

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION (COI): UMA ANÁLISE SOBRE SUA  
UTILIZAÇÃO PELO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS NO BRASIL**

**TAINAN HENRIQUE SIQUEIRA**

**SANTOS/SP**

**2017**

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**COUNTRY OF ORIGIN INFORMATION (COI): UMA ANÁLISE SOBRE SUA  
UTILIZAÇÃO PELO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS NO BRASIL**

**TAINAN HENRIQUE SIQUEIRA**

**Dissertação apresentada ao Programa de  
Pós-Graduação em Direito da Universidade  
Católica de Santos como requisito para  
obtenção do grau de Mestre em Direito  
Internacional.**

**Orientador: Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes**

**SANTOS/SP**

**2017**

SIQUEIRA, Tainan Henrique. **Country of Origin Information (COI): uma análise sobre sua utilização pelo Comitê Nacional para Refugiados no Brasil.** Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos como requisito para obtenção do grau de Mestre em Direito Internacional.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta Dissertação à Sandra Siqueira, Tânia Siqueira, Elza Miranda, Oscar Siqueira, Rubens Henrique, Vinícius Parracho e Marco Accioly.

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento de uma Dissertação é uma tarefa árdua, mas bastante prazerosa. É um trabalho que não se constrói sozinho, mas ao lado de pessoas que somam forças na realização dessa empreitada. Por isso, agradeço a todos aqueles que me ajudaram nessa etapa.

Ao meu Orientador, Professor Fabiano Lourenço de Menezes, pelo incentivo à vida acadêmica desde a Graduação, pela amizade e compartilhamento de vivências e conhecimentos que levo como fonte de inspiração na minha vida e carreira.

Aos Professores Gilberto Rodrigues, Alcindo Gonçalves e Liliana Jubilut, pela disponibilidade, pelas indicações e sugestões sobre o aperfeiçoamento da pesquisa e pelo incentivo à vida acadêmica.

A Thaís Silva Menezes, pela disponibilidade e apoio à pesquisa.

Aos colegas da Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, pelo apoio, auxílio e incentivo, durante essa fase desafiadora da vida acadêmica.

Aos funcionários administrativos da Universidade Católica de Santos, por me aturarem carinhosamente durante todo esse tempo.

Aos monitores, professores e alunos do Laboratório de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos, pela parceria e prazerosa experiência de desenvolver projetos de pesquisa em grupo.

Aos amigos fiéis, pela compreensão dos meus momentos de reclusão e pela força nas horas mais difíceis para poder continuar e finalizar essa jornada.

Aos meus familiares, por todo apoio, amor, carinho, confiança que depositaram em mim, durante todo esse tempo, criando bases sólidas para que tudo desse certo na minha vida.

“Os refugiados não são terroristas. Eles são sempre as primeiras vítimas do terrorismo.”

(António Gutierres, Secretário-geral da Organização das Nações Unidas)

## RESUMO

SIQUEIRA, Tainan Henrique. **Country of Origin Information (COI): uma análise sobre sua utilização pelo Comitê Nacional para Refugiados no Brasil**. 2017. f. 108. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2017.

O refugiado é todo indivíduo que, de forma forçada, saiu do seu Estado de origem e foi para um Estado de asilo em função da perseguição motivada por: raça, religião, nacionalidade, opinião política e pertencimento a um grupo social específico. No Brasil, o conceito de refugiado, além do fator perseguição, é aplicado também a todo indivíduo que saiu de um Estado de origem em razão de “graves e generalizadas violações de direitos humanos”. O *Country of Origin Information* (COI), em português, conhecido como “Informação sobre o Estado de Origem”, é uma ferramenta utilizada pelos tomadores de decisão, durante o procedimento de Determinação do Status de Refugiado (RSD, na sigla em inglês) do solicitante de refúgio. Entre os tomadores de decisão que utilizam a COI, no Brasil, o governo, através do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), é o principal ator. Por isso, o objetivo dessa dissertação é analisar como o CONARE entende e utiliza a COI em seu procedimento de RSD, tendo como base as principais diretrizes internacionais adotadas pelos atores mais respeitados dentro dessa temática. As evidências gerais encontradas demonstram que as práticas adotadas pelo CONARE não seguem algumas recomendações internacionais - como: a independência dos órgãos de elegibilidade do status de refúgio e de pesquisa em COI; atualização e utilização de relatórios COI de fontes confiáveis; cooperação institucional no âmbito da COI; e capacitação dos atores de elegibilidade e pesquisadores COI - devido a dificuldades estruturais. A conclusão sugere que a cooperação institucional no âmbito da COI pode ser uma saída para o aperfeiçoamento do uso da COI, de acordo com as recomendações internacionais.

**Palavras-chave:** informação do Estado de origem; COI; direito internacional dos refugiados; CONARE.

## ABSTRACT

SIQUEIRA, Tainan Henrique. **Country of Origin Information (COI): uma análise sobre sua utilização pelo Comitê Nacional para Refugiados no Brasil.** 2017. f. 108. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Católica de Santos, Santos, 2017.

The refugee is an individual who has been forced to leave his country of origin and has come to an asylum state due to persecution motivated by race, religion, nationality, political opinion and belonging to a specific social group. In Brazil, the concept of refugee, besides the persecution factor, is also applied to every individual who left a State of origin because of "grave and widespread human rights violations." The Country of Origin Information (COI) is a tool used by decision-makers during the applicant's Refugee Status Determination (RSD) procedure of refugee. Among decision makers using the COI in Brazil, the government, through the National Committee for Refugees (CONARE), is the main actor. Therefore, the objective of this dissertation is to analyze how CONARE understands and uses the COI in its RSD procedure, based on the main international guidelines adopted by the most respected actors within this theme. The general evidence found shows that the practices adopted by CONARE do not follow some international recommendations - such as: the independence of the institutions of eligibility for refugee status and COI research; updating and using COI reports from trusted sources; cooperation within the COI; and training of COI eligibility actors and researchers - due to structural difficulties. The conclusion suggests that institutional cooperation within the COI can be an alternative of improving COI use according to international recommendations.

**Keywords:** country of origin information; COI; international refugee law; CONARE.



## **LISTA DE SIGLAS**

ACCORD – Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACRR – Alto Comissariado para os Refugiados Russos

AFIS – Automated Fingerprint Identification System

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CEAS – Common European Asylum System

CICV – Comitê Internacional da Cruz Vermelha

CGARE – Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados

COI – Country of Origin Information

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DHS – Department of Homeland Security

DIMIA – Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs

EASO – European Asylum Support Office

EU – União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FBI – Federal Bureau of Investigation

GEP – Grupo de Estudos Prévios

HHS – Department of Health and Human Services

IRB – Immigration and Refugee Board of Canada

OAU – Organização da Unidade Africana

OEA – Organização dos Estados Americanos

OI – Organização Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ORR – Office of Refugee Resettlement

RRT – Refugee Review Tribunal

RSD – Refugee Status Determination

UNHCR – United Nations High Commissariat of Refugee

USCIS – United States Citizenship and Immigration Services

USRAP – United States Refugee Admissions Program

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Critérios objetivos e subjetivos do Estado de origem.....	25
Figura 2 – Procedimento de RSD no Brasil.....	81
Figura 3 – Mapeamento das Cátedras Sérgio Vieira de Mello.....	88
Figura 4 – Cooperação institucional entre o CONARE e as CSVM para produção da COI.....	91

## Sumário

<b>Introdução .....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1. O contexto jurídico-histórico da migração forçada e do refúgio .....</b>	<b>17</b>
1.1 – Uma breve história da migração forçada e do refúgio .....	17
1.2 – A análise jurídica da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984 .....	23
1.2.1 – O refúgio enquanto um direito .....	23
1.2.2 – O conceito de refugiado e o papel fundamental da situação objetiva do Estado de origem.....	23
1.2.3 – A limitação geográfica e temporal .....	26
1.2.4 – As medidas de exclusão e restrição.....	26
1.2.5 – O “ <i>non-refoulement</i> ” .....	29
1.2.6 – A retirada das limitações geográfica e temporal .....	29
1.2.7 – A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 .....	31
1.3 – Uma breve análise crítica sobre a ação dos Estados no regime do refúgio .....	35
<b>Capítulo 2. Informação do Estado de Origem (COI).....</b>	<b>42</b>
2.1 – Características da COI .....	42
2.1.1 – O que é a COI.....	42
2.1.2 – Como e por que se utiliza a COI .....	43
2.1.3 – Quem produz a COI .....	46
2.1.4 – Como a COI e o procedimento de RSD se relacionam .....	47
2.1.5 – Da cooperação internacional no âmbito da COI .....	49
2.2 – Exemplos de práticas internacionais no âmbito da COI.....	52
2.2.1 – União Europeia.....	52
2.2.2 – Cruz Vermelha Austríaca .....	57
2.2.3 – Canadá.....	59
2.2.4 – Estados Unidos .....	61
2.2.5 – Austrália .....	64

2.3 – Boas e más práticas sobre o uso da COI.....	65
2.3.1 – Más práticas: a manipulação da COI e a racionalização do sistema de refúgio....	65
2.3.2 – Boas práticas: identificando um padrão de utilização internacional da COI .....	68
<b>Capítulo 3. O estudo de caso sobre a utilização da COI pelo CONARE.....</b>	<b>70</b>
3.1 – O Brasil e o refúgio.....	70
3.2 – A Lei 9.474/1997 .....	72
3.3 – A estrutura tripartite.....	75
3.4 – O CONARE .....	75
3.5 – O procedimento de RSD no Brasil.....	77
3.6 – A utilização e entendimento da COI pelo CONARE.....	83
3.7 – Plano de Ação inicial para o CONARE melhorar a sua análise sobre a COI (Plano de Ação).....	86
<b>Considerações finais .....</b>	<b>92</b>
<b>Referências .....</b>	<b>95</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>106</b>

## Introdução

O *Country of Origin Information* (COI), em português, conhecido como “Informação sobre o Estado de Origem”, é uma ferramenta utilizada pelos tomadores de decisão nos procedimentos que examinam solicitações de refúgio no Estado de acolhida, conhecida como Determinação do Status de Refugiado (RSD, na sigla em inglês). Entre os tomadores de decisão que utilizam a COI, no Brasil, estão: o governo, através do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que é o responsável final pelo RSD; o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR); e organizações não governamentais, como a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP). Portanto, a COI é fundamental no procedimento de RSD.

A função da COI é proporcionar análises sobre as situações (política, cultural, humanitária, direitos humanos etc.) e circunstâncias (violações dos elementos objetivos do conceito de refugiado, como raça, religião, nacionalidade, opinião política e violações gerais de direitos humanos), ou seja, fatos que contribuíram para que os refugiados saíssem dos seus Estados de origem, auxiliando na tomada de decisão dos atores responsáveis pela descrição do RSD, por meio da comparação de fatos postos em evidência pelo relatório COI e pelo depoimento do solicitante de refúgio (IMMIGRATION ADVISORY SERVICE, p. 4-5, 2009).

O estudo da COI se encontra na relação entre os estudos de refugiados e o regime de refugiados, que são duas áreas distintas (SCALETARIS, 2007, p. 37). Encontra-se nos estudos de refugiados, porque se preocupa com a parte teórica da aplicação das recomendações do ACNUR, e no regime de refugiados, porque tem uma função prática de auxiliar na política de acolhimento que envolve o procedimento de triagem dos solicitantes.

Entretanto, apesar da sua **importância** para os tomadores de decisão, a abordagem do tema é pouco explorada no Brasil. Um levantamento feito pelo ACNUR, sobre teses e dissertações apresentadas entre 1987 e 2009, que analisa a temática do refúgio, deslocamento interno e apatridia, revela que, dentre as teses defendidas, 22% foram voltadas para a área do Direito e 4% para a área de Relações Internacionais. Já dentre as dissertações defendidas, 18% trabalharam na área do Direito, 2% com direitos humanos e 12% sobre Relações Internacionais, sendo que, em nenhuma das teses ou dissertações o tema da COI foi abordado (ACNUR, 2011). Além disso, no Banco de Teses e Dissertações da Capes, disponível desde

1987, é possível perceber que não existe estudo específico sobre a COI, no Brasil, até hoje, dentre os trabalhos que analisam a temática do refúgio, deslocamento interno e apatridia (CAPES, 2017). Outra fonte de pesquisa em que não consta nenhum trabalho sobre COI é a “*Scientific Electronic Library Online*”, mais conhecida como SciELO, muito utilizada no meio acadêmico (SCIELO, 2017).

Tendo em vista a importância da COI no procedimento de RSD, este trabalho tem como norteador o seguinte **problema**: como o CONARE entende e faz uso da COI nos seus respectivos procedimentos de tomada de decisão? Levando em consideração que o estudo da COI é técnico e seu desconhecimento pode acarretar problemas para a realização do RSD, a **hipótese** deste trabalho é que, atualmente, existem dificuldades estruturais no procedimento de RSD do CONARE<sup>1</sup> que o impossibilita de utilizar a COI, conforme as recomendações internacionais.

Para responder parte da questão central, este trabalho contará com quatro objetivos. O **primeiro objetivo**, presente no **Capítulo I**, é fazer uma breve contextualização histórico-jurídica da migração forçada e do refúgio, considerando alguns elementos fundamentais sobre a temática do Direito Internacional dos Refugiados como a Convenção de 1951, seu Protocolo adicional de 1967 e, complementando essa análise, um olhar regional com a Declaração de Cartagena de 1984. Em seguida, no **Capítulo II**, o **segundo objetivo** é identificar as características da COI e suas diretrizes mais utilizadas pelos principais tomadores de decisão e produtores de COI, como União Europeia, Cruz Vermelha Austríaca, Canadá, Estados Unidos, Austrália e o ACNUR.

Em seguida, no **Capítulo III**, o **terceiro objetivo** é examinar o uso e o entendimento da COI pelo CONARE, comparando-os com as diretrizes internacionais identificadas no capítulo anterior. Por fim, ainda nesse capítulo, o **quarto objetivo** é propor um Plano de Ação para o CONARE aperfeiçoar o uso da COI.

Com a meta de examinar os objetivos enfatizados, este trabalho se utilizou da metodologia qualitativa e do estudo de caso. A primeira abordagem é documental, para lidar

---

<sup>1</sup> Em outubro de 2012, o CONARE firmou um acordo com a Defensoria Pública da União, com o intuito de ampliar a estrutura de atendimento aos refugiados, dada a insuficiente estrutura do Comitê (BRASIL, 2012). Atualmente, o Brasil possui 26 mil pedidos de refúgio pendentes para serem analisados e apenas treze pessoas para realizarem esta análise, contabilizando uma média de 2 mil casos por servidor (CIRCUITOMT, 2017). Em julho de 2017, o CONARE abriu inscrições para voluntários, visando dinamizar as atividades administrativas do órgão, em Brasília. As atividades propostas para os voluntários às vagas incluíram transcrições de áudios de entrevistas dos solicitantes de refúgio, investigações e diagnósticos dos aspectos geopolíticos de países de origem dos solicitantes (BRASIL, 2017a).

com os dois primeiros objetivos. Já para tratar do terceiro e quarto objetivos foram coletadas informações sobre o CONARE acerca da sua utilização da COI e estrutura atual que envolve a temática.

Na conclusão, por fim, o resultado deste trabalho corrobora com a hipótese proposta, pois o CONARE apresenta algumas deficiências estruturais que, conseqüentemente, levam-no a não utilizar a COI de forma adequada.



## **Capítulo 1. O contexto jurídico-histórico da migração forçada e do refúgio**

Neste primeiro capítulo, relacionado com o primeiro objetivo desta dissertação, abordaremos um pouco da história da migração forçada e do refúgio, desde seus primeiros registros até sua compreensão atual. Durante essa breve descrição histórica, será feito um paralelo entre o desenvolvimento histórico do tema e sua evolução jurídica acerca dos instrumentos normativos internacionais voltados para o refúgio, utilizados, atualmente, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, além da Declaração de Cartagena de 1984.

### **1.1 – Uma breve história da migração forçada e do refúgio**

Os conflitos armados e as grandes guerras, historicamente, marcaram a vida humana e suas relações sociais. Além disso, tais conflitos foram, e até hoje são, um dos principais causadores dos movimentos migratórios forçados existentes no mundo contemporâneo (BAKEWELL, p. 6, 2007). A ideia do asilo e refúgio tem uma construção antiga. Algumas evidências são encontradas em registros escritos e tradições orais em todo o mundo. A obrigação de proteger determinados deslocados, fugitivos e abandonados, pelas comunidades de origem, tem sido frequentemente encarada como uma prioridade social, além de ser estreitamente associada ao bem-estar da sociedade em geral. A instituição do santuário (ou lugar sagrado) passou a ser um ambiente de proteção, pois se entende que “a comunidade que protege os outros protege a sua própria”. Por milênios, tradições de acolhimento foram incorporadas à crença e à prática religiosa. Na era pré-moderna, os lugares de proteção eram tipicamente locais de significado cosmológico, considerados invioláveis (MARFLEET, 2007, p. 138).

Atenas é exemplo de civilização acolhedora. A cidade-estado grega se orgulhava de acolher os necessitados de outras partes da Grécia. Aqueles que ofereciam santuário aos que foram expulsos por outras cidades e protegiam os estrangeiros vulneráveis eram vistos como pessoas honradas, suscetíveis a serem recompensados pelos deuses e capazes de liderar disputas políticas entre os gregos (SWIFT, 2015). Entretanto, as migrações em massa também foram acompanhadas com grande preocupação pelas civilizações que as recebiam ou inibiam seu trânsito. A Batalha de Adrianópolis evidencia outra realidade de como os refugiados eram tratados, quando buscavam novos meios de sobrevivência. Em 376 D.C., mais de 100 mil godos se reuniram na margem oposta do rio Danúbio, próximo à cidade romana de

Adrianópolis. Não se tratava de uma invasão bárbara. O grupo era formado por mulheres e crianças, além dos homens. Seus líderes buscaram permissão para atravessar o Danúbio e se estabelecer no Império Romano, como aliados, pois seus próprios reinos haviam sido invadidos pelos temíveis hunos. Contudo, os romanos decidiram limitar a entrada dos godos, o que resultou na formação de campos de refugiados miseráveis ao redor da cidade. Os refugiados, cada vez mais desesperados, começaram a assaltar as áreas rurais periféricas por comida, levando o imperador romano, *Valens*, a responder com o envio de seu exército imperial para expulsar os godos. O resultado foi um dos maiores desastres militares do Império. Na batalha, *Valens* foi morto e a grande maioria do seu exército, derrotado. Seu sucessor, *Theodosius*, foi forçado a negociar a paz a favor dos godos, permitindo que vivessem bastante autônomos dentro do Império Romano (MILES, 2011).

Já na Idade Média, por exemplo, os refugiados de origem judaica foram bem recebidos pelos poloneses, no século XII, depois de fugirem da Europa Ocidental, - após a Primeira Cruzada - atraídos pela tolerância religiosa. Contudo, não foi por acaso que o, então, príncipe polonês, *Boleslaw III*, recebeu os judeus. A proteção dada por *Boleslaw III* visou ao incremento de sua própria economia. Desfrutando de um ambiente de paz e prosperidade, em pouco tempo, os judeus trouxeram grande riqueza para a região, que chegou a cunhar moedas em hebraico e garantir direitos nunca antes conquistados pelos nacionais, como as Leis de Magdeburg, que estimularam os judeus a monopolizar a economia regional (WEINRYB, 1973).

Apesar de a história mostrar que o refúgio é um fenômeno existente desde a pré-história, o termo refugiado é de origem francesa e surgiu em meio à Revolução que, na época (1789-1799), provocou a fuga em massa, inicialmente, da nobreza e, posteriormente, da plebe horrorizada com os conflitos. Os milhares de migrantes forçados, na ocasião, passaram a ser chamados de “*émigrés*”, termo que passou a ser oficialmente utilizado pelos ingleses para identificar os refugiados oriundos da Revolução Francesa (CARPENTER e MANSEL, 1999).

Com a evolução da sociedade, a partir do final do século XV, as autoridades políticas dos Estados-nação, emergentes da Europa, passaram a dedicar esforços à gestão pública da população. Ao contrário das monarquias e das autoridades religiosas de uma época anterior, essa nova estrutura política se concentrou em definir e alocar os indivíduos com base nas características culturais, incluindo a linguagem e a afiliação religiosa. A preocupação com as fronteiras físicas foi complementada pelo interesse nas fronteiras socioculturais. As identidades nacionais foram atribuídas e alocadas como parte de um processo no qual os

estrangeiros ou “outros” desempenhavam um papel fundamental, de modo que as pessoas rejeitadas pelas novas nações eram, de fato, parte integrante delas. Alguns foram fisicamente excluídos, outros permaneceram como “inimigos internos.” Porém, ambos eram funcionais para o sistema emergente de sociedades nacionais (MARFLEET, 2007, p. 140).

Além disso, tal desenvolvimento social foi associado a diversos movimentos populacionais, derivados de outros eventos históricos já conhecidos, como a queda dos Impérios europeus (Russo, Austro-Húngaro, Turco-Otomano, Soviético e Iugoslavo), o processo de descolonização na África e os conflitos territoriais na Ásia (Israel/Palestina). Tais acontecimentos contribuíram para o desenvolvimento de dois fenômenos. O primeiro seria a consolidação/expansão do sistema de Estados-nação. E o segundo, seria o surgimento de milhares de refugiados. Portanto, o surgimento dos refugiados é um reflexo direto da criação dos Estados-nação (ZOLBERG, 1983).

Tanto a expulsão como a recepção de tais comunidades foram significativas para a formação dos Estados-nação emergentes. Durante os séculos XVII e XVIII, por exemplo, um grande número de calvinistas que moravam na França fugiu para Estados vizinhos, em busca de proteção/refúgio devido à repressão religiosa. Inicialmente, foram recebidos na Suíça e, mais tarde, em outros Estados. À medida que as tradições religiosas do santuário foram corroídas, o próprio Estado se tornou a fonte de refúgio. A partir daí, passou a ser mais difícil invocar a autoridade divina para proteger. Agora os novos governantes e seus oficiais determinavam quem eram os candidatos ao refúgio (MARFLEET, 2007, p. 140).

Após a criação dos Estados-nação, os movimentos migratórios passaram a ser cada vez mais controlados. Transpor fronteiras territoriais imaginárias se tornou uma atividade difícil, dependendo da nacionalidade do indivíduo. A influência do "nacionalismo metodológico", do pensamento social moderno, como algo constrangedor, pois aqueles que cruzam fronteiras, geralmente, não são bem vistos por onde passam (WIMMER e GLICK, 2000).

A partir da primeira metade do século XX, o cenário dos movimentos migratórios se tornou mais complexo. O advento da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), por exemplo, deu início à primeira onda de refugiados do século XX, trazendo à tona a temática do refúgio para as relações internacionais. Com o fim dos Impérios Russo, Otomano e Austro-húngaro, estima-se que o número de pessoas deslocadas à força, na Europa, tenha chegado a 3 milhões (COHEN, 2012, p. 85). Entretanto, mesmo com o cenário de destruição pós-guerra, os

acordos internacionais entre os chefes de Estado não levaram em consideração as populações afetadas pela guerra. O Tratado de Versalhes, articulado na Conferência de Paz de Paris, sequer mencionou a questão do refúgio durante os seis meses de negociação (MACMILLAN, 2001).

O fato pelo qual o Tratado não mencionara a temática do refúgio estava diretamente ligado ao interesse do momento. A ambição dos diplomatas era tratar de questões de “*high politics*” como: delimitar os direitos, as punições, as obrigações e as fronteiras da Alemanha; tratar dos novos Estados criados, pós-fragmentação dos impérios europeus; induzir a ideia do desarmamento; criar algum mecanismo internacional de segurança, entre outros temas. Apenas no Conselho da Liga das Nações que as questões de “*low politics*” passaram a ser discutidas, através de sua “Seção para Minorias”, que recebia petições individuais sobre violações de direitos humanos (MENEZES, 2015). Por meio das petições, o objetivo da Liga das Nações era delegar aos novos Estados europeus (Armênia, Áustria, Bulgária, Hungria, Polônia, Tchecoslováquia, Iugoslávia, Lituânia, Turquia e Grécia) a função de proteger e garantir a liberdade de todos os civis, independentemente da nacionalidade, religião, raça e língua, ao passo que essa função delegada seria vigiada pelos aliados, os quais eram imunes às petições (TAMS, 2005, p. 73).

Devido ao êxodo em massa de algumas comunidades europeias, algumas medidas passaram a ser adotadas para coibir o fluxo de pessoas, como a exigência do passaporte, até então considerado de pouca relevância para o controle migratório das fronteiras estatais (TORPEY, 2003, p. 74). Por outro lado, crescia o esforço do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), com a atuação de seu presidente, *Gustave Ador*, para trazer à mesa de negociação da Liga das Nações o tema do refúgio. Preocupado com os refugiados russos, oriundos das medidas de desnacionalização impostas pela Revolução Russa de 1917, *Gustave* propôs à Liga das Nações, em 1921, a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos (ACRR), o qual foi criado, no mesmo ano, para atender os 2 milhões de refugiados russos (CHINYAEVA, 1995). O ACRR passou a ser coordenado por *Friedtjof Nansen*, que logo criou um documento de viagem, conhecido como “passaporte *Nansen*”, para identificar os refugiados e permitir a sua locomoção (FISHEL DE ANDRADE, 1996, pp. 39-40).

Porém, não havia apenas refugiados russos na Europa. Grupos como os armênios e gregos fugindo da Turquia, turcos fugindo da Grécia e judeus fugindo da Polônia e Romênia aumentaram a crise na região, enquanto a Liga das Nações buscava evitar conflitos com os Estados de origem dos refugiados. Os refugiados oriundos de Estados fascistas (Itália e

Espanha) não recebiam ajuda devido ao conflito de interesses entre os aliados (LOESCHER, 1993, p. 39; FISHEL DE ANDRADE, 1996, p. 73).

Em meio a um cenário de recessão, pós-quebra da bolsa de *New York* (em 1929), a Liga das Nações ainda conseguiu aprovar um tratado sobre refúgio, em 1933, mas apenas catorze Estados assinaram a Convenção sobre o Estatuto Internacional do Refugiado, e oito Estados a ratificaram. Todavia, essa foi a primeira iniciativa tomada pela comunidade internacional que visou desenvolver um direito internacional dos refugiados (HOLBORN, 1938, p. 690). Contudo, a situação geopolítica não era propícia para mais avanços na temática do refúgio. Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, apenas a França reconhecia o passaporte *Nansen*. Os outros Estados ainda apresentavam restrições pautadas em seus interesses políticos e econômicos, em especial, a Alemanha Nazista (OSTROWER, 1996, p. 98).

A construção da normativa dedicada ao refúgio, que se utiliza atualmente, só foi desenvolvida após a Segunda Guerra Mundial, pós-criação das Nações Unidas e aproximação dos Estados em um contexto de paz e esperança. Tal contexto viabilizou a construção da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, mais tarde, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, decorrente de um amplo debate entre diversos Estados.

A partir de então, a proteção dos refugiados passa a se basear no tratamento diferenciado entre refugiados e outros tipos de migrantes. A migração e o refúgio são, atualmente, considerados como domínios políticos distintos, tal como refletido na separação institucional entre as instituições responsáveis pelos refugiados e as dos migrantes. Esta divisão também corresponde à forma como os movimentos populacionais são categorizados, hoje, na área das relações internacionais e do direito internacional (SCALETARIS, 2007, p. 41).

A fraqueza básica dos regimes atuais decorre da distinção artificial entre "refugiados" e "migrantes", criada após a Segunda Guerra Mundial. O sistema, o qual deveria se adequar ao mundo atual de alta mobilidade e padrões diversificados de movimento internacional, resultou da disputa política entre os Estados Unidos (EUA) e as instituições internacionais, como a Organização Mundial do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas (ONU). O conflito era sobre como lidar com as populações excedentes na Europa. Os EUA preferiram uma instituição com funções especificamente projetadas com base em negociações intergovernamentais. Já o plano OIT-ONU recomendou que a cooperação internacional fosse liderada por uma única organização internacional (no caso, a OIT). Entretanto, após as

conferências em Nápoles e Bruxelas, em 1951, devido à força política norte-americana frente às OIs, na época, o plano dos EUA foi aceito e o Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento dos Migrantes da Europa (atualmente Organização Internacional para Migrações) foi criado. Em segundo lugar, a distinção entre migrantes e refugiados também surgiu como uma forma de ajudar a reestruturação e dissolução das organizações de proteção de refugiados anteriores à guerra. Dois parâmetros para a divisão – movimento forçado e violação de direitos civis e políticos – apareceram inadvertidamente em vez de deliberadamente. Do ponto de vista do governo dos EUA, o objetivo principal era limitar a influência internacional sobre as políticas nacionais de migração e de refugiados o máximo possível. (KARATANI, 2005).

A abordagem norte-americana das dimensões internacionais dos refugiados deve ser entendida sob a ótica do contexto da evolução política interna, pois a atuação estadunidense foi fortemente influenciada por restrições internas, motivadas por parte do Congresso que não era apenas anti-imigração, mas também a favor de políticas de segurança anticomunista, fato que tornou o refugiado um sujeito de constante preocupação, dependendo do interesse político (G. LOESCHER e J. SCANLAN, 1986).

Portanto, o regime internacional de refugiados, o qual se conhece hoje, surge em meio ao conflito ideológico de interesses pós-guerra. Interesses que podem refletir estratégias de política externa: resistir a uma ideologia adversária ou apoiar aliados importantes; procurar atender às necessidades domésticas, como a escassez de mão-de-obra ou habilidades, por um lado; ou atender a um público hostil e isolacionista, por outro (G. LOESCHER e J. SCANLAN, 1986). Por isso, as ações dos Estados não podem ser ignoradas ou interpretadas fora do contexto geopolítico.

Os Estados desejam explorar os movimentos populacionais com fins políticos, como fizeram repetidamente, ao longo dos últimos oitenta anos, durante as diversas crises migratórias. E quando os Estados procuram ignorar as realidades, como as provas de perseguição ou tortura, deixando os refugiados sem proteção, ou coagindo o regresso em condições inseguras, o ACNUR não tem outra escolha, a não ser cumprir com a responsabilidade que lhe foi confiada pela comunidade internacional, e utilizar todos os meios disponíveis para prevenir a violação dos direitos humanos fundamentais (GOODWIN-GILL, 2008, p.21-23).

## **1.2 – A análise jurídica da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 e da Declaração de Cartagena de 1984**

Após a breve explanação sobre o contexto histórico do refúgio, este item tratará dos principais documentos normativos relacionados ao Direito Internacional dos Refugiados, complementando o primeiro objetivo do trabalho.

### **1.2.1 – O refúgio enquanto um direito**

A construção normativa que fundamenta a proteção do refugiado – estabelecida pela Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, que define os critérios para o reconhecimento do status de refugiado de modo homogêneo no âmbito internacional – deriva de um processo contínuo que se inicia na Revolução Francesa com a positivação dos direitos humanos fundamentais como a liberdade, a igualdade e a fraternidade.

Origina-se da liberdade, pelo objetivo de impedir a discriminação ou a perseguição com base na raça, nacionalidade, opiniões políticas, religião ou por pertencimento a um grupo social específico. Descende da igualdade, por ela ser um dos pilares dos direitos humanos, uma vez que implica a aplicação do princípio da não discriminação, que sintetiza a ideia de que todos os seres humanos são iguais e, portanto, têm os mesmos direitos, sendo a base dos direitos humanos. Já a fraternidade aparece de modo mais implícito na proteção do refugiado, posto que a acolhida dos refugiados possui a solidariedade como um de seus fundamentos, enquanto sentimento, e a responsabilidade para com os outros, enquanto norma. Portanto, o reconhecimento do status de refugiado busca preservar esses direitos do indivíduo, utilizando critérios objetivos e subjetivos (JUBILUT, 2007, p. 113-115).

### **1.2.2 – O conceito de refugiado e o papel fundamental da situação objetiva do Estado de origem**

Ao analisar a Convenção de 1951, é possível notar que, logo em seu artigo 1º, seção A, parágrafo 2º, ela define refugiado como a pessoa que, em consequência dos conflitos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 (Primeira e Segunda Guerras Mundiais), foi forçado a migrar e possui um “bem fundado temor de perseguição” por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, e se encontra fora do Estado de sua nacionalidade e não quer regressar para seu Estado de origem, ou que não tem nacionalidade e

não quer voltar para o Estado, onde possuía residência habitual por alguma das perseguições citadas (ACNUR, 1951).

O adjetivo "bem fundado" conota um medo, baseado em motivos razoáveis de perseguição. Este termo sugere que "não é o estado de espírito da pessoa em causa que é decisivo para a sua reivindicação do estatuto de refugiado, mas que esta afirmação deve ser medida com um critério mais objetivo" (GRAHL-MADSEN, 1966, p. 173).

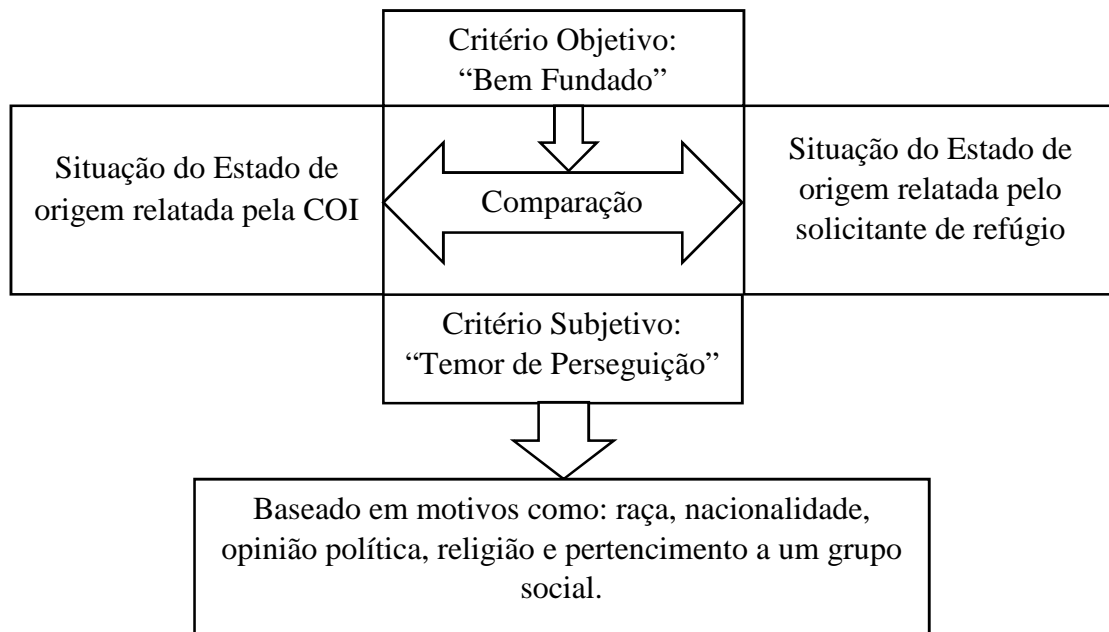
Outros autores fizeram proposições de natureza semelhante. Assim, verificou-se que a expressão "bem fundado" significa que devem existir fatos suficientes para justificar a conclusão de que o solicitante do status de refugiado enfrentaria uma séria possibilidade de ser perseguido, ao regressar ao seu Estado de origem (GOODWIN-GILL, 1982, p. 299). Algumas fontes ainda indicam que esse receio fundado significa que o solicitante deve dar uma explicação plausível das razões pelas quais teme ser perseguido, ou que o solicitante deve demonstrar motivos razoáveis para temer a perseguição, apresentando provas de um risco objetivo. Essa interpretação é consistente nas decisões tomadas por tribunais superiores de registro nas principais jurisdições de direito consuetudinário (UNHCR, 1990).

Portanto, os critérios objetivos para determinar o status de refugiado do solicitante estão representados pela expressão "bem fundado" que vem a ser caracterizada pela comparação entre a situação objetiva do Estado de origem do refugiado com a situação relatada pelo solicitante de refúgio. Por outro lado, existe o critério subjetivo, que está presente na expressão "temor de perseguição", o qual deve ter uma relação direta com um dos motivos presentes no artigo 1º da Convenção de 1951 (JUBILUT, 2007, p. 115).

Por isso, identifica-se, implicitamente no artigo 1º, à necessidade de uma análise rigorosa da informação sobre o Estado de origem (COI) do solicitante de refúgio, para que o Estado receptor possa analisar o caso, comparando o relato do solicitante de refúgio com a COI do Estado de onde o solicitante alegou fugir de alguma perseguição. A COI, neste momento, se torna uma ferramenta de garantia de direitos, pois fundamenta a declaração do solicitante, viabilizando seu acesso ao refúgio.



**Figura 1: Critérios objetivos e subjetivos do Estado de origem**



**Fonte: Elaborado pelo autor**

A associação desses dois critérios (objetivos e subjetivos) tem como fim: proteger o instituto do refúgio - evitando que o benefício seja usado indiscriminadamente e leve à perda de sua credibilidade por parte dos Estados, conseqüentemente, acabando com sua eficácia - e assegurar proteção àqueles que realmente necessitam da proteção internacional (JUBILUT, 2007, p. 115).

A concepção de "refugiado" não é, estritamente, uma definição, pois existem dezenas de definições em vigor em várias jurisdições. Entretanto, a maioria dos Estados tem suas próprias definições, mas seguem a construção da Convenção de 1951. Assim, a concepção fornece a base teórica para a definição; estipula o que é essencial e universal sobre o refúgio; e reitera uma afirmação moral e uma afirmação empírica. Moral, porque postula a existência de uma relação normal, mínima de direitos e deveres entre o cidadão e o Estado, cuja negação gera refugiados. Empírica, porque afirma que as conseqüências reais deste vínculo cortado são sempre perseguição e a alienação (SHACKNOVE, 1985, p. 275).

Portanto, a caracterização do refugiado pela Convenção de 1951 diferencia os migrantes forçados dos migrantes tidos como "econômicos" e "ambientais", dando atenção apenas aos que são perseguidos por motivo de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou por pertencer a algum grupo social. Ou seja, migrar por motivos econômicos, mesmo que

seja em busca de melhores condições de vida, ou migrar fugindo de um desastre ambiental (terremotos, ciclones, enchentes, entre outros) não se caracterizam situações que necessitam de proteção internacional.

### **1.2.3 – A limitação geográfica e temporal**

Seguindo com a análise normativa da Convenção de 1951, ainda em seu artigo 1º, seção B-1, letra (a), a Convenção enfatiza sua delimitação geográfica aos beneficiários do status de refúgio para aqueles que foram afetados pelos "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa" (ACNUR, 1951). Houve, portanto, durante os bastidores da preparação do documento, uma grande preocupação dos Estados em especificar a origem do refugiado que seria reconhecido.

Contudo, na seção B-1, letra (b), a Convenção acrescenta que o Estado pode expandir o alcance geográfico da proteção que deseja oferecer, ao adicionar, no texto, a expressão “ou em outro lugar”, além do território europeu. Portanto, cada Estado Contratante, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, declara, precisamente, o alcance que pretende dar, tendo em vista as obrigações assumidas, em virtude da Convenção (ACNUR, 1951). Neste item fica evidente que a prerrogativa de conceder refúgio é apenas do Estado.

Em relação à delimitação geográfica, a Convenção de 1951 colocou, formalmente, os migrantes forçados na agenda do Estado e, ao mesmo tempo, excluiu a maioria dos que procuravam proteção, incluindo todos aqueles – a massa de pessoas deslocadas no mundo - localizados fora da Europa. Também colocou uma barreira histórica sem precedentes no acesso à proteção – os elegíveis para o refúgio deveriam ter sido afetados por acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951. Com efeito, os refugiados tinham sido criados em tempo e lugar específicos: o sistema estatal os identificara - e apenas eles - como autênticos candidatos à proteção. A maioria das pessoas deslocadas em todo o mundo, que há muito tempo eram figuras marginais, agora eram oficialmente "invisíveis" – tanto para autoridades estatais, como para formuladores de políticas e acadêmicos (MARFLEET, 2007, p. 139).

### **1.2.4 – As medidas de exclusão e restrição**

Em seu artigo 6º, seções D, E, F, a Convenção de 1951 delimita sua exclusão às pessoas que: a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b)

cometeram um crime grave de direito comum, fora do Estado de refúgio, antes de serem nele admitidas como refugiados; e c) que se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (ACNUR, 1951).

As alegações de exclusão, fundamentadas nos itens (a) e (c), são razoáveis. Porém, no que tange ao item (b), existem situações incomuns de refugiados que cometem crimes em seus Estados de origem, em função de sua própria garantia de vida e depois conseguem solicitar refúgio. Como é o caso de alguns solicitantes oriundos do Triângulo Norte da América Central (El Salvador, Guatemala e Honduras), que já pertenceram a grupos criminosos, devido ao recrutamento forçado promovido pelas facções criminosas atuantes (SERNA, 2016). São casos complexos, mas devem ser analisados com mais cautela pelas autoridades migratórias estatais.

Contudo, independentemente da situação em que o migrante forçado se encontra, a prerrogativa de conceder proteção ao indivíduo é unicamente do Estado, que o reconhece como refugiado ou não, pois há, inclusive, cláusulas flexível na Convenção que possibilitam a negação do indivíduo, mesmo que este se enquadre, caracteristicamente, como refugiado.

Para se ter uma ideia da “flexibilidade” da Convenção de 1951, em seu preâmbulo, no parágrafo 4º, ela reconhece o problema do refúgio, mas deixa em aberto sua resolução, ao considerar que a concessão do refúgio pode resultar em “encargos indevidamente pesados” para os Estados e que a solução satisfatória dos problemas depende da ampla cooperação internacional (ACNUR, 1951). Note que o trecho “encargos indevidamente pesados” descreve momentos de crise, quando ocorre a afluência em massa de pessoas. Ou seja, caso a situação fuja do controle, como o êxodo sírio provocado pela guerra, os Estados podem, simplesmente, negar o refúgio, se não houver cooperação de outros Estados.

Há uma preocupação evidente, por parte dos Estados, com a possibilidade de ocorrer um ou mais fluxos migratórios (em massa) de refugiados. Por isso frisam tanto a necessidade do comprometimento com a cooperação, pois quando isso ocorre, geralmente, o Estado não possui estrutura necessária para atender o fluxo migratório.

Durante as fases preparatórias que precederam a conclusão da Convenção de 1951, a França foi o Estado que mais enfatizou a cooperação, pensando em seus próprios interesses, pois já se tratava de um Estado que tendia a receber muitos refugiados. Entretanto, nota-se que a Convenção não estipula como se dará essa cooperação, quando ocorrer esses grandes fluxos, pois não existem instruções quanto a isso (FERREIRA, 2016).

Em seguida, em seu parágrafo 5º, a Convenção deixa claro que os Estados devem se esforçar, ao máximo, para resolver o problema, por se tratar de uma situação humanitária. Porém, coloca a situação política dos Estados em primeiro plano, ao desejar que todos os Estados reconheçam o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, e façam tudo o que esteja ao alcance de seus governos para evitar que esse problema se torne um foco de tensões interestatais, frisando, em seu 6º e último parágrafo do preâmbulo da Convenção, que o ACNUR deve zelar pela aplicação de convenções que assegurem a proteção dos refugiados e melhorem a cooperação entre Estados e o ACNUR (ACNUR, 1951).

Os Estados procuraram deixar o texto o mais claro possível, a fim de evitar futuros problemas de ambiguidade que poderiam atrapalhar seus interesses. O parágrafo 6º, por exemplo, foi a França que propôs. Alguns Estados foram contra esse parágrafo, como a Austrália e o Chile. Já os Estados Unidos defenderam que este conteúdo deveria estar no corpo da Convenção e não no preâmbulo. No preâmbulo também foi proposta a distribuição dos refugiados entre os Estados. A China pediu para revisarem tal conteúdo, já que não estava em condições de receber nenhum refugiado, mas se comprometeria em ajudar de outras maneiras (FERREIRA, 2016).

Outro mecanismo de restrição ao refúgio que pode ser invocado pelo Estado receptor se encontra no artigo 9º, tido como “Medidas Provisórias”. Tais medidas foram estipuladas para que os Estados não se sentissem engessados, em meio a situações extremas. Em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, em relação a qualquer indivíduo, os Estados estão autorizados, provisoriamente, a tomarem medidas que se julguem indispensáveis à segurança nacional, até que o Estado determine que essa pessoa é, efetivamente, um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito, no interesse da segurança nacional (ACNUR, 1951).

Acrescentado por interesse britânico à Convenção, por uma temeridade do Estado em conceder refúgio a possíveis inimigos de guerra, este artigo permite, portanto, que o Estado feche suas fronteiras por qualquer motivo que envolva sua segurança nacional e tome medidas que lhe forem cabíveis (UNHCR, 1990). O que, aparentemente, parece até razoável, porém essa alegação pode ser expressa, de acordo com o entendimento do próprio Estado, de forma arbitrária.

### 1.2.5 – O “*non-refoulement*”

O grande desafio enfrentado por estas pessoas que são forçadas a sair de suas localidades por um fundado temor de perseguição é, de fato, serem reconhecidas como um indivíduo que necessita de proteção internacional como um direito fundamental. Por isso há essa preocupação em desenvolver algum mecanismo que, talvez, não seja tão flexível. Ou, simplesmente, espera-se que os Estados passem a cumprir, de forma mais transparente, os tratados e documentos internacionais já ratificados.

A exemplo disso, podemos citar o artigo 33 da Convenção, o qual assegura o princípio da “não devolução” (*non-refoulement*). Princípio este que, frequentemente, é violado pelos Estados. Segundo este artigo, nenhum dos Estados pactuantes pode expulsar ou rechaçar, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada, em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou da sua opinião política (ACNUR, 1951).

Tal norma pode ser qualificada como uma norma peremptória de direito internacional, ou seja, *jus cogens*<sup>2</sup>, norma imperativa de direito internacional da qual não é permitida derrogação. Dessa forma, toda e qualquer transgressão que esteja sob o domínio de *jus cogens*, seja ela unilateral, bilateral ou multilateral, é ilegal.

### 1.2.6 – A retirada das limitações geográfica e temporal

No que tange à limitação geográfica e temporal, presente na Convenção de 1951, no dia 4 de outubro de 1967, houve uma reformulação desses preceitos com a entrada em vigor do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados. Este documento adicional reforçou a preocupação com a situação do refúgio, visto que, a partir da década de 1960, novos movimentos migratórios passaram a ocorrer, devido aos conflitos no continente africano por independência e, mais tarde, por outros conflitos de menor magnitude, relativos às disputas geopolíticas em meio à Guerra Fria.

---

<sup>2</sup> A noção de *jus cogens* é estabelecida pelos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, mas não se limita a ela, ou seja, não se restringe a violações resultantes de tratados, mas é de aplicação geral, estendendo-se a toda e qualquer violação. Além disso, em seu artigo 27, a mesma proíbe o Estado pactuante de invocar as disposições de seu direito interno para justificar o descumprimento de um tratado. (ONU. Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. 22 de maio de 1969. Disponível em: <http://www.un.org/en/index.html>. Acesso em: 26/01/2017.).

É interessante destacar que existe uma percepção, por parte dos estudiosos da matéria, de que o Protocolo adicional não era necessário ou é redundante. Isso porque a Convenção já havia salientado no item (b) da seção B-1 do artigo 1º, que os Estados poderiam expandir o alcance geográfico da proteção que desejasse oferecer. Porém, não houve adesão dos Estados pactuantes ao item (b), até porque, para os Estados pactuantes da Convenção, ampliar seu raio de proteção seria como “assinar um cheque em branco” em meio a diversos movimentos populacionais (KAZIMIERZ, 2004).

Contudo, o ACNUR não só precisava superar seus problemas de assistência, mas também alterar as circunstâncias políticas e legais em torno da Convenção de 1951. Em particular, era necessário superar a interpretação dominante da Convenção por Estados recém-descolonizados, que argumentavam que a Convenção era eurocentrista. Através da criação do Protocolo de 1967, o Direito Internacional dos Refugiados foi imerso no processo da "argumentação legal", pois estava, a partir de então, juridicamente explícita a retirada das limitações existentes. Essa foi a opção encontrada pelo ACNUR para persuadir os Estados mais desenvolvidos a criar um novo Protocolo abrangente (DAVIES, 2008, p.709).

Dando seguimento à análise do documento adicional, logo em seu preâmbulo, o Protocolo deixa clara a necessidade de se ampliar a abrangência da Convenção de 1951, considerando que a Convenção só se aplica às pessoas que se tornaram refugiadas, em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, além de que, desde sua adesão, surgiram novas categorias de refugiados, os quais não foram contemplados pela Convenção. Por isso se faz necessário e desejável que todos os refugiados, abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto (ACNUR, 1967).

Em suas “Disposições Gerais” do artigo 1º, parágrafo 3º, se evidencia que “o presente Protocolo será aplicado pelos Estados-membros sem nenhuma limitação geográfica”. E, em seu artigo 4º, o Protocolo adverte que toda controvérsia entre as partes pactuantes, relativa à sua interpretação e à sua aplicação, que não for resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das partes na controvérsia (ACNUR, 1967).

Nota-se, ao analisar este documento adicional, que os Estados pactuantes concordaram em ampliar a aplicação da Convenção de 1951, além de criar mecanismos que preenchessem possíveis “lacunas” existentes na esfera jurídica, buscando resolver impasses no âmbito do direito internacional, ao incluir a Corte Internacional como mediadora dos assuntos relativos à

Convenção e ao Protocolo. Isso significa que, teoricamente, os Estados pactuantes da Convenção e do Protocolo adicional, por exemplo, passaram a estar sujeitos à jurisprudência da Corte, caso estes violem algum dos objetivos centrais de tais documentos internacionais.

### **1.2.7 – A Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984**

Em suas histórias, os Estados latino-americanos adotaram os conceitos de asilo e refúgio de forma independente. O status legal do asilo<sup>3</sup>, na América Latina, existe desde 1889<sup>4</sup> e foi criado em resposta à instabilidade política da região e pela vontade de proteger vítimas de perseguição política (sobretudo intelectuais e elites políticas). No entanto, essas definições anteriores apenas reconheceram perseguições por razões políticas e não por razões de afiliação religiosa ou étnica (GUTIERREZ SILVA, 2012).

Mas, no início da década de 1980, os países centro-americanos passaram a enfrentar influxos maciços e deslocamentos de pessoas como resultado de conflitos internos, conflitos civis, abusos generalizados de direitos humanos, turbulências econômicas e desastres naturais. Como na África, a Convenção de Refugiados de 1951 se revelou inadequada frente aos problemas colocados pelo movimento de milhões de pessoas na região. Aqueles que fugiam de regimes repressivos na América Latina e buscavam refúgio nos Estados vizinhos não eram urbanos em sua maioria, nem membros da elite social ou política, como políticos de carreira, líderes sindicais ou intelectuais. Eram refugiados originários de áreas rurais e etnicamente misturados. No caso de El Salvador e Guatemala, por exemplo, comunidades inteiras estavam fugindo em massa de seus Estados de origem. Numa perspectiva estritamente legal, muitas dessas pessoas, provavelmente, não seriam elegíveis como refugiados, de acordo com a definição da Convenção, e processar esses pedidos de asilo individualmente não era prático (ARBOLEDA, 1991, p. 3).

Foi nesse contexto, que o Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina foi realizado, na Cidade do México, entre os dias 11 e 15 de

---

<sup>3</sup> Na esfera interamericana, os termos “asilo” e “refúgio” são usados de forma sinônima para designar a admissão de uma pessoa em território sob a jurisdição do Estado anfitrião e para especificar a proteção que tal Estado deve garantir de acordo com as Convenções Interamericanas. Já no âmbito do Sistema Universal da ONU, deve ser feita uma distinção entre o conceito de asilo e o estatuto de refugiado. O termo “asilo” é usado para descrever a simples admissão física de uma ou mais pessoas no território de um Estado, enquanto o Estado examina e decide sobre o status de refugiado (GUTIERREZ SILVA, 2012).

<sup>4</sup> A primeira vez que o asilo apareceu em um instrumento regional foi no Título II (artigos 15-18) do Tratado sobre Direito Penal Internacional. Esse tratado foi adotado durante o Primeiro Congresso de Direito Internacional Privado, em Montevideu, em 23 de janeiro de 1889. Nessa oportunidade, os Estados que adotaram tal instrumento foram: Argentina, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai (MENEZES, 2013, p.80).

maio, em 1981, organizado pela Secretaria de Relações Exteriores do México, em cooperação com o Instituto de Pesquisa Jurídica da Universidade Nacional do México, sob os auspícios do ACNUR. Na ocasião, procurou-se discutir a crise regional na América Central e abordar as limitações das leis internacionais e nacionais de refugiados. Entretanto, a severidade prolongada dos conflitos e deslocamentos na América Central levou, três anos mais tarde, a outra reunião regional entre os dias 19 e 22 de novembro em 1984. Nesta seguinte ocasião, especialistas e representantes de dez governos (Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela) se encontraram em um colóquio, em Cartagena, na Colômbia, patrocinado pelo Centro Regional de Estudos do Terceiro Mundo e pelo ACNUR e realizado sob os auspícios do governo colombiano, resultando no reconhecimento de que os contextos sociais e econômicos locais eram considerações relevantes na determinação do direito à proteção, expandindo a definição de "refugiado" na América Latina. Embora o colóquio tenha sido limitado ao foco da situação centro-americana, a definição (como na Declaração de Cartagena que se seguiu) foi aplicada a toda a América Latina (LOUGHNA, 2005, p. 71).

A Declaração de Cartagena define o refugiado de forma muito semelhante ao promulgado pela Organização da Unidade Africana (OUA) na Convenção sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados da África (1969), conhecida como Convenção da OUA. Além dos tipos de proteção delineados na Convenção de 1951, os acordos de Cartagena e da OUA ampliam a proteção para "pessoas que fugiram de seu país, porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, maciças violações de direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública" (ACNUR, 1995a, p. 208).

No entanto, ao contrário da Convenção da OUA, a Declaração de Cartagena não é legalmente vinculante. Também é mais restritiva do que a Convenção da OUA, na medida em que considera os refugiados indivíduos que devem demonstrar que "suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas". Essa estipulação é semelhante à definição consagrada e internacionalmente aceita dentro da Convenção de 1951 sobre os Refugiados, que exige que os indivíduos demonstrem que correm o risco de serem perseguidos (LOUGHNA, 2005, p. 72).

Ao longo do tempo, a Declaração de Cartagena passou a ser muito utilizada e tornou-se a base da política de refugiados, na América Latina, criando regras habituais para a definição de refugiados em toda a região. Além de ter sido, repetidamente, aprovada pela



Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), a maioria dos Estados latino-americanos aplica a definição mais ampla de refugiado da Declaração de Cartagena sobre o descrito na Convenção de 1951 sobre Refugiados, inclusive, diversos Estados já incorporaram a definição de Cartagena na sua legislação nacional (como é o caso do Brasil). A Declaração de Cartagena também tornou os governos dos Estados latino-americanos mais sensíveis à necessidade de eliminar as causas profundas do deslocamento de pessoas em grande escala, pelo menos no âmbito do discurso (LOUGHNA, 2005, p. 72).

A definição da Declaração de Cartagena sobre o status de refugiado pode ser interpretada como "o compromisso entre o padrão da Convenção de 1951 e a conceituação ampliada da OUA" (HATHAWAY, 1991, p. 21). Embora alargue o entendimento da Convenção de 1951 sobre a perseguição para incluir os abusos como resultado de agitação sociopolítica, também limita a obrigação de proteção nos casos em que se possa comprovar um risco real de danos, o que é semelhante ao ônus da prova colocado sobre o solicitante de refúgio de acordo com a Convenção de 1951. Na prática, no entanto, a exigência da prova parece ter sido interpretada de forma frouxa e a definição de "refugiado" foi amplamente aplicada, o que está de acordo com a abordagem da Convenção da OUA (ARBOLEDA, 1991, p. 13).

Como a Convenção da OUA, a Declaração de Cartagena usa terminologias normalmente não utilizadas no direito internacional dos refugiados. O uso de termos "violência generalizada", "conflito interno" e "violações maciças dos direitos humanos" vai além e é mais inclusivo do que a terminologia utilizada na Convenção da OUA. A Declaração oferece proteção aos que fogem à agressão estrangeira; aceita a noção de determinação grupal sem a necessidade de determinar a identidade do respectivo perpetrador; alarga a proteção (nos termos do artigo 33 da Convenção de 1951) de pessoas com um medo individualizado de perseguição a pessoas que fogem de abusos extensivos de direitos humanos; e convida a comunidade internacional a reconhecer a necessidade de providenciar proteção e assistência a pessoas internamente deslocadas. Outros aspectos importantes da Declaração de Cartagena incluem o reconhecimento: da necessidade de encontrar soluções duradouras para as crises de refugiados, incluindo o reagrupamento familiar; da importância da integração local dos refugiados no Estado receptor, com a assistência da comunidade internacional, a fim de proteger o seu bem-estar físico e mental; e do benefício da cooperação entre a OEA e o ACNUR em seus esforços para proteger e ajudar os refugiados (ACNUR, 1984).

É interessante destacar que existem três Sistemas de refúgio na América Latina: 1) o Sistema Latino-Americano de Asilo e Extradicação, estabelecido em Tratados e Convenções sobre Asilo Territorial e Diplomático, bem como a Extradicação, sendo codificada desde 1889 (abrangendo asilo político para indivíduos de alto escalão ou populares); 2) o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, desenvolvido a partir de Instrumentos Regionais de Direitos Humanos: a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Declaração Americana de Direitos Humanos de 1969 que contém princípios relativos ao Asilo; e 3) o Sistema Universal ou das Nações Unidas, de acordo com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados e a Declaração de Cartagena de 1984 (Vélez, 2011, p.174-228).

Entretanto, mesmo que muitos Estados latino-americanos tenham incorporado todas as ferramentas normativas existentes, ainda há pouca cooperação na temática do refúgio. Atualmente, catorze Estados latino-americanos adotam ambos os conceitos de refugiados (Convenção de 1951 e Declaração de Cartagena), como: Argentina (Lei nº 26.165/2006, artigo 4º); Bolívia (Lei nº 251/2012, artigo 15b); Brasil (Lei nº 9.474/97, artigo III); Chile (Lei nº 20.430/2010, artigo 2º); Colômbia (Decreto nº 4.503/2009, artigo 1b); Paraguai (Lei nº 1.938/2002, artigo 1b); Peru (Lei nº 27.891/2002, artigo 3b); Uruguai (Lei nº 18.076/2006, artigo 2b); Guatemala (Acuerdo Gubernativo nº 383/2001, artigo 11c); El Salvador (Decreto nº 918/2002, artigo 4c); Honduras (Decreto nº 208/2003, artigo 42.3); México (Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria, artigo 13II); Nicarágua (Lei nº 655/2008, artigo 1c); e Belize (Refugees Act, Capítulo 165/2000, 4.1.c). Porém, contraditoriamente, estes Estados de asilo que adotam o conceito da Declaração de Cartagena são os que têm os menores volumes de refugiados na América Latina, somando todos juntos 24.822 refugiados oficialmente reconhecidos. Por outro lado, os quatro principais Estados de refúgio com os principais volumes de refugiados e/ou de pessoas “vivendo como refugiadas”, na América Latina, (com 74.915 refugiados oficialmente reconhecidos) adotam apenas o conceito da Convenção de 1951, como: Equador (Decreto 1.182/2012, artigo 8º); Venezuela (Decreto nº 2.491/2003, artigo 1º; Costa Rica, Lei nº 36.831/2011, artigo 12; e Panamá, Decreto Executivo nº 23/1998, artigo 5º) (MENEZES, 2013, p.93; UNHRC, 2016).

Tais dados deflagram a fragilidade da cooperação, especificamente, quando avaliamos a situação do Equador que abriga, atualmente, 60.524 refugiados (em sua maioria, colombianos que fogem da guerra civil entre governo e as FARC), sendo o líder do ranking latino-americano (UNHRC, 2016). Pois, apesar de ter havido esforços, através do “Plano de

Ação do México” e da “Declaração de Brasília” (ambos de 2010), para “desafogar” o Equador dos “encargos indevidamente pesados” – por meio de estratégias que melhorassem a qualidade do refúgio e incentivassem a integração local de pessoas que necessitam de proteção em áreas urbanas e nas principais áreas fronteiriças, assim como o reassentamento solidário e o fortalecimento das comissões nacionais para a determinação do status de refugiados (seguindo os princípios da Declaração de Cartagena) – os Estados não agiram como se esperava (MENEZES, 2016). Portanto, o exemplo do Equador sugere que, enquanto não existir uma ação cooperativa fortemente atuante, por parte dos Estados, o sistema de refúgio na América Latina aumentará suas práticas de exclusão. São necessários novos mecanismos para garantir um compromisso claro dos Estados latino-americanos, bem como novas estratégias coordenadas no âmbito regional, utilizando instituições regionais novas e preexistentes (GUTIERREZ SILVA, 2012).

### **1.3 – Uma breve análise crítica sobre a ação dos Estados no regime do refúgio**

Desde a sua entrada em vigor em 1954, a Convenção de 1951 foi o instrumento internacional central sobre o estatuto do refugiado, complementado pelo Protocolo de 1967, que prorrogou a sua aplicação geográfica e temporal, como vimos anteriormente. Em meio século, desde a criação da Convenção, o Direito Internacional dos Direitos Humanos evoluiu como um sistema sofisticado de direitos e deveres entre o indivíduo e o Estado, que afetou as noções tradicionais de soberania e comportamento do Estado, sem precedentes. No entanto, apesar de existir uma forte influência do Direito Internacional dos Direitos Humanos sobre a regulamentação e o comportamento do Estado, houve uma relutância, de maneira geral, por parte dos Estados, dos acadêmicos e das instituições, de considerar o Direito dos Direitos Humanos, o Direito dos Refugiados e o Direito Humanitário, como ramos de um regime interconectado e holístico, especialmente, quando se trata do procedimento de elegibilidade do solicitante de refúgio (RSD) para além do alcance do artigo 1, seção A, parágrafo 2º, da Convenção de 1951 (UNHCR, 2006).

A “proteção complementar”, presente em diversos acordos, é um exemplo dessa relutância. A maioria dos regimes de proteção concedidos pelos Estados se encontram fora do quadro da Convenção de 1951. A proteção pode ser baseada em tratados de direitos humanos, como o “*non-refoulement*” que – além de constar no artigo 33 da Convenção de 1951 – está expressamente no artigo 3º da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes e, implicitamente, no artigo 7º do Pacto Internacional de

Direitos Civis e Políticos ou em princípios humanitários mais gerais – como o de prestar assistência às pessoas que fogem da violência generalizada sob a interpretação do texto da Declaração de Cartagena (GOODWIN-GILL, 1988).

Dada esta questão, é necessário refletir sobre a inadequação do Direito dos Direitos Humanos quanto ao seu fornecimento de um estatuto jurídico para os beneficiários da proteção complementar. Pois, embora os direitos humanos sejam atribuídos a todas as pessoas, em princípio – independentemente da sua nacionalidade ou status legal – na prática, tais características podem afetar, significativamente, a extensão desses direitos. Na realidade, os Estados diferenciam os direitos dos cidadãos e os direitos dos estrangeiros, com base na soberania de determinar quem permanece em seus territórios e em quais condições. Embora os direitos estabelecidos na Convenção de 1951 não sejam, inerentemente, superiores aos dos tratados universais de direitos humanos, sendo em grande parte baseados neste último, eles são aplicados de maneira diferente. Entretanto, o reconhecimento da necessidade de proteção de um indivíduo, concedido pelo estatuto da Convenção de 1951, não se compara a nenhum estatuto decorrente de um instrumento de direitos humanos, pois a Convenção de 1951 cria, por si só, um estatuto reconhecido no direito interno (LAMBERT, 1999).

Ou seja, embora o Direito dos Direitos Humanos ofereça um conjunto de direitos complementares e, em parte, mais generosos do que a Convenção de 1951, a generalidade e a imprecisão desses direitos, combinada com a falta de mecanismos de implementação no âmbito doméstico, torna-os, na prática, comparativamente, fracos. Apesar dos instrumentos universais de direitos humanos concederem um conjunto abrangente de direitos a todas as pessoas dentro da jurisdição de um Estado (com exceção de certos direitos concedidos apenas aos cidadãos), o Direito Internacional dos Direitos Humanos é forte por princípio, mas fraco em sua aplicação. Por isso, o status estabelecido na Convenção de 1951 deve atribuir todos aqueles que o princípio do “*non-refoulement*” protege. Entretanto, isso não precisa ser visto como uma tentativa de ampliar o alcance do artigo 1, seção A, parágrafo 2º, mas, sim, como o reconhecimento de que o alargamento do “*non-refoulement*”, sob o direito e o tratado internacional consuetudinário requer uma consideração concomitante do status que os beneficiários adquirem. Embora seja um tratado especializado, a Convenção de 1951 faz parte do corpo do Direito dos Direitos Humanos, tanto informando quanto informado por ele. Conseqüentemente, no que diz respeito ao estatuto que confere proteção às pessoas, a Convenção de 1951 atua como um tipo de “*lex specialis*”, pois ela não procura deslocar a “*lex*

*generalis*” do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas complementar e fortalecer sua aplicação (UNHCR, 2006).

Fora este contexto de utilização normativa um tanto quanto complexa – no qual os Estados escolhem por termos (ou rótulos) como "refugiados de fato", "refugiados de status B", "refugiados de tipo OUA e Cartagena" e "refugiados humanitários", pois o termo "proteção complementar" não aparece em nenhum tratado internacional e não tem conotação singular na prática estatal (UNHCR, 2005a) – a cooperação entre os Estados no regime do refúgio é outro tema que merece reflexão. Foi visto, brevemente, que a cooperação na América Latina é de difícil resolução. Todavia, tal dificuldade é comum e pode ser percebida em todos os continentes.

No contexto de restrições crescentes, em todo o mundo, em matéria de refúgio, durante a década de 1990, a ideia de "repartição de encargos indevidamente pesados" foi revivida e começou a ganhar força. Esses esquemas de compartilhamento baseiam-se na premissa de que a ação coletiva pode levar a uma resolução de crises melhor e mais duradoura do que as medidas unilaterais tomadas por Estados individuais. Mas, embora tais esquemas de compartilhamento de responsabilidade tenham sido desenvolvidos com algum sucesso em setores como a defesa e o meio ambiente, as conquistas na arena do refúgio foram mais modestas (SUHRKE, 1998).

A discussão política e acadêmica sobre o "compartilhamento de responsabilidade" ou “encargos indevidamente pesados” tem duas raízes distintas. Uma delas está na economia/bem-estar e se concentra em questões de gestão pública, incluindo a questão de “quem pagará o custo”. A outra está relacionada com a cooperação militar entre os EUA e seus aliados, na década de 1970, em particular, a disputa entre Washington, Estados europeus e Japão sobre quem contribuiria com a defesa regional. Ambos os discursos invocaram a lógica da ação coletiva tal como foi desenvolvida nas ciências sociais (OLSON, 1965).

Os problemas estruturais da cooperação entre o refúgio e a defesa são semelhantes. A questão chave para entender a dinâmica da cooperação envolve os chamados “*free riders*” ou “aproveitadores”. Diante dos fluxos em massa de refugiados, os potenciais Estados receptores têm objetivos conflitantes. Eles, provavelmente, querem minimizar o número de refugiados em seu próprio território, mas também promover a estabilidade e a ordem internacional – um objetivo que sugere uma regulação conjunta do fluxo. Assumindo algum respeito pelas normas internacionais, a cooperação mais óbvia seria admitir refugiados, de acordo com uma

fórmula convencional, para realizar a distribuição. Por outro lado, a natureza do “custo” convidará os “*free riders*” a esperar que os Estados, economicamente mais fortes, tomem a iniciativa. Uma vez que os “custos” são, por definição, indivisíveis, se um determinado Estado passa a receber os refugiados, os outros Estados se beneficiarão da estabilidade internacional que se segue, independentemente de suas próprias admissões. Como resultado, todos os Estados estarão tentados a deixar o “outro” fazer o “trabalho” (ACHARYA e DEWITT, 1997). Além da dificuldade do compartilhamento de custos, os refugiados talvez não desejem ser “compartilhados” por Estados onde há poucos laços culturais e sociais. Portanto, este é outro fator que deve ser observado com atenção.

Entretanto, os maiores obstáculos impostos ao regime do refúgio estão na natureza da “ameaça à segurança” em si. Cada vez mais, acadêmicos e burocratas, que tratam sobre o tema do refúgio, sugerem que os refugiados estão na categoria de problemas de “segurança estendida”. Embora raramente seja uma ameaça militar, eles podem ser percebidos como ameaçadores de várias maneiras. O argumento é que os refugiados podem ameaçar o regime político, a identidade cultural, a ordem socioeconômica e o ambiente da sociedade (pelo menos localmente, caso cheguem em grande número), e a segurança nacional (se estiverem envolvidos militarmente no conflito do qual fugiram). Sugere-se até que um Estado possa expulsar, deliberadamente, os refugiados para desestabilizar seus vizinhos (WEINER, 1996). No entanto, a analogia de segurança não se sustenta, porque, em alguns aspectos fundamentais, os refugiados não ameaçam os Estados. Mas, porque é mais difícil compartilhar a responsabilidade dos solicitantes de refúgio do que cooperar para a defesa nacional?

Os teoremas dos jogos como o “Dilema do Prisioneiro” e as analogias da cooperação internacional, em matéria de defesa e meio ambiente, ajudam a explicar os desincentivos dos Estados a tomarem medidas coletivas sobre o refúgio. Ao contrário das situações que inclinam os Estados a cooperar pela defesa, os Estados têm a capacidade de evitar as “ameaças” de refugiados com ações unilaterais. Ao contrário dos regimes ambientais internacionais que, tipicamente, abordam as causas de um problema, os regimes de refúgio abordam apenas os sintomas. Isso faz com que os custos de participação em esquemas de compartilhamento formalizados, ao longo do tempo, sejam incertos e fora do controle dos Estados. Os Estados são, habitualmente, relutantes em comprometer-se a pagar por desenvolvimentos sobre os quais não têm controle. A atitude dos Estados em relação ao pagamento das contribuições para as Nações Unidas reforça este ponto. Os membros da ONU têm algum poder para decidir quais as ações que a organização irá realizar, por exemplo, na

manutenção da paz – e para qual ação está indo o seu custo fixo. No entanto, a lógica de um esquema seguro e, portanto, de reciprocidade que sustenta a ação coletiva, só pode prevalecer se o esquema envolver um compromisso constante ao longo do tempo (SUHRKE, 1998).

Contudo, as relações de cooperação (Norte-Sul, por exemplo) entre Estados desenvolvidos e em desenvolvimento, têm sido fundamentais para o regime de refugiados e mal interpretadas pela literatura existente sobre as relações internacionais de migração forçada. A caracterização do regime pela analogia do “Dilema do Prisioneiro” não consegue capturar os interesses assimétricos e as relações de poder resultantes dessa dinâmica. Uma analogia teórica de jogo mais apropriada é a de um “jogo de persuasão”, no qual um ator mais forte tem pouco interesse direto em cooperar, enquanto o ator mais fraco tem tão pouca força de barganha que pode aceitar o que é oferecido inteiramente. Dado alguns interesses diretos e nenhuma obrigação normativa ou legal obrigatória, os Estados do Norte, historicamente, tiveram pouco incentivo para contribuir para proteger os refugiados além de seu território por sua própria causa. Enquanto isso, os Estados do Sul tiveram pouco poder de barganha, dentro do regime de refugiados, tendo que aceitar o que foi oferecido, ou simplesmente se prejudicar ao recusar toda a assistência aos refugiados que hospedam (BETTS, 2008).

Embora seja necessário sublinhar que os interesses dos Estados não são necessariamente sinônimo de interesses dos refugiados e que a cooperação interestatal pode contribuir para o reforço da proteção dos refugiados, é importante identificar o potencial das relações que o ACNUR pode desempenhar na orientação e canalização dos interesses dos Estados, para desenvolver soluções sobre influxos em massa, situações de refugiados prolongados e ampliação da proteção. Embora as relações não sejam tomadas como uma explicação monocausal para a cooperação Norte-Sul, sua importância mostra a necessidade de mais pesquisas para entender as circunstâncias em que podem contribuir para uma cooperação multilateral sustentável e para a provisão de recursos globais. Além disso, na medida em que os Estados do Sul ou as organizações intergovernamentais ganham força para superar o impasse Norte-Sul, em áreas de governança global, essas descobertas podem ter implicações para outras áreas análogas de governança, como no controle de doenças transmissíveis, pobreza e problemas ambientais específicos. Problemas que estão, geralmente, localizados no Sul e que os meios para resolvê-los estão, principalmente, no Norte (BETTS, 2008).

Não obstante, em meio aos impasses da cooperação e rejeição de refugiados, existem quatro fatores que instigam o Estado a negar proteção, mesmo sendo membro pactuante de algum tratado referente ao tema: i) afluência desproporcional de refugiados em seu território;

ii) conjuntura política internacional e doméstica desfavoráveis; iii) conjuntura econômica internacional e doméstica desfavoráveis; e iv) impacto da imagem negativa de um grupo de refugiados (MENEZES, 2013, p. 55). Portanto, não basta que o Estado ratifique a Convenção de 1951, seu Protocolo adicional de 1967, ou qualquer outro tratado que complemente a proteção, pois, na prática, muitos Estados já se filiaram a diversas normas internacionais (vinculantes ou não). Entretanto, a maioria deles passa a ignorar os acordos, quando se veem em uma situação desfavorável, mesmo quando, na realidade, não estão.

Se analisarmos os dados da tabela (26) do *Global Trends* (2016), sobre “Indicadores de capacidade e contribuições do Estado anfitrião”, é possível perceber que os Estados, apesar de alegarem problemas estruturais ou econômicos para negar a entrada de refugiados, possuem, em muitos casos, grande margem de capacidade ou potencial de receber mais refugiados do que declaram. Por exemplo, no caso da Alemanha (que já recebeu aproximadamente um milhão de refugiados), o impacto dessa população na economia é de 0,19% do PIB, somando apenas 8,3% da população alemã. Ou seja, mesmo que, aparentemente, o número de refugiados recém-chegados seja alto, para a robustez de sua estrutura macroeconômica não é, pois não impactou, dramaticamente, a economia nacional. Assim como é o caso de diversos outros Estados que alegam sofrer com o fluxo em massa, como: Reino Unido (0,05% do PIB; 1,83% da população), Estados Unidos (0,01% do PIB; 0,84% da população), Itália (0,08% do PIB; 2,46% da população) e Grécia (0,24% do PIB; 4,25% da população). Por outro lado, percebe-se que o ônus do fluxo em massa se concentra nos Estados mais pobres, onde o impacto do refúgio é grande e, de fato, os afeta, como por exemplo: Sudão do Sul (90,1% do PIB; 20,6% da população), Chade (38,7% do PIB; 26,9% da população) e Uganda (35,9% do PIB; 23,33% da população) (UNHRC, 2016). Portanto a falta de cooperação e o recente panorama de exclusão internacional acabam gerando distorções em Estados que já enfrentam cenários domésticos caóticos, intensificando suas dificuldades socioeconômicas.

As respostas contraditórias da comunidade internacional às emergências dos refugiados acontecem, principalmente, devido à relutância dos Estados soberanos em conceder deferência política e apoio financeiro às agências internacionais relevantes, e devido também à sua hesitação em assumir o ônus do reassentamento e sua preocupação de que ajudar os refugiados pode comprometer outros objetivos de política externa. Contudo, o problema é apenas parcialmente atribuível a conflitos políticos e à escassez de recursos, pois a confusão conceitual – sobre o significado do refúgio, suas causas e sua gestão – também



contribui para a miséria do refugiado, do anfitrião que o recebe, e para o descontentamento de refugiados internacionais que vivem essa tensão (SHACKNOVE, 1985, p. 276).

Para além dos desafios no âmbito da cooperação interestatal e cumprimento dos acordos firmados, o que mais interessa a este trabalho é ressaltar a importância da informação do Estado de origem (COI) como uma ferramenta de garantia de direitos humanos, a partir do momento em que sua função é viabilizar a fundamentação da perseguição sofrida pelo solicitante de refúgio. Portanto, há uma necessidade de se diferenciar os indivíduos que merecem proteção internacional daqueles que não, e é com o auxílio da informação do Estado de Origem (COI) que o procedimento de reconhecimento do status de refugiado (RSD) pode ser aplicado de maneira mais segura, evitando possíveis falhas de interpretação na correlação entre as características objetivas e subjetivas que envolvem este procedimento. Para entendermos melhor a dinâmica de funcionamento e utilização técnica da COI, será feita, a seguir, uma análise específica sobre este documento para expor suas características internacionais.

## **Capítulo 2. Informação do Estado de Origem (COI)**

Este capítulo, que está relacionado com o segundo objetivo deste trabalho, analisará as características da Informação do Estado de Origem (mais conhecido como *Country of Origin Information* ou pela sigla em inglês COI) para identificar as principais diretrizes internacionais do ACNUR, assim como os padrões internacionais de uso e produção da COI, adotados pelos atores estatais como Canadá, Estados Unidos e Austrália e não estatais como União Europeia e Cruz Vermelha Austríaca.

### **2.1 – Características da COI**

Então, hipoteticamente, os migrantes forçados chegam a um determinado Estado e solicitam refúgio às autoridades competentes. Em seguida, o órgão responsável pela “Determinação do Status de Refugiado” (RSD, sigla em inglês), no Estado receptor, entrevista o solicitante e compara a sua declaração com o relatório COI. Mas, o que de fato é este relatório? Como se produz? Qual sua importância? Como é utilizado? São essas questões que serão respondidas a seguir.

#### **2.1.1 – O que é a COI**

Quando se busca definir a COI, é possível dizer que se trata de um conjunto de informações sobre a situação do Estado de origem dos refugiados. Este conjunto de informações presentes na COI é utilizado nos procedimentos de análise e de tomada de decisão, que determinam a proteção internacional necessária para os indivíduos que solicitam refúgio. Estas informações servem como suporte para os atores responsáveis, e outras pessoas envolvidas com o tema, tomarem decisões sobre proteção internacional, de acordo com as informações analisadas, ou seja, a COI subsidia o procedimento de RSD. Dentre as informações analisadas pelo relatório estão: direitos humanos e situação de segurança; a situação política e sua legalidade; aspectos culturais e sociais; situação humanitária e econômica; eventos e incidentes; e a geografia (AUSTRIAN RED CROSS, 2013).

Portanto, do ponto de vista técnico, a COI facilita a identificação dos indivíduos que necessitam ou não de proteção internacional, podendo também fomentar o debate em fóruns internacionais acerca do tema, para que a comunidade internacional possa tomar providências

em relação a eventuais crises migratórias, as quais dependem da ampla cooperação internacional (UNHCR, 2004, p.3).

Pelo fato deste documento ser, basicamente, uma compilação de informações sobre um determinado Estado, a cooperação internacional para com a busca de dados é, frequentemente, necessária para que haja uma atualização da conjuntura real do Estado, tendo em vista a dinâmica situação em que os Estados de origem de refugiados se encontram.

### **2.1.2 – Como e por que se utiliza a COI**

É importante salientar, novamente, que o texto da Convenção de 1951, embora não declare explicitamente, cria a necessidade de se desenvolver estudos sobre a “Informação do Estado de Origem” (COI), logo em seu artigo 1º, seção A, ao delimitar as características do refúgio que englobam as categorias de perseguição que o indivíduo pode sofrer, pois, para avaliar se o medo subjetivo do solicitante de refúgio se baseia em circunstâncias objetivas e bem fundamentadas, o tomador de decisão necessita de informações precisas do Estado de origem do solicitante (IAS, p. 10, 2009).

É interessante destacar que a importância da COI consta em declarações, relatórios e documentos políticos do ACNUR, do órgão internacional de Juizes de Imigração (IARLI, sigla em inglês), da União Europeia e do governo do Reino Unido (UNHCR, 2009, p. 26).

Para o tomador de decisões judiciais, por exemplo, a principal preocupação é a informação legalmente relevante, no sentido de ajudar a responder questões relacionadas aos casos de solicitações. Contudo, as decisões judiciais, frequentemente, encontram poucas informações em materiais de análise direta sobre as condições do Estado com as quais eles têm que lidar. Mas, isso não significa que a COI, encontrada pelo juiz, seja de nenhuma ou pouca relevância, pois pode servir para outros casos ou em outros contextos. A relevância do material está no julgamento sobre o caso, e não no relatório propriamente dito. Geralmente, será dada preferência aos relatórios cujo conteúdo se relaciona com questões ligadas ao refúgio que trata de violações dos direitos humanos e da situação das minorias e das pessoas deslocadas (THE COI GUIDANCE WORKING PARTY, 2006, p. 7).

Por exemplo, o *European Asylum Support Office* (EASO), órgão responsável pelo sistema de concessão de refúgio da União Europeia (UE), pelo fato de ter recebido, em setembro de 2016, mais de 153 mil pedidos de refúgio oriundos de cidadãos afegãos, o órgão produziu – com o auxílio de pesquisadores e autoridades nacionais de refúgio da Áustria, da

Bélgica, da França, da Hungria e da Polônia – um relatório COI sobre o Afeganistão contendo, entre outras informações, a descrição das táticas e armas utilizadas pelos grupos armados, as competências do Estado para garantir a lei e a ordem, o impacto da violência sobre a população civil e a visão geográfica da situação de segurança nacional (EASO, 2016a). Informações cruciais para que o tomador de decisão emitisse pareceres favoráveis, ou não, à concessão de refúgio, de acordo com os diversos depoimentos colhidos dos solicitantes, dada a grande demanda oriunda daquele Estado.

Um critério óbvio para avaliar a pertinência de certos tipos de fontes COI é se eles oferecem ou não um tratamento completo ou adequado das condições/problemas relevantes do Estado. Se, por exemplo, há uma questão sobre a equidade do sistema judicial de um Estado, então, obviamente, é importante que o juiz possa entender o caso com as evidências sobre todos os fatores relevantes, relacionados, por exemplo, ao sistema de justiça nacional. Podem ser também elementos que forneçam uma visão geral ou detalhada das condições em um determinado Estado, sobre grupos e categorias relevantes (por exemplo, a posição de diferentes minorias étnicas ou de categorias vulneráveis) (THE COI GUIDANCE WORKING PARTY, 2006, p. 8).

Dessa forma, os juízes da UE e os tribunais que lidam com casos da Somália, por exemplo, podem analisar os periódicos relatórios conjuntos, elaborados por funcionários de vários países da UE que realizaram missões de pesquisa. No caso da Somália, o relatório conjunto de 2004 contém seções que tratam, em detalhes, de diversos aspectos da Somália: sua história, instituições políticas, sistema jurídico, estrutura do clã, posição de categorias vulneráveis, entre outros (UNITED KINGDOM, 2004). No entanto, o grau da informação COI pode ser geral ou específico, variando de caso para caso ao longo do tempo.

A abrangência, obviamente, não será uma característica apropriada para esperar de fontes que só buscam lidar com um incidente ou situação específica como, por exemplo, uma notícia de imprensa descrevendo recentes detenções de opositores. Porém pode ser apropriado para os relatórios que pretendam dar uma visão geral da situação do Estado, ou lidar plenamente com questões específicas. No entanto, mesmo que um relatório, que pretenda ser abrangente, não mencione um evento ou fato específico, não significa, necessariamente, que o evento não aconteceu ou não é verdade (THE COI GUIDANCE WORKING PARTY, 2006, p. 8).

A maioria dos sistemas nacionais de determinação de refugiados exige (ou permite, em determinadas circunstâncias) que o tomador de decisão judicial decida sobre a questão de saber se alguém é um refugiado ou está em risco de violação de direitos humanos, se for devolvido, de acordo com a situação atualizada. O que normalmente está sendo avaliado é o "risco futuro" por referência às circunstâncias prevalecentes na data da audiência. Este requisito não é fácil para os juízes aplicarem, uma vez que os relatórios apresentados tratam de circunstâncias passadas. Mas, para manter a integridade da tomada de decisões, é importante que a legislação nacional obrigue o tomador de decisão a avaliar o risco atual, à luz das últimas evidências e que evitem confiar em fontes que não sejam COI (THE COI GUIDANCE WORKING PARTY, 2006, p. 9).

Entretanto, a COI também pode ser de vital importância para testar ou estabelecer questões relacionadas aos aspectos históricos. É quase sempre necessário rever a experiência passada do indivíduo e as práticas passadas dos Estados de origem, a fim de determinar a probabilidade de danos no futuro. Um indivíduo que fugiu em 2000, por exemplo, devido a graves abusos cometidos pelo governo, decorrentes de suas atividades políticas, é uma informação que deve ser considerada, mesmo que a solicitação seja feita em 2005, pois se o tomador de decisão só considerar as práticas do governo em 2005, o abuso talvez não seja evidenciado. Fatos históricos, padrões de comportamento e práticas são indicadores importantes para avaliar o potencial de risco futuro. Ter que decidir questões sobre categorias de risco atuais, por referência ao COI que não está atualizado, pode não ser uma situação fácil para os tomadores de decisões judiciais de alguns Estados, pois seu sistema legal ainda pode exigir uma resposta com base em qualquer evidência. No entanto, como regra geral, os tomadores de decisões judiciais devem, em tais casos, evitar a utilização de informações de um Estado para outros casos não relacionados (IARLJ, 2016, p. 39).

Portanto, o propósito para o qual a COI é usada, especificamente, varia, podendo ser observada como uma ferramenta usada pelos tomadores de decisão para: i) identificar locais designados pelos solicitantes; ii) corroborar com a situação e as atividades dos indivíduos; iii) avaliar o risco futuro; iv) avaliar a credibilidade geral da história do solicitante; v) avaliar a confiabilidade dos documentos; vi) avaliar o peso a ser dado ao testemunho de especialistas; e vii) avaliar o peso a ser dado ao testemunho não especializado (UNHCR, 2009, p. 54).

### 2.1.3 – Quem produz a COI

Devido à importância de fundamentar a decisão sobre as informações atuais, busca-se tomar como base relatórios COI periodicamente publicados. Documentos de posição do ACNUR, relatórios do Departamento de Estado dos EUA, relatórios da Anistia Internacional e relatórios da *Human Rights Watch* são produzidos anualmente. Os dois últimos órgãos, às vezes, produzem relatórios interinos ou periódicos adicionais. No Reino Unido, os Relatórios de Serviços do Estado de Origem do Início (COIR, sigla em inglês) são produzidos, bianualmente, em abril e outubro. Às vezes, pode ser importante saber sobre eventos de fontes de mídia confiáveis mais recentes (por exemplo, se houver um golpe de Estado repentino) (THE COI GUIDANCE WORKING PARTY, 2006, p. 9).

Contudo, apesar do ACNUR disponibilizar um modelo de COI com as mínimas exigências necessárias para sua produção, não há um método de desenvolvimento da COI único, também há limites de harmonização das informações coletadas, pois cada Estado receptor de refugiados desenvolve seu próprio documento, de acordo com as suas políticas migratórias. Ou seja, há uma margem de flexibilidade no seu desenvolvimento, especialmente quando o tema é segurança nacional. Para tanto, o ACNUR apoia as iniciativas que buscam fortalecer as redes entre os atores tomadores de decisão, visando à disseminação de materiais mais precisos, a fim de que essa aproximação possa consolidar princípios legais para melhor avaliar os pedidos de refúgio (UNHCR, 2004, p.4).

Em seu manual mais completo sobre a COI, conhecido como o “*Handbook*” sobre o tema, o ACNUR explica, detalhadamente – além de trazer o contexto do refúgio, com base nos acontecimentos históricos e normas internacionais – como se interpreta o “fundado temor de perseguição”, presente na Convenção de 1951, base para qualquer análise de caso. Obviamente, quando se trata de uma migração por outros motivos, não se caracteriza a necessidade de proteção. Tais violações são separadas por categorias, pelo manual, de maneira que o produtor do relatório COI possa explicar cada categoria de violação cometida pelo Estado de origem de forma detalhada. Por exemplo, a perseguição, discriminação e punição de indivíduos, geralmente, são cometidas por autoridades estatais, podendo ter motivações variadas, como: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupos sociais específicos e opinião política. Geralmente, a categoria que apresenta mais violações deve ser a mais enfatizada pelo relatório (UNHCR, 2011, p.11 - 18).

Outro ponto de extrema importância, levantado pelo ACNUR, trata das fontes de informações utilizadas pelo produtor da COI. É necessário que as informações sejam oriundas de instituições confiáveis, como já foi mencionado. Geralmente, os Estados que não produzem COI devem procurar informações de fontes respeitáveis, como órgãos da União Europeia ou das Nações Unidas; ONGs como a Anistia Internacional, *Human Rights Watch* ou universidades. Além disso, vários Estados fornecem COI acessível ao público, como os Relatórios do Departamento de Estado dos Estados Unidos e a Comissão de Imigração e Refugiados do Canadá, por exemplo (UNHCR, 2004, p.9).

Outro grande produtor de COI é o próprio ACNUR. Sua proeminência na produção da COI está ligada ao seu papel como um dos maiores tomadores de decisão do mundo. Em 2013, o Alto Comissariado registrou um recorde de 203.200 pedidos individuais de refúgio em comparação com 125.500, no ano anterior, o que o confirmou como o segundo maior corpo de RSD do mundo. Quatro quintos dos pedidos individuais de asilo recebidos pelo ACNUR foram registrados em apenas oito operações de RSD. Mas, devido ao aumento dramático das aplicações em 2013, e apesar das melhorias em sua capacidade, o atraso na determinação do status de refugiado do ACNUR aumentou para uma alta histórica de 252.800 pedidos pendentes. Entretanto, o ACNUR continua a explorar e implementar medidas para melhorar a justiça, a qualidade e a eficiência de suas operações de RSD e identificar alternativas para RSD individuais e para grupos selecionados de requerentes de asilo. Paralelamente, o ACNUR trabalha com governos e outros parceiros para construir e fortalecer a capacidade dos procedimentos governamentais de RSD. Apesar desses esforços, em 2013, o ACNUR continuou a ser responsável pela implementação do procedimento RSD em mais de 50 países. Em outros 20 países, o ACNUR realizou a RSD em conjunto com o governo ou paralelamente<sup>5</sup>.

#### **2.1.4 – Como a COI e o procedimento de RSD se relacionam**

O procedimento de RSD e a COI são interdependentes. Para se desenvolver o procedimento de RSD é necessário ter acesso aos relatórios COI. E, do ponto de vista da COI, elaborada pelo ACNUR, existem cinco estágios básicos no procedimento de RSD que devem ser cumpridos para se ter uma avaliação, minimamente, razoável da solicitação de refúgio (UNHCR, 1993):

---

<sup>5</sup> UNHCR. Refugee Status Determination. Disponível em: <http://www.unhcr.org/refugee-status-determination.html>. Acesso em: 16/06/2017.

1) O primeiro estágio da análise do pedido busca identificar o indivíduo, podendo ser por meio de algum dado biológico básico, como documentos de identidade, algum documento de viagem, fotografias, impressões digitais e rota de viagem;

2) O segundo estágio se baseia na entrevista e no relato escrito feitos pelo solicitante sobre sua situação e os motivos que o levaram a migrar;

3) O terceiro estágio é a avaliação das informações coletadas para testar a veracidade e procedência do pedido e se os motivos de perseguição invocados podem ser aceitos. É nesta etapa que o tomador de decisão necessita de informações gerais e específicas sobre o Estado de origem (COI);

4) O quarto estágio é o da decisão em primeira instância. Para fazer uma determinação, o avaliador do caso deve ter acesso a todos os itens descritos anteriormente, assim como normas de refugiados aplicáveis (nacionais e internacionais), decisões anteriores (casos semelhantes), e jurisprudência de outras jurisdições. Todas as diretrizes devem ser aplicadas de forma sistemática;

5) O quinto estágio é a determinação de recurso. Os recursos, muitas vezes, contam com a mesma informação da primeira instância. No entanto, isso não é regra, pois o recorrente pode invocar novas razões a respeito da sua situação atual. Há também diferenças quando o recurso é administrativo ou perante um tribunal com permissibilidade de provas (por exemplo, apenas as questões processuais, e não o mérito do pedido é avaliado).

Pelo fato das informações necessárias (para avaliar o pedido de refúgio) serem gerais e específicas, os tomadores de decisão devem apreciar a alegação do candidato e sua credibilidade, ao expor sua "história", no seu contexto factual adequado, ou seja, a situação conhecida no Estado de origem. Entretanto, às vezes, é extremamente difícil avaliar a credibilidade dos fatos relatados. Por isso, as informações sobre o Estado de origem (COI) devem ser precisas (UNHCR, 2004, p.5).

Tendo em vista a importância da elaboração correta de um relatório COI, podemos destacar algumas preocupações necessárias (UNHCR, 2004, p.18):

A) Escopo: o escopo principal da base de dados deve descrever a situação dos direitos humanos, nos países de onde os refugiados vêm ou virão provavelmente;

B) Material Público: o banco de dados deve conter apenas material público, incluindo material não convencional e inédito, desde que provenha de uma fonte nomeada e rastreável;



C) Órgão de controle: o controle sobre o conteúdo da base de dados deve ser deixado nas mãos de um centro relativamente independente, responsável pela coleta de informações que responda às necessidades dos tomadores de decisão;

D) Acesso: o acesso à base de dados, contendo apenas material público, pode ser aberto a todos, embora o grupo de tomadores de decisão de agências de determinação de refugiados deva ser servido prioritariamente;

E) Linguagem: a base de dados abrangerá, em última instância, material em todas as línguas, mas começará com material escrito em inglês, francês, espanhol e alemão; seus próprios registros serão limitados a alguns idiomas, sendo o inglês a língua de primeiro acesso (dependendo dos recursos).

Considerando a situação especial dos requerentes de refúgio, os procedimentos de RSD devem prestar especial atenção para o fato de que os casos em que o solicitante pode fornecer evidências sobre suas declarações será exceção, e não regra (UNHCR, 2004, p.18). Portanto, os requisitos de provas não devem ser aplicados com muito rigor, tendo em vista o benefício do solicitante. Contudo, tal como previsto no manual do ACNUR (UNHCR, 2011, p.39):

“O benefício da dúvida [...] só será dado quando todas as provas disponíveis forem obtidas e verificadas e quando o examinador for convencido sobre a credibilidade geral do solicitante. As declarações do solicitante devem ser coerentes e plausíveis, e não podem ser contraditórias com fatos geralmente conhecidos”.

Em reivindicações individuais, as circunstâncias e a credibilidade do solicitante, muitas vezes, serão os elementos mais decisivos. Contradições entre provas não significa, necessariamente, que o solicitante não é credível, pois a decisão não pode depender somente do sistema de informação em detrimento do depoimento do solicitante.

### **2.1.5 – Da cooperação internacional no âmbito da COI**

De acordo com o ACNUR, a cooperação internacional para produção da COI já vem ocorrendo há muitos anos no âmbito formal e informal. Em geral, esta cooperação de

intercâmbio de informação vem sendo feita de forma bilateral e regional e, entre os Estados, com a participação do ACNUR, além de algumas OIs e ONGs. Normalmente, essa cooperação é restrita ao compartilhamento de informações. Em alguns casos, a cooperação não chega a produzir uma avaliação comum de uma situação real do país. Em outros, como o sistema europeu (máximo exemplo de cooperação), as decisões são estabelecidas com base em diversos relatórios de alto nível (UNHCR, 2004, p.4).

A troca de informações tanto públicas quanto privadas é uma necessidade. No entanto, um intercâmbio sistemático de qualquer quantidade substancial de dados entre alguns atores exige – além de arranjos organizacionais e ferramentas informáticas acessíveis a vários usuários – uma troca "sem restrições" de informação entre os parceiros (UNHCR, 2004, p.4).

As propostas para a partilha intergovernamental de informações COI iniciaram-se no final dos anos 1980. Em janeiro de 1989, em uma oficina realizada pela COI, no âmbito das consultas intergovernamentais, um estudo de viabilidade feito pelo ACNUR produziu um inventário mostrando a possibilidade de se desenvolver investigação e troca de dados no âmbito nacional, além do acesso a sistemas de computador e outros métodos de cooperação no campo da documentação e da COI (UNHCR, 2004, p.21).

Embora alguns sistemas estejam convergindo, o ACNUR notou que os Estados continuam a conduzir o RSD, no âmbito dos seus quadros jurídico-administrativos próprios com suas próprias preferências. O problema é que as diferentes culturas jurídicas e os interesses soberanos constituem um obstáculo contínuo para a unificação do sistema. A experiência mostrou que uma melhor coordenação e compartilhamento de informação não são simples de se consolidar. Há pouca dúvida de que as exigências da COI de Estados receptores não são iguais, mesmo quando se trata de casos similares (UNHCR, 2004, p.21).

Porém, as visitas recíprocas de especialistas em informação de determinadas agências nacionais de refugiados tornaram-se um importante mecanismo de partilha das melhores práticas. Por exemplo, as consultas intergovernamentais (CIG) dos grupos de trabalho sobre a COI desenvolveram um mecanismo deste tipo que tem provado ser benéfico. Os usuários podem obter economias substanciais, através de uma ação conjunta. Isto reduziria a fragmentação e a sobreposição desnecessárias existentes, além de diminuir atrasos e possíveis abusos dos sistemas de refúgio (UNHCR, 2004, p.25).

Tal base de dados comum serviria para compartilhar referências e textos completos de materiais de domínio público. Embora essa base de dados não satisfaça plenamente as

necessidades de todos os usuários (por exemplo, problemas de linguagem), não há dúvida de que mesmo um serviço parcial como esse iria liberar tempo e energia para lidar, de forma mais sistemática, com as informações que não são comumente necessárias (por exemplo, voltadas para aplicação individual) ou não tão compartilháveis (por exemplo, documentos confidenciais ou redigidos em língua local pouco conhecida). Trocas informais (oral ou escrita) de informação, seja de natureza factual ou revisão, continuarão a ter um lugar importante na área de elaboração de políticas entre os Estados e organizações, mas as possibilidades de sistematização de tal troca seriam, por definição, limitadas. Além disso, os canais informais de comunicação se beneficiariam de não ser diretamente sobrecarregados com o que já está em domínio público (UNHCR, 2004, p.26).

A complexidade técnica e organizacional de qualquer troca de dados é reconhecidamente substancial (especialmente no âmbito transnacional). Parece, portanto, preferível começar com a cooperação de material público, pois não seria prejudicado por considerações de confidencialidade. Outra razão prática para acessar a informação pública é o fato de que grande parte da informação necessária está, hoje, facilmente disponível no domínio público em vários sites. Por razões óbvias, é provável que os materiais públicos mostrem uma taxa maior de sobreposição entre os sistemas existentes. O mapeamento dos Estados de origem é um exemplo de informação controversa que poderia ser armazenado, centralmente, e disponibilizado para todos os interessados (UNHCR, 2004, p.22).

Da mesma forma, os atores envolvidos seriam encorajados a compartilhar, abertamente, análises de COI e sua aplicação. Mesmo que a maioria das organizações queira fazer a interpretação e análise por si mesma, esse documento pode ser integrado e consolidar posições eventualmente comuns.

Atualmente, as agências estão cada vez mais preparadas para desenvolver o procedimento de RSD e produzir relatórios COI, oferecendo cursos na área, entre outras ferramentas, para que a tomada de decisão fique cada vez mais facilitada. Inclusive, a própria prática do ACNUR está muito atrás das práticas em muitos Estados signatários da Convenção e do Protocolo. Isso porque, diferente das outras agências da ONU que operam em um nível macro, o ACNUR, possui “clientes individuais”. Ou seja, ele é, diretamente, responsável pela proteção e assistência dos solicitantes de refúgio. Devido às suas responsabilidades especiais para com os indivíduos, o ACNUR, mais do que qualquer outra agência da ONU, precisa atualizar seus sistemas administrativos para elevá-los aos padrões dos governos esclarecidos na área (ALEXANDER, 1999, p.255-6).

## 2.2 – Exemplos de práticas internacionais no âmbito da COI

Tendo em vista as características da COI, será abordado, a seguir, o trabalho das principais agências especializadas em migração, no mundo, para que se possa extrair algum modelo comum da COI e procedimento de RSD como referência.

### 2.2.1 – União Europeia

De acordo com os levantamentos estatísticos oficiais da *Eurostat*, desde 2013, a Europa tem recebido milhares de refugiados. Foram 431 mil solicitações de refúgio, em 2013, 627 mil, em 2014 e cerca de 1,3 milhões, em 2015 e 2016. Entretanto, em 2016, o número de solicitantes de refúgio, oriundos da Síria, sofreu uma ligeira queda pela primeira vez, de 363 mil, em 2015 para 335 mil. Atualmente, as maiores taxas de solicitações de refúgio, na Europa, vêm da Síria (27,8%), Afeganistão (15%), Iraque (11%), Paquistão e Nigéria (4%). Em 2016, houve 1,1 milhões de decisões em primeira instância, em todos os Estados-membros da UE, quase o dobro, em 2015 (593 mil). De longe, o maior número de decisões foi tomado na Alemanha, constituindo cerca de três quintos (57%) das decisões totais de primeira instância, na EU, em 2016. Além disso, houve 221 mil decisões finais, sendo a maior parte (56%) na Alemanha. Em 2016, 366 mil pessoas receberam o estatuto de refugiado na UE em primeira instância, 258 mil receberam status de proteção subsidiária e 48 mil foram autorizadas a permanecer por razões humanitárias (EUROESTAT, 2017). Estes dados são mais do que expressivos e constata a importância do continente europeu para o funcionamento do sistema de proteção de refugiados.

No caso da União Europeia, a região conta com uma agência de suporte ao refúgio, conhecida como *European Asylum Support Office* (EASO). Criada em 2010, a missão da EASO é contribuir para a implementação e desenvolvimento do *Common European Asylum System* (CEAS), existente desde 1999, fornecendo apoio, facilitando, coordenando e fortalecendo a cooperação prática entre os países da União Europeia e seus parceiros (Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, República Checa, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Polônia, Portugal, Romênia, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Suécia, entre outros que não estão no bloco como, Turquia, Suíça e Noruega), como um centro de especialização independente em refúgio. Para cumprir sua missão, a EASO observa os seguintes princípios (EASO, 2016b, p. 5):

- Fornecer apoio abrangente e atempado, incluindo apoio operacional para auxiliar os Estados-membros;
- Estimular a qualidade e a eficiência dos sistemas de refúgio e de acolhimento dos Estados-membros;
- Atuar como um centro de especialização independente e imparcial;
- Fornecer dados, análises e avaliações precisas e atualizadas sobre assuntos relacionados ao refúgio;
- Apoiar os Estados-membros no exercício das suas responsabilidades, no domínio do refúgio e em solidariedade aos mesmos, quando os sistemas de refúgio estão sob pressão;
- Prestar apoio aos sistemas de acolhimento de países terceiros, bem como apoio relacionado com o reassentamento, em estreita colaboração com as instituições relevantes da UE e as organizações internacionais;
- Facilitar e estimular medidas conjuntas e comuns de cooperação prática no domínio do refúgio, promovendo, assim, a confiança mútua entre os Estados-membros;
- Fornecer contribuições baseadas em evidências para os formuladores de políticas da UE em matéria de refúgio;
- Cooperar com instituições, agências e organismos da EU; organizações internacionais e sociedade civil.

Outro importante fator que contribui para que haja coesão e equivalência no procedimento de RSD dos Estados europeus é o treinamento comum oferecido pelo EASO aos tomadores de decisão. O EASO serve como base de treinamento comum de alta qualidade para serviços de refúgio e migração, em toda a EU, e apoia a implementação prática do CEAS e o aprimoramento de padrões de qualidade, baseados no direito internacional dos refugiados. A ferramenta principal de treinamento da EASO é o Currículo de Treinamento EASO, um sistema de treinamento vocacional comum, projetado, principalmente, para avaliadores de casos e outros funcionários de refúgio, em toda a UE. O Currículo aborda os principais aspectos do procedimento de refúgio, através de uma série de módulos interativos. Sua metodologia de aprendizagem combina o formato de “*e-learning on-line*” e as sessões presenciais, permitindo uma abordagem teórica e prática durante o treinamento. Ao longo do ano de 2016, o EASO registrou 6.152 participantes, um crescimento de 58%, se comparado ao ano anterior (EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE, 2017).

No que tange à produção de relatórios COI, a EASO desenvolveu sua própria metodologia para produzir tal documento, após uma série de reuniões com os representantes dos Estados-membros e o ACNUR. A metodologia aplicada se divide em cinco sessões: princípios gerais, introdução, investigação, informação, finalização e seguimentos, além dos anexos que incluem glossário e modelos de relatórios COI. Os relatórios COI da EASO e de seus membros são de natureza pública, visando facilitar o acesso às informações (EASO, 2012, p.5).

É interessante destacar alguns princípios basilares da EASO para produção dos relatórios COI, como a imparcialidade e objetividade das informações; facilidade do uso e compreensão; veracidade das informações; transparência e publicidade; e controle de qualidade do relatório. Entretanto, o fator de maior preocupação, explicitamente, perceptível no guia metodológico, é a fonte da informação, pois toda ela deve ser checada de forma intensa para que não acarrete em um procedimento de RSD falho (EASO, 2012, p. 6). Além disso, o guia traz, de forma minuciosa, todo passo a passo de como deve ser o formato do relatório COI. Este guia lembra bastante a estrutura das regras da ABNT que conhecemos no mundo acadêmico.

O controle de qualidade dos relatórios COI pode ser feito por especialistas nacionais ou externos, como ONGs, instituições acadêmicas, OIs, que possuem experiência acreditada sobre os temas específicos do relatório. Mas, todos os especialistas externos são selecionados pela EASO (EASO, 2012, p. 7).

Outro guia de grande importância, produzido pela EASO, é o guia de entrevista pessoal do solicitante de refúgio. O guia prático do "Gabinete de Apoio de Asilo Europeu" (EASO) "Entrevista pessoal" foi criado para apoiar os Estados-membros no cumprimento de uma das suas obrigações vitais no CEAS: a obrigação de dar ao solicitante uma oportunidade justa e efetiva para apresentar os motivos para a sua aplicação, em que a entrevista pessoal desempenha uma função chave. O guia é projetado de acordo com os requisitos legais relevantes e, ao mesmo tempo, sugere uma abordagem prática, aplicável no trabalho diário dos tomadores de decisão. O guia promove um método de entrevista estruturada que está de acordo com o Currículo de Treinamento EASO (EASO, 2014, p. 1).

Seu formato é subdividido em cinco estágios: 1) o primeiro estágio está voltado à preparação, pois ela é a chave para uma boa entrevista. Quanto melhor preparado o avaliador estiver, através de perguntas mais relevantes, mais eficiente será a entrevista. A falta de

preparação desperdiça o tempo na entrevista e, muitas vezes, resulta em questões irrelevantes e pode levar à necessidade de uma entrevista adicional; 2) o segundo estágio se preocupa em dar início à entrevista. A situação da entrevista é nova e estranha à maioria dos solicitantes de refúgio. Portanto, é considerada uma boa prática gastar tempo suficiente na criação de uma boa atmosfera de comunicação. Para conseguir isso, o avaliador do caso deve ter uma atitude profissional e fornecer ao solicitante informações suficientes sobre a situação e o objetivo da entrevista, de forma compreensível; 3) o terceiro estágio trata da condução da entrevista. A forma como o avaliador do caso conduz a entrevista tem um impacto significativo na qualidade geral e na quantidade de informações que ele ou ela reúne. As considerações incluem a atitude do avaliador, bem como a sua comunicação verbal e não verbal (técnicas de entrevista); 4) o quarto estágio reúne os principais aspectos que devem ser explorados na entrevista. O avaliador do caso deve ter em mente que há um dever compartilhado entre as autoridades e o solicitante para estabelecer os fatos do pedido. Isto significa, em particular, que, durante a entrevista, o avaliador do caso deve: (a) estar familiarizado com a COI relevante, que pode ajudar a compreender a situação do candidato e confirmar ou indicar discrepâncias com elementos de suas declarações; (b) ajudar o candidato a contar sua história completa, fazendo perguntas apropriadas de maneira apropriada; (c) dar ao candidato a oportunidade de esclarecer eventuais inconsistências; 5) por fim, o quinto estágio conclui a entrevista. Quando o candidato terminou de explicar os motivos do seu pedido, e o funcionário do caso fez todas as questões relevantes e necessárias, é hora de entrar na fase final da entrevista. Esta fase é, principalmente, sobre se certificar de que toda a informação relevante para o aplicativo foi devidamente explorada. A fase de encerramento é também garantir que o candidato tenha todas as informações necessárias, antes de deixar a entrevista (EASO, 2014).

Mas, talvez, o guia mais importante da EASO seja o guia prático de avaliação de provas ou evidências (*EASO Practical Guide: Evidence Assessment*), pois busca esclarecer o principal método de estabelecer os fatos de um caso individual, através do procedimento de análise e comparação de provas disponíveis. A área de avaliação de evidências, em geral, não é regulada pelo direito internacional. A Convenção de Genebra de 1951 não prevê disposições específicas relativas à avaliação de provas. No entanto, algumas orientações foram desenvolvidas no campo, tanto no “Handbook” do ACNUR, quanto nas Diretrizes sobre Procedimentos e Critérios para Determinar o Estatuto dos Refugiados, nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Este guia destina-se, principalmente, a apoiar os

avaliadores de casos, no seu trabalho diário. Considera-se útil tanto para os novos avaliadores de casos, que poderiam se beneficiar de orientações adicionais neste aspecto central do seu trabalho, bem como para os avaliadores de casos com anos de experiência, que poderiam usá-lo como lembrete, quando lidarem com casos individuais. Além disso, deve ser visto como uma ferramenta para autoavaliação, bem como supervisão de qualidade. Com pequenos ajustes, pode ser aplicado como uma ferramenta de avaliação de qualidade e pode ser de interesse para qualquer ator envolvido no procedimento de refúgio (EASO, 2015, p. 1).

Na área da avaliação de evidências, a Diretriz de Qualificação (QD, sigla em inglês) constitui o primeiro instrumento supranacional, juridicamente vinculativo, de alcance regional, que estabelece os critérios que o requerente precisa atender para ser reconhecido como refugiado, ou que precisa de proteção internacional. A QD depende, em grande medida, dos instrumentos e jurisprudência internacionais e europeus sobre refugiados e sobre direitos humanos. No entanto, os países europeus têm tradições jurídicas diferentes e práticas variáveis em avaliação de evidências em geral. Se os Estados-membros aplicam conceitos jurídicos similares sobre a elegibilidade para a proteção internacional, mas a apreciação das evidências é diferente, elas podem facilmente chegar a conclusões diferentes. Além disso, os procedimentos de refúgio são diferentes de qualquer outro procedimento legal, em parte, devido à falta de meios "habituais" de evidência objetiva e devido às graves consequências da decisão tomada. Portanto, estabelecer requisitos para normas processuais específicas para a avaliação de provas, no procedimento de refúgio e o conhecimento dessas normas, é essencial para um procedimento de tomada de decisão justo e efetivo (EASO, 2015, p. 1).

Este guia sobre "evidências" se divide em três etapas. A primeira etapa trata do acúmulo de informações e de como identificar os fatos-matérias mais relevantes, colhidos do solicitante de refúgio, como o tipo de perseguição sofrida, documentos pessoais (caso haja), ou endereços. A segunda etapa foca na credibilidade das evidências. Depois de reunir todas as informações e coletar as provas, o avaliador do caso deve se concentrar em avaliar os elementos de evidência que suportam cada fato relevante. A terceira e última etapa trata da "avaliação de risco". Avaliação de risco é a análise prospectiva para avaliar a necessidade de proteção internacional do solicitante em particular. Um solicitante não tem que ser credível em todos os aspectos da aplicação, a fim de receber proteção internacional. O avaliador do caso progredirá a avaliação do pedido, fazendo uma análise de risco com base em todos os fatos relevantes aceitos, antes de chegar a uma conclusão sobre o pedido (EASO, 2015).



Tendo em vista toda a grande estrutura descrita, é perceptível que os modos operantes da EASO se baseiam, em grande parte, nas orientações dadas pelo ACNUR. Além disso, a EASO trabalha na busca constante de um aperfeiçoamento de técnicas de produção COI e aplicação de seu RSD, através de profissionais capacitados e divididos em diversas frentes de trabalho que se comunicam por meio de uma rede de dados compartilhados, os quais viabilizam a melhor tomada de decisão possível.

### **2.2.2 – Cruz Vermelha Austríaca**

Em meio à complexa estrutura europeia, existe um parceiro, de longa data, que deve ser mencionado. Conhecido internacionalmente como *Austrian Red Cross* (Cruz Vermelha Austríaca, em português), além de ser a organização humanitária mais antiga do mundo (1863), a Cruz Vermelha Austríaca também se preocupa com os padrões e princípios de qualidade para pesquisa e uso da COI. Seu departamento responsável pela criação e uso da COI é conhecido como ACCORD (*Austrian Centre for Country of Origin & Asylum Research and Documentation*). O ACCORD fornece informações independentes e imparciais sobre os Estados de origem dos solicitantes de refúgio, a fim de contribuir com procedimentos justos e eficientes para a determinação das necessidades internacionais de proteção. Os serviços de pesquisa, no âmbito da COI, estão abertos aos agentes jurídicos envolvidos no tema, aos conselheiros de refugiados, bem como às pessoas que decidem sobre pedidos de refúgio e outras formas de proteção internacional, na Áustria, e outros países selecionados (AUSTRIAN RED CROSS, 2017).

De acordo com o ACCORD, os princípios norteadores da COI são (AUSTRIAN RED CROSS, 2013, p.30-38):

- **Relevância:** A COI usada para decidir sobre as necessidades de proteção internacional e relevante, quando se baseia em questões enraizadas em conceitos legais sobre refugiados e direitos humanos, ou em questões derivadas das declarações de um solicitante.
- **Confiabilidade e equilíbrio:** as decisões sobre as necessidades de proteção internacional devem basear-se em COI de fontes confiáveis, levando em consideração o contexto político e ideológico da fonte, bem como seu mandato, metodologia de relatório e motivação. Como cada fonte tem sua própria perspectiva e foco, ela deve ser consultada para alcançar a situação mais abrangente e equilibrada possível.

- Precisão: Somente as informações corretas e válidas, no momento em que uma decisão é tomada, devem ser usadas. A precisão pode ser alcançada através de verificação cruzada e corroboração de informações.
- Transparência e rastreabilidade: para garantir a transparência, a COI deve ser totalmente referenciada para permitir aos leitores verificar e avaliar, de forma independente, a informação. Cada informação deve ser rastreável na sua origem. As informações devem ser claramente apresentadas e seu significado não deve ser distorcido.

Esses padrões reúnem os princípios básicos que devem ser observados ao pesquisar e usar a COI. Embora sejam necessárias habilidades técnicas e uma compreensão da proteção internacional para aderir aos padrões de qualidade, os princípios formam um quadro em torno dos padrões e visam contribuir para procedimentos justos (AUSTRIAN RED CROSS, 2013, p. 30-38):

- Neutralidade e imparcialidade: a pesquisa COI deve ser conduzida de forma neutra em relação ao resultado. Deve haver uma divisão de trabalho entre provedores de serviços COI e profissionais de RSD, os prestadores de serviços COI devem ser imparciais em relação aos seus clientes.
- Igualdade de ferramentas no que se refere ao acesso à informação: a COI deve estar igualmente disponível para todos os órgãos de decisão e para os consultores jurídicos dos solicitantes. Os solicitantes devem ter acesso às informações em que se baseia uma decisão para que possam comentar.
- Usando informações públicas: para apoiar procedimentos justos, informações publicamente disponíveis devem ser usadas. A informação pública está aberta à revisão e análise pelo requerente, especialistas e público em geral.
- Proteção de dados: os dados pessoais de um requerente e informações que podem tornar o requerente identificável devem ser protegidos e nunca devem ser compartilhados, direta ou indiretamente.

O ACCORD, portanto, é mais uma agência que pode servir como referência para produção e uso da COI. Seu último manual de treinamento sobre pesquisa e utilização no âmbito da COI é de 2013 (*Researching Country of Origin Information – Manual Training*), o qual traz, detalhadamente, todos os procedimentos indispensáveis sobre a matéria.

### 2.2.3 – Canadá

Segundo o Conselho Canadense para Refugiados (CCR), em 2017, 300 mil novos residentes permanentes já foram aceitos, número acima dos níveis nos últimos anos (o nível médio anual 2000-2015 foi de 250 mil). No entanto, o CCR ainda espera que esse número aumente, pois o Canadá continua incentivando a vinda de novos fluxos migratórios. A CCR acredita que os níveis de imigração devem ser fixados em um mínimo de 1% da população (o que equivaleria a 350 mil). Para isso o Conselho ressalta que o Estado precisa continuar investindo recursos necessários para o estabelecimento e a integração dos novos habitantes (CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEE, 2017).

Em 2016, o ACNUR chegou a elogiar o esforço canadense, após receber 46.700 refugiados, através do seu programa de reassentamento. Esta foi a maior quantidade de refugiados admitidos em um ano, desde a implementação da Lei de Imigração de 1976 (UNHCR, 2017).

No que tange à parte técnica, a política sobre informações de Estados de origem em reivindicações de proteção de refugiados canadenses define os relatórios COI como uma seleção de documentos que, embora não seja uma fonte exaustiva de informações, visam divulgar, de forma precisa e objetiva, os direitos humanos e as condições dos Estados de origem dos solicitantes de refúgio. Os relatórios COI possuem um formato padrão, são emitidos no âmbito nacional e fornecem o melhor COI atual disponível para os tomadores de decisão e atores envolvidos no procedimento de RSD. Esta informação está igualmente disponível para todas as outras partes envolvidas no processo e não limita, restringe ou impede a apresentação de informações adicionais ao Conselho pelas partes solicitantes (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, 2017a).

Seu departamento responsável pela temática do refúgio, conhecido como *Immigration and Refugee Board of Canada* (IRB), cria, implementa e utiliza relatórios COI padrão para servir como divulgação da informação da diretoria, em todos os procedimentos do RSD. O desenvolvimento de relatórios COI é um processo que envolve a cuidadosa seleção, produção e uso de documentos sobre um Estado específico, como fonte única de informação para uso do RSD, em todos os seus escritórios regionais. Este processo é projetado para garantir que não haja discrepâncias nas informações usadas nos escritórios regionais e entre eles, e que o IRB se baseie em uma plataforma de evidência comum (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, 2017a).

O desenvolvimento dos relatórios COI, por parte do IRB, baseia-se nos seguintes princípios (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, 2017a):

- Expertise e experiência, com base na prática dos decisores e atores do IRB, em salas de audiência, informação sobre Estados de origem e análise de garantia de qualidade;
- Colaboração, envolvendo todos os escritórios regionais, através de membros e oficiais do IRB, a fim de assegurar que as necessidades da COI sejam identificadas e abordadas;
- Eficácia e eficiência, empregando um processo flexível para a entrega coordenada e atempada dos relatórios COI;
- Inovação, buscando melhorar, continuamente, o processo de produção, distribuição e uso de relatórios COI.

O papel do IRB se concentra em promover reuniões conjuntas entre todos os atores envolvidos no RSD, para criar uma lista de informações que devem ser incluída aos relatórios COI, a fim de produzir uma COI precisa, objetiva e atual, que atenda às necessidades dos tipos de pedidos que ocorrem, nos casos anteriores, recebidos pelo IRB, com base nos seguintes indicadores prioritários: volume de solicitações, variação das decisões em RSDs semelhantes e necessidade de transferências administrativas de arquivos entre regiões. O IRB busca produzir relatórios COI gerenciáveis (em tamanho e quantidade de informações), relevantes, abrangentes e ainda concisos, evitando a repetição e a sobreposição de informações; e fáceis de usar, ao preparar um requerimento ou justificar uma decisão. Na ausência do relatório COI, um escritório regional pode produzir, divulgar e manter seu próprio relatório COI regional, seguindo o formato e os princípios que orientam a produção de COIs sob esta política. E se o avaliador do caso ainda necessitar de informações adicionais, os relatórios COI serão atualizados com base em condições suficientes para garantir que as informações mais atualizadas estejam disponíveis (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, 2017a).

Embora cada divisão do IRB seja responsável por tomar decisões sobre diferentes assuntos de imigração ou refugiados, todas as divisões seguem um processo administrativo semelhante ao que acontece em um tribunal, embora menos formal. O processo é flexível e pode assumir muitas formas, desde que garanta que o IRB tome decisões bem fundamentadas, eficientes e justas. O processo do tribunal do IRB é baseado na lei canadense, nas obrigações

internacionais e nas tradições humanitárias do Canadá (IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA, 2017b).

Percebe-se que, no caso do Canadá, a preocupação está também na qualidade e atualização dos relatórios COI, bem como na responsabilidade de proferir uma decisão adequada para cada caso de refúgio solicitado no país. Segue-se, portanto, uma padronização internacional, de acordo com princípios já abordados anteriormente.

#### **2.2.4 – Estados Unidos**

Os Estados Unidos da América (EUA) são um dos Estados que mais recebem refugiados reassentados no mundo, admitindo, aproximadamente, dois terços de todas as referências de reassentamento de refugiados, a cada ano, através do seu Programa de Admissão de Refugiados (USRAP, sigla em inglês). Muitos dos refugiados do mundo não conseguem voltar para casa ou se integrar, permanentemente, ao Estado onde buscaram refúgio (conhecido como o primeiro Estado de refúgio/asilo). Por isso, o ACNUR identifica os refugiados que mais precisam de reassentamento e realoca-os, geralmente, em um terceiro Estado considerado desenvolvido, mais longe das regiões de conflito, como os Estados Unidos (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2017).

Enquanto o Departamento de Estado administra o USRAP em geral, várias agências do governo federal estão envolvidas no processo de admissão e reassentamento de refugiados, incluindo o Departamento de Segurança Interna (DHS, sigla em inglês), especificamente, os Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA (USCIS, sigla em inglês); e o Departamento de Saúde e Serviços Humanos (HHS, sigla em inglês), através do Escritório para Refugiados Reassentados (ORR, sigla em inglês) (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2017).

O USRAP tem mais de trinta anos de experiência na seleção e admissão de refugiados. Os migrantes que viajam para os Estados Unidos estão sujeitos à seleção de segurança mais rigorosa que existe. Somente após o governo ter certeza de que o solicitante não é um ameaça, durante um processo de triagem de segurança prolongado, que ele concede o status de refúgio individual. A seleção de segurança de todos os refugiados envolve múltiplas agências dos EUA, incluindo o DHS, o Departamento Federal de Investigação (FBI, sigla em inglês), o Centro Nacional Contraterrorismo, o Centro de Triagem Terrorista e duas agências federais de inteligência (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2017).

Ao realizar esta triagem de segurança, todas as informações biográficas e biométricas disponíveis são examinadas contra uma ampla gama de organizações de aplicação da lei, inteligência e outros bancos de dados relevantes para ajudar a confirmar a identidade de um refugiado, verificar qualquer informação criminosa ou depreciativa que possa informar as linhas de interrogatório durante a entrevista. O DHS conduz extensas entrevistas em pessoa, no exterior, de todos os solicitantes de refúgio. Os controles biográficos, feitos pelo Observatório Consular e pelo Sistema de Suporte do Departamento de Estado, conhecidos como CLASS, que incluem informações da lista de vigilância, são iniciados no momento de uma pré-seleção (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2017).

Além disso, o Departamento de Estado solicita pareceres de segurança das comunidades de aplicação da lei e de inteligência para aqueles casos que atendam a determinados critérios. As verificações biométricas são coordenadas pelo USCIS, usando equipamento de impressão digital móvel e fotografias no momento da entrevista. Essas impressões digitais são testadas contra as vastas propriedades biométricas do FBI, o Sistema Automatizado Integrado de Identificação de Impressões Digitais (AFIS) e selecionado e inscrito no Sistema de Identificação Biométrica Automatizada do DHS, conhecido como IDENT. Através do IDENT, as impressões digitais do candidato são rastreadas não só contra informações da lista de vigilância, mas também para encontros de imigração anteriores, nos Estados Unidos e no exterior, incluindo casos em que o candidato tenha solicitado um visto em uma embaixada dos EUA (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2017).

Os Estados Unidos fornecem relatórios COI sobre a situação dos direitos humanos de diversos países, anualmente, produzidos pelo Departamento de Estado. Os relatórios de 2016, por exemplo, foram requisitados pelo Congresso norte-americano para fornecer aos formuladores de políticas, uma contabilidade holística e precisa das condições de direitos humanos em quase 200 países e territórios, incluindo todos os Estados membros das Nações Unidas e os países que recebem assistência externa dos EUA. Os relatórios abrangem os direitos individuais civis, políticos e trabalhistas reconhecidos internacionalmente, conforme estabelecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e outros instrumentos internacionais (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2016).

Os relatórios são preparados por oficiais de direitos humanos em missões dos EUA, em todo o mundo, que analisam a informação disponível de uma ampla variedade da sociedade civil, governo e outras fontes. Esses relatórios representam milhares de horas de trabalho, pois cada equipe do país coleta e analisa informações. O Departamento de Estado se

esforça para tornar os relatórios objetivos e uniformes no escopo e na qualidade (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2016).

Os relatórios de Direitos Humanos são utilizados pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário dos EUA, como um recurso para moldar a política e orientar as decisões, informar os compromissos diplomáticos e determinar a alocação da ajuda externa e assistência do setor de segurança. Também são usados em todo o mundo para informar o trabalho dos defensores dos direitos humanos, legisladores, acadêmicos, empresas, instituições multilaterais e ONGs (US DEPARTAMENTO OF STATE, 2016).

Para preparar os avaliadores de casos de refúgio, o DHS fornece cursos por meio de módulos. Estes módulos fornecem diretrizes sobre o uso da COI na adjudicação de benefícios de imigração, petições, determinações de proteção e outros pedidos relacionados à imigração. Através de demonstrações e exercícios práticos, baseados em programas de computador, o avaliador adquire experiência na realização de pesquisas COI pela Intranet e para uso em adjudicações (US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, 2012).

No caso dos EUA, é possível constatar que a segurança nacional é uma preocupação que está muito presente no seu procedimento de RSD. Desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, houve um consenso forte e bipartidário sobre a necessidade de salvaguardar o sistema de imigração. No entanto, as medidas de segurança relacionadas à imigração também impediram que refugiados adquirissem proteção. As medidas de segurança relacionadas pós-11/09 incluíram mais entrevistas para os solicitantes de visto, processos expandidos de autorização de viagem, rastreamento biométrico, passaportes seguros e melhor compartilhamento de informações entre as agências de inteligência dos EUA e outras nações (GINSBURG, 2010).

Entretanto, mesmo que a exacerbação da segurança nacional possa ser interpretada como um ponto negativo, seu aparato institucional, o qual envolve diversos órgãos altamente capacitados, lhe garante uma sólida base procedimental analítica que produz e utiliza a COI como guia decisório, além de capacitar o tomador de decisão para tal função.

Contudo, um estudo feito por pesquisadores da Universidade de Direito de Georgetown, nos Estados Unidos, mostrou que, apesar do procedimento de RSD ser feito com muita clareza e eficiência, as decisões judiciais dependem também da nacionalidade do solicitante, gênero, ideologia e experiência do juiz que avalia o caso. Dependendo da região que o solicitante faz o pedido de refúgio, as chances de receber proteção variam

independentemente do caso. Por exemplo, no caso dos solicitantes chineses, a aceitabilidade do pedido de refúgio pode variar de 7% (escritório de Atlanta) a 76% (escritório de Orlando). No que tange ao gênero dos juízes de imigração, o estudo mostrou que as juízas concederam refúgio a uma taxa de 53,8% dos pedidos, enquanto os juízes concederam refúgio a uma taxa de 37,3%. Já no campo ideológico, o estudo mostrou que juízes democratas são mais propensos a conceder refúgio do que os republicanos. E por fim, levando em consideração a experiência dos juízes, o estudo mostrou que, quanto mais tempo de experiência na área o juiz possui, mais ele fica criterioso, diminuindo, consideravelmente, sua propensão a conceder refúgio (RAMJI-NOGALES; SCHOENHOLTZ; SCHRAG, 2007).

### **2.2.5 – Austrália**

De acordo com o *Global Trends*, até o final de 2016, a Austrália possuía 42.188 refugiados oficialmente reconhecidos, além de 29.590 casos em análise (UNHCR, 2016). Contudo, a Austrália, em comparação a outros países, apresenta uma participação pouco expressiva na proteção dos refugiados. Dos 2,45 milhões de refugiados que tiveram seu status reconhecido ou reassentado em 2015, apenas 0,48% foram atendidos pela Austrália (11.776 pessoas) (REFUGEE COUNCIL OF AUSTRALIA, 2016). Mesmo assim, sua estrutura institucional de acolhimento pode ser um exemplo para outros Estados.

No caso da Austrália, sua política de acolhimento é responsabilidade do Departamento de Imigração e Assuntos Multiculturais e Indígenas (DIMIA, sigla em inglês), por meio do seu “Programa Humanitário” que visa realocar as pessoas com necessidade de reassentamento para as obrigações internacionais da Austrália, para que a Convenção do Refugiado seja rigorosamente cumprida (AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005).

Uma vez na Austrália, o refugiado solicita o status de refugiado ao DIMIA. Se o DIMIA rejeitar o pedido, o solicitante de refúgio pode recorrer ao Tribunal de Revisão de Refugiados (RRT, sigla em inglês). Quando um pedido de visto de proteção é feito, um oficial do DIMIA, na qualidade de delegado do Ministro, decide se o requerente envolve as obrigações da Austrália nos termos da Convenção sobre o Refugiado. Isto é feito através da avaliação da reclamação contra a definição de refugiado, estabelecida nessa Convenção. Se o pedido for bem sucedido, o requerente recebe o visto de proteção apropriado (AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION, 2005).



Por exemplo, uma mulher pode afirmar que não tem condições de retornar ao Afeganistão, porque teme ataques violentos de outros membros da comunidade, devido ao trabalho dela como ativista de direitos humanos. O departamento, então, avalia se o caso é bem fundamentado, considerando evidências que podem corroborar com a história. A avaliação é feita com base nos relatórios COI, produzidos por fontes governamentais, ONGs e ACNUR que tratam da situação no Afeganistão (KENNY, 2017).

Se o departamento decidir que se enquadra na definição de refugiado, ele concederá um visto de proteção permanente. O solicitante terá, ainda, que satisfazer outros requisitos de segurança. As pessoas que têm seu pedido inicial de proteção recusado podem solicitar uma revisão de mérito independente. Um membro do tribunal terá uma audiência com o solicitante de refúgio e considerará o caso novamente. Eles terão em consideração quaisquer evidências novas ou adicionais, como informações do país que possam ter mudado, desde que a decisão original foi tomada. O membro pode devolver o caso ao Departamento de Imigração para reconsideração, ou a decisão original pode ser confirmada (KENNY, 2017).

### **2.3 – Boas e más práticas sobre o uso da COI**

Finalizando este segundo capítulo, esta última seção complementarará o segundo objetivo desta pesquisa, pois identificará alguns pontos principais que devem ser levados em consideração no que tange à utilização da COI pelos principais tomadores de decisão que vimos até agora.

Todavia, conseqüentemente, ao identificar as boas práticas de utilização da COI, identificam-se também as más práticas que devem ser evitadas. Por isso, serão expostas, inicialmente, algumas práticas reprováveis e, em seguida, as práticas recomendáveis.

#### **2.3.1 – Más práticas: a manipulação da COI e a racionalização do sistema de refúgio**

Foi mencionado, anteriormente, que a utilização da COI é recomendada de forma reiterada pelo ACNUR e por outras instituições que enxergam esse tipo de documento como fundamental para realização do procedimento de RSD. Porém, no que tange à confiabilidade e/ou a legitimidade das informações relatadas nos relatórios COI, existe o questionamento se de fato seus dados são confiáveis ou podem ser manipulados para beneficiar ou prejudicar o solicitante de refúgio.

Como já ressaltado, as informações devem ser cuidadosamente selecionadas e checadas, de acordo com fontes já conhecidas pela produção da COI. Alguns Estados possuem estrutura para produzir suas próprias missões de pesquisa nos diversos Estados de Origem. Outros dependem das informações publicamente divulgadas por ONGs ou instituições especializadas. Entretanto, às vezes, há problemas na interpretação da COI por parte dos atores que selecionam a informação ou pelos próprios tomadores de decisão.

Um estudo da Fundação Médica para o Cuidado das Vítimas da Tortura, de 2004, revelou um alto nível de inconsistência entre as decisões tomadas por órgão governamentais e relatórios COI, bem como uma tendência, por parte dos tomadores de decisão, de distorcer ou mal interpretar os relatórios, em detrimento do solicitante, gerando a rejeição das alegações, aparentemente, legítimas, negligenciadas com base em informações corrompidas. Esta é uma prática, particularmente, preocupante, pois os posicionamentos de rejeição devem refletir, com precisão, os relatórios COI utilizados, para garantir a não manipulação dos fatos citados. É imprescindível que haja uma atenção especial para a adequação e precisão das fontes citadas, caso exista alguma discrepância entre a COI e a decisão de rejeição da solicitação de refúgio (SMITH, 2004, p. 41).

Outro problema está na atualização dos relatórios COI, como já mencionado. Em 2005, o ACNUR fez um levantamento sobre os procedimentos de RSD feitos pelo escritório do Reino Unido e observou que os relatórios COI, usados pelos tomadores de decisão, eram, geralmente, “fora da data” (antigos) e inadequados para determinar o status de refugiado, e que algumas decisões (tanto concessões quanto recusas) não faziam qualquer referência ao COI (UNHCR, 2005b).

Portanto, estes exemplos demonstram que o problema de legitimidade da COI não está no relatório em si, produzido por órgãos respeitáveis e independentes como ONGs, mas, sim, na utilização da COI pelo Estado, incluindo sua interpretação e grau de importância dado ao relatório. Para legitimar sua própria decisão de rejeitar ou proteger o solicitante de refúgio, em teoria, o Estado deveria fundamentar sua decisão, conforme recomenda o ACNUR. Porém, é possível que o mesmo haja de má fé e não utilize relatórios COI ou manipule os dados em prol da rejeição.

Por fim, é necessário ressaltar a racionalização do sistema de refúgio aplicada pelos Estados que, geralmente, buscam dificultar a entrada de refugiados. Uma das maneiras de restringir o benefício, de forma gradual, é intensificar os procedimentos de RSD para avaliar a

real situação do solicitante de refúgio. A preocupação do Estado é saber, com detalhes, o perfil do indivíduo a quem ele está concedendo direitos em seu território nacional. Tal preocupação é legítima, até certo ponto, pois existem casos em que o Estado abusa dos procedimentos de segurança para negar o refúgio.

Contudo, ao aplicar um procedimento de RSD rigoroso, por um lado, o Estado está cumprindo a Convenção de 1951, ao tentar identificar melhor se o indivíduo merece proteção. Por outro, dependendo do formato do RSD adotado – seja utilizando a COI ou não, até porque a sua utilização é apenas uma recomendação do ACNUR – o Estado pode estar violando a Convenção de 1951, ao negar proteção a indivíduos merecedores de refúgio. Ou seja, trata-se de uma linha tênue entre cumprir e violar a norma. Além disso, o ACNUR não tem estrutura suficiente para averiguar se todos os procedimentos de elegibilidade estão seguindo suas recomendações. Mesmo assim, o ACNUR ainda consegue identificar casos de incompatibilidade ou abusos de rejeição em muitos Estados.

No caso dos Estados Unidos, por exemplo, seu excesso de preocupação com a segurança nacional, já foi criticado, inclusive, pelo próprio Conselho de Refugiados estadunidense (*Refugee Council USA*). Isso porque, atualmente, muitos refugiados oriundos da América Centra e do México, que fogem da violência (incluindo pessoas vulneráveis como mulheres e crianças desacompanhadas), são detidos pelo DHS ou por agentes de Imigração, presos e deportados, sem qualquer obtenção de informações legais, orientação ou representação. Existem, ainda, inúmeros indivíduos que apresentam motivos legítimos (quando conseguem ser ouvidos) para merecer proteção e são negados e deportados. Por isso que, recentemente, o *Refugee Council USA* recomendou ao Governo norte-americano se certificar de que a aplicação da definição de refugiado estava sendo informada e compreendida corretamente conforme os padrões doutrinários internacionais, além de sugerir uma intensificação nos treinamentos para os oficiais e juizados de imigração dos Serviços de Cidadania e Imigração dos EUA (USCIS, sigla em inglês), sobre os padrões necessários (REFUGEE COUNCIL USA, 2016).

Ou seja, as normas existem e foram ratificadas; os relatórios COI – com as informações cruciais para a execução do procedimento razoável de RSD – existem e são de acesso público; e as recomendações são feitas por órgãos independentes e especializados. Todavia, como já mencionado, a prerrogativa de conceder refúgio (ou não) é inteiramente do Estado.

### 2.3.2 – Boas práticas: identificando um padrão de utilização internacional da COI

Foram identificados quatro pontos básicos no que tange ao uso da COI pelos atores envolvidos no procedimento de elegibilidade do solicitante de refúgio:

1) O primeiro ponto e, talvez, o mais importante identificado na conduta internacional acerca do procedimento de tomada de decisão, é a separação entre o serviço de levantamento de informações sobre o Estado de origem e a avaliação da situação do solicitante pelo tomador de decisão. Ou seja, o ator que faz a pesquisa sobre o Estado de origem e produz a COI não é o mesmo que interpreta a COI, no momento em que analisa a situação relatada pelo solicitante de refúgio. Portanto, são ações distintas, para que a avaliação do caso não seja prejudicada. Deve haver um departamento que acumule informações do Estado de origem (órgão de controle) e outro que realize a triagem dos solicitantes, com base nos relatórios COI (UNHCR, 2004, p.18; AUSTRIAN RED CROSS, 2013, p.36; EASO, 2012, p. 6).

2) O segundo ponto é a existência de uma preocupação no sentido de manter os tomadores de decisão, constantemente, atualizados sobre a situação dos Estados de origem dos refugiados com informações de órgãos confiáveis (EASO, 2012, p. 6). Até porque, conforme a situação do Estado em questão sofra alguma mudança (melhora ou piora), existe a possibilidade de reavaliação do caso. Em alguns casos, a repatriação pode ser uma opção quando a situação do Estado de origem apresenta melhorias consistentes.

3) O terceiro ponto comum é a abrangência de sua utilização (COI) por diferentes instituições, seja por parte do poder público ou por parte da sociedade civil, como organismos não governamentais envolvidos no tema. Neste sentido, parceiras institucionais são sempre bem-vindas, quando o poder público não possui estrutura suficiente para avaliar de perto e com precisão, a situação dos diversos Estados de origem. Instituições universitárias e ONGs independentes, geralmente, são opções para promover a pesquisa e coletar dados atualizados sobre os Estados de origem que, constantemente, mudam (EASO, 2012, p. 7).

4) O quarto ponto, por fim, é a capacitação, tanto dos tomadores de decisão, como dos produtores da COI que deve ser levada em consideração. Isso porque existe um trabalho conjunto entre essas duas esferas. Portanto, é necessário que o relatório COI siga padrões analisáveis (seja eficiente, de fácil compreensão) enquanto os tomadores de decisão busquem o aperfeiçoamento de seu trabalho, através de cursos de reciclagem e treinamento (EASO, 2014, p. 1).

Este item, portanto, traz um resumo dos pontos fundamentais que servirão como base para analisar a utilização da COI durante o procedimento de RSD desenvolvido no Brasil pelo CONARE.

### **Capítulo 3. O estudo de caso sobre a utilização da COI pelo CONARE**

Neste capítulo, será feita, primeiramente, uma breve apresentação do contexto histórico-normativo sobre a inserção do Brasil no regime internacional dos refugiados. Em seguida, será exposta a Lei 9.474/97 sobre refúgio no Brasil, para traçar o perfil jurídico desenvolvido nacionalmente. Dada a contextualização do cenário brasileiro, será apresentada a estrutura do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e sua utilização da COI, durante o procedimento de RSD, tendo como base os pontos listados no item de boas práticas sobre a utilização da COI no âmbito internacional. Por fim, a cooperação institucional será apresentada como uma alternativa para aperfeiçoar o uso da COI pelo CONARE, por meio de um Plano de Ação.

#### **3.1 – O Brasil e o refúgio**

A evolução do Brasil em relação à formação de uma estrutura de proteção ao refugiado se desenvolveu de forma gradual e lenta, especialmente, por conta da sua própria conjuntura interna. Em 1960, o Brasil aderiu à Convenção de 1951, porém, logo iniciou a ditadura em 1964, época em que, tanto o Brasil como a maior parte dos Estados da América do Sul, vivenciaram um longo período de regimes de exceção, que forçaram a saída de milhares de pessoas para o exterior. Durante os governos autoritários, o ACNUR apoiou a atuação da Igreja Católica que assumiu a tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugassem no exterior. Mas, como o autoritarismo também persistia em Estados vizinhos, havia muitos casos de pessoas perseguidas que atravessavam a fronteira para se proteger no Brasil, pois não tinham condições documentais ou econômicas de tentar uma viagem de maior duração para um continente mais distante (FERREIRA, 2010, p. 17).

É importante destacar, também, que, em 1977, a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP), instituição ligada à Igreja Católica, iniciou o atendimento a refugiados, recebendo os latinos, até que o ACNUR conseguisse um país de reassentamento (SANTOS, 2003, p. 137-138).

Em função do processo de redemocratização, a partir da década de 1980, muitos refugiados africanos começaram a vir para o Brasil. Em 1982, o ACNUR foi oficialmente aceito pelo governo, porém, ao aderir à Convenção de 1951, o Brasil assumiu o dispositivo da reserva geográfica, reconhecendo apenas os refugiados europeus (FERREIRA, 2010, p. 18).

O Brasil só retirou a reserva geográfica, passando a acolher refugiados de todos os continentes, em 19 de dezembro de 1989 (ANDRADE, 1996, p. 10; ALMEIDA, 2001, p. 124; COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ, 1994, p. 47).

A partir da década de 1990, o Brasil passou a desenvolver uma linha de política externa progressista em matéria de Direitos Humanos. Entre 1990 e o início da década de 2000, o Brasil ratificou diversos documentos importantes de Direitos Humanos<sup>6</sup> e também reconheceu a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, por meio do Decreto nº4463, de 08 de novembro de 2002. Tal posicionamento foi fundamental para o Estado demonstrar à comunidade internacional que havia abandonado seu passado ditatorial e que estava predisposto a participar, afirmativamente, dos fóruns multilaterais e dos regimes jurídicos internacionais sobre o tema. Essa demonstração foi especialmente importante nos governos que se seguiram à redemocratização. A maioria desses documentos foram ratificados e promulgados nos governos: Fernando Collor (1989-1992), Ministros das Relações Exteriores Francisco Resek e Celso Lafer; Itamar Franco (1992-1994), Ministro das Relações Exteriores Fernando Henrique Cardoso, Luiz Felipe Lampreia e Celso Amorim; Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Ministros das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer. Nesse período, a ótica universalista, a vocação pacifista e a participação nos fóruns multilaterais foram a tônica da política externa brasileira. Destaca-se, nesse período, a participação do Brasil na assinatura da Declaração de Viena de 1993 e a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, como resposta ao compromisso assumido neste documento, em 1996, além do reconhecimento da jurisdição do Tribunal Penal Internacional em 2002 (BARRETO, 2012).

---

<sup>6</sup> A título de exemplo pode-se citar: a Convenção Americana de Direitos Humanos (ratificada em 1992); o Pacto dos Direitos Civis e Políticos, de 1966 (Decreto nº592 de 6 de julho de 1992); o Pacto dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais, de 1966 (Decreto nº591 de 6 de julho de 1992); Convenção contra a Tortura e outras Penas e Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes, de 1984 (Decreto nº40 de 15 de fevereiro de 1991) e Protocolo Facultativo de 2006 (Decreto nº6.085 de 19 de abril de 2007). Convenção relativa aos Direitos da Criança, de 1990 (Decreto nº 99710 de 21 de novembro de 1990) e Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Crianças sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados, de 2002 (Decreto nº5.006 de 8 de março de 2008); Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 (Decreto nº4246 de 2002); Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia, de 1975 (Decreto nº274 de 4 de outubro de 2007). Convenção sobre a eliminação de toda a forma de discriminação contra a mulher, de 1981 (Dec. 4377/2002, 13 de setembro de 2002, que revogou o Dec. 89460/84, que continha reservas) e Protocolo Facultativo de 2000 (Decreto nº4.316 de 30 de julho de 2002); Protocolo Adicional à Convenção contra o crime organizado transnacional visando prevenir, reprimir e punir o tráfico de pessoas, de 2003 (Decreto nº5.017 de 12 de março de 2004); Protocolo adicional à convenção contra o crime organizado transnacional contra o tráfico de migrantes por terra, mar e ar, de 2004 (Decreto nº5016 de 12 de março de 2004); Convenção sobre o direito das pessoas com deficiência de 2006 (Decreto nº6949 de 25 de agosto de 2009) e Protocolo Facultativo de 2008 (Decreto nº6949 de 25 de agosto de 2009); Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado de 2010 (Decreto nº661 de 1º de setembro de 2010). Um tratado importante, porém com ratificação anterior a este período é a Convenção contra toda forma de discriminação racial de 1969 (Decreto nº65810 de 8 de dezembro de 1969).

Impulsionado pelo crescimento econômico, especialmente, durante o Governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), o Brasil apresentou-se como uma importante liderança regional e mundial, buscando maior inserção nos organismos multilaterais e projeção internacional. Durante este período, a política externa brasileira, capitaneada pelo, então, Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, caracterizou-se, também, pelo estabelecimento de relações mais profundas com outros países emergentes da Ásia, África e Oriente Médio. O Brasil passou a participar do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (2006) e a liderar a MINUSTAH (Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti), criada em fevereiro de 2004 (AMORIM, 2006).

Inserido em um novo contexto político internacional e regional, o Brasil reavivou a atuação na proteção aos refugiados, viabilizando o reestabelecimento das atividades do Escritório do ACNUR, em 2005, o qual passou a ter autonomia, representação oficial e recursos financeiros para coordenar programas de assistência, integração e proteção, assim como participar de negociações com o Governo Brasileiro (PACÍFICO e JOSÉ-MARCELINO 2010, p.9).

Atualmente, o Brasil possui, aproximadamente, 9.552 refugiados, oriundos de 82 nacionalidades, reconhecidos pelo CONARE. Desse total, 713 chegaram por meio de reassentamento, e para 317 foram estendidos os efeitos da condição de refugiado de algum familiar. Desde o início dos conflitos na Síria, 3.772 sírios já solicitaram refúgio no Brasil. Houve, também, o aumento da solicitação de refúgio por cidadãos venezuelanos: só em 2016, 3.375 venezuelanos solicitaram refúgio no Brasil, número equivalente a 33% das solicitações registradas no país naquele ano (BRASIL, 2016). Além disso, de acordo com o *Global Trends* de 2017 (que divulgou os dados relativos a 2016), existem 35.464 pedidos de solicitações de refúgio pendentes para serem analisados pelo poder público brasileiro (UNHCR, 2016).

### **3.2 – A Lei 9.474/1997**

Após a consolidação de um regime democrático, no dia 22 de julho de 1997, o Brasil sancionou a Lei 9.474, que estabeleceu os critérios de reconhecimento do status de refugiado, de acordo com o Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>7</sup>, com o Protocolo adicional de 1967 e com

---

<sup>7</sup> De acordo com Guilherme de Almeida (2000), a implementação da Convenção de 1951 requer a concretização de dois requisitos essenciais: i) a elegibilidade dos casos individuais; ii) a elaboração de políticas públicas que visem a integração dos refugiados. Essas atividades foram realizadas pelo ACNUR até a promulgação da Lei 9474 em 1997, que cria o CONARE. (ALMEIDA, Guilherme. A Lei 9474 /97 e a Definição Ampliada de Refugiado: breves considerações. In Revista da Universidade de São Paulo, 2000, p.374).



a Declaração de Cartagena de 1984, incluindo à definição de refugiado, aqueles que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos (ACNUR, 1995).

Assim, em sua Seção I, artigo 1º, a Lei conceitua o refugiado, em seu inciso I, como aquele que possui um fundado temor de perseguição (por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas), além de ampliar o conceito, em seu inciso III, incluindo a grave e generalizada violação de direitos humanos (BRASIL, 1997).

Em seu artigo 2º, a Lei expande os benefícios da condição de refugiado ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que são dependentes economicamente do refugiado, desde que estes se encontrem em território nacional (BRASIL, 1997).

É interessante destacar os artigos 7º, 8º e 9º da Lei, os quais versam sobre o “Ingresso no Território Nacional” e sobre o “Pedido de Refúgio”. De acordo com o artigo 7º, o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar refúgio a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível (BRASIL, 1997).

Em concordância com o princípio do “*non-refoulement*”, no parágrafo 1º do mesmo artigo, a Lei assegura que “em hipótese alguma será efetuada a deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”. Contudo, no parágrafo 2º, a Lei adverte que “o benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil” (BRASIL, 1997).

Porém, de acordo com o artigo 8º, “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes”. É necessário, apenas, de acordo com o artigo 9º, que, ao solicitar refúgio, o candidato prepare uma declaração junto às autoridades, contendo as circunstâncias que o levaram a adentrar o território brasileiro (BRASIL, 1997).

Em seu Título IV, o qual abarca os artigos 17 a 32, a Lei 9.474 trata exatamente do procedimento de elegibilidade ou “Do Processo de Refúgio” (como está descrito em seu texto original). Resumidamente (para que não fique exaustiva a exposição de todos os artigos), do artigo 17 ao 20, a Lei descreve como e onde o solicitante deve se apresentar e como os órgãos estatais responsáveis devem agir no auxílio dessa primeira etapa, recepcionando-os e

elaborando o pedido de refúgio. Mas, é interessante mencionar, tendo em vista o estudo sobre o procedimento de RSD, que o artigo 20 afirma que: “o registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.” (BRASIL, 1997).

Em seguida, a Lei explica que cada candidato protocolado no sistema, como solicitante, receberá uma identificação pessoal e uma carteira de trabalho temporária para exercer atividade remunerada e, durante o tramite do procedimento de elegibilidade (que dura em torno de três meses), o solicitante estará sujeito “à legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei” (artigos 21 e 22) (BRASIL, 1997).

Entre os artigos 23 a 25, se reforça a máxima de que todas as informações colhidas do solicitante deverão ser guardadas em sigilo, por todas as autoridades que tiverem contato direto com tais informações, e que o CONARE, junto aos seus órgãos subsidiados, deverá dar uma rápida resposta ao solicitante (BRASIL, 1997).

Por fim, entre os artigos 26 a 32, a Lei trata da aceitação ou recusa do status de refugiado. “No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar o termo de responsabilidade e solicitar a cédula de identidade pertinente” (artigo 28). “No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação” (artigo 29). E, se por ventura, a recusa for definitiva, de acordo com o artigo 32, o solicitante ficará sujeito à aplicação da Lei do estrangeiro, sem que sua transferência para o seu Estado de nacionalidade ou de residência habitual ocorra, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º, visto anteriormente, sobre a exclusão (BRASIL, 1997).

A Lei também prevê o reassentamento como solução durável para refugiados, estabelecendo em seu artigo 46 que: “se efetuará de forma planificada e com participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não governamentais, identificando áreas de cooperação e determinação de responsabilidades” (BRASIL, 1997).

Porém, há um aspecto negativo na Lei referente à ausência de previsão de possibilidade de acesso ao Poder Judiciário, durante o procedimento de elegibilidade da solicitação de refúgio. Apesar da ausência ser justificada pelo fato de não haver necessidade de previsão expressa, já que o recurso ao Poder Judiciário é previsto no ordenamento jurídico

brasileiro como um todo (artigo 5º, XXXV da Constituição Federal de 1988), dada a não familiaridade dos refugiados e solicitantes de refúgio com o sistema nacional, a garantia específica de acesso ao Poder Judiciário poderia ser relevante como um mecanismo de direito, utilizado em caso de violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007, p.195).

Portanto, é visível perceber que não faltam instrumentos normativos internacionais e domésticos, para promover a proteção internacional daqueles indivíduos que sofrem por algum fundado temor de perseguição. A lei brasileira para refugiados é considerada inovadora e avançada, sobretudo por sua definição de refugiado que contempla tanto os motivos clássicos (dados pela Convenção de 1951), quanto os motivos ampliados de refúgio (dados pela Declaração de 1984) (MOREIRA, 2004, p. 47-52), apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamento.

### **3.3 – A estrutura tripartite**

A política brasileira para refugiados é aplicada através de uma “estrutura tripartite”, estabelecida pela promulgação do Estatuto do Refugiado (a Lei 9474/97), o qual a desenha com uma composição tripartite, formada pelo CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), como representante governamental; o ACNUR, como o “ator intermediário” com o regime internacional do refúgio, proposto pelas Nações Unidas; e Organizações da Sociedade Civil, como representantes da comunidade local (MAHLKE, 2016, p.278)

Tal estrutura busca corresponder às exigências das normas internacionais, sobretudo da Convenção de 1951, que implica no estabelecimento de uma estrutura capaz de processar adequadamente as solicitações de refúgio, acolher e auxiliar os refugiados em território nacional e colocar em prática as soluções duradouras previstas.

### **3.4 – O CONARE**

O CONARE foi criado pela Lei 9.474, como “órgão de deliberação coletiva”, o qual está vinculado ao Ministério da Justiça, de acordo com o artigo 11. De acordo com o artigo 12, suas competências, em consonância com as fontes de direito internacional dos refugiados, são:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex-officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997).

Assim, o CONARE é o órgão responsável pela elegibilidade do pedido de refúgio, ou seja, é ele quem reconhece ou determina a situação de refúgio do solicitante. Portanto, o CONARE não é um órgão de “julgamento”, mas de deliberação, ao qual cabe apreciar o pedido de refúgio, segundo os ditames das normas (nacionais e internacionais) que o Estado Brasileiro deve cumprir (LEÃO, 2010). Tal prática é conhecida internacionalmente como “*Refugee Status Determination*” ou “*RSD*”, como já foi dito anteriormente.

Portanto, “o refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece, porque a condição de reconhecimento já existia, antes mesmo da solicitação”, pois o trâmite de avaliação da solicitação não se trata de um processo judicial entre partes contrárias e, sim, um trâmite de reconhecimento da condição de refugiado do indivíduo, que declara possuir um fundado temor de perseguição. Devido a este fato, a decisão do reconhecimento fica sobre responsabilidade de um Comitê, composto por representantes do Estado (FERREIRA, 2010, p. 76-77).

O CONARE é um órgão colegiado formado por diversos representantes, tal como determina o artigo 14, que trata da “Estrutura e do Funcionamento” do CONARE, constituída por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá; II - um representante do Ministério das Relações Exteriores; III - um representante do Ministério do Trabalho; IV - um representante do Ministério da Saúde; V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto; VI - um representante do Departamento de Polícia Federal; VII - um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. § 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as

reuniões do CONARE, com direito à voz, sem voto. § 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem. § 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião (BRASIL, 1997).

A escolha dos membros é feita por indicação da Presidência da República e quem o preside é o Ministério da Justiça. Em relação a esse fato, é importante mencionar que a estrutura do CONARE é avaliada positiva e negativamente. Quando se trata da expansão da proteção dos refugiados, desenvolvida pelos órgãos governamentais, a avaliação é positiva. Mas quando se trata da escolha dos representantes dos Ministérios que o compõe, os quais, em sua maioria, não são qualificados para compreender o tema, a avaliação é negativa (JUBILUT, 2006, p.33).

No que tange à execução de suas atividades, O CONARE regulamenta questões práticas relativas aos refugiados através de Resoluções Normativas, como a Resolução Normativa nº 24, que traz em seu anexo o “Questionário para Solicitação de Refúgio” que deve ser preenchido pelo refugiado para, formalmente, registrar sua solicitação de refúgio. O CONARE já emitiu diversas Resoluções Normativas, mas a maioria delas foi revogada em função das atualizações<sup>8</sup>.

### **3.5 – O procedimento de RSD no Brasil**

O procedimento de reconhecimento do status de refúgio (RSD) no Brasil é regulamentado pela Lei 9.747/97<sup>9</sup> e envolve as seguintes fases: a solicitação de refúgio; a

---

<sup>8</sup> As Resoluções Normativas em vigor são: nº 8, sobre a notificação de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado; nº 10, sobre a situação dos refugiados detentores de permanência definitiva; nº 14, sobre o Programa de Reassentamento Brasileiro; nº16, sobre procedimentos e Termo de Solicitação para pedidos de reunião familiar; nº 17, sobre a concessão de visto apropriado a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria; nº 18, sobre os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências; nº 19, sobre o Projeto de Migração Regional e Inserção Socioeconômica de Refugiados; nº 20, que prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 17; nº 21, que amplia a validade da cédula de identidade de estrangeiro comprobatória da condição de refugiado de dois para cinco anos; nº 22, que adota o Formulário de Solicitação de Refúgio e o Formulário de Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 18; nº 23, sobre procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiados e solicitantes de refúgio; nº 24, que adota o Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, o Formulário de Identificação de Familiares para Extensão dos efeitos da Condição de Refugiado e o Formulário para Interposição de Recurso e altera a redação da Resolução Normativa nº 22; e nº 25 que prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 17.

<sup>9</sup> O procedimento formal, detalhado, se encontra na Resolução Normativa nº 18 e 24 do CONARE, em função da sua competência para conceder refúgio em seu território, de acordo com o artigo 12 da Lei 9.747/97.

instrução do processo; a decisão proferida pelo CONARE; e, caso esta seja desfavorável ao refúgio, a interposição de recurso e a decisão proferida em segunda instância (MOREIRA, 2004, p. 50-51).

Tal procedimento, portanto, se inicia a partir do momento em que a solicitação de refúgio é feita por meio do preenchimento do “Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado”, o qual visa compilar as informações relevantes para a análise da solicitação de refúgio, como as circunstâncias da entrada no Brasil e as razões que o fizeram deixar seu Estado de origem (BRASIL, 2017b).

Contudo, é importante salientar que, entre o momento de chegada do refugiado ao território nacional até o preenchimento do formulário, existe a fase preliminar do RSD. Esta fase é crucial, principalmente em se tratando de um ambiente de fronteira, onde podem ocorrer abusos por parte das autoridades encarregadas como: a negação do acesso ao procedimento de RSD (previsto pela Lei) e a deportação (proibida pelo princípio do “*non-refoulement*”, também previsto pela Lei). Trata-se de uma fase complexa, pois, apesar da agilidade e eficiência da Polícia Federal para encaminhar as solicitações, existe uma insegurança grande nesse procedimento pelo fato de se basear em atos eminentemente orais<sup>10</sup> que dependem da correta compreensão sobre a real situação do solicitante por todos os funcionários de primeiro contato. Outro ponto é que as declarações orais não necessitam ser em português, o que exige dos agentes públicos um preparo. Porém, é muito baixo o número de funcionários bilíngues e não há ferramentas alternativas que auxiliem este procedimento como tradutores eletrônicos. Como a Polícia Federal não possui funcionários especialistas no tema e interpreta o RSD como um procedimento que só deve ser instaurado, se o refugiado expressar vontade de forma inteligível (como expressões do tipo “quero pedir refugio ou como faço para pedir refugio no Brasil”), corre o risco do procedimento de RSD não ocorrer. Portanto, há um forte prejuízo à imparcialidade durante esta fase prévia (LEITE, 2014, p. 216-19).

Após devidamente preenchido, o formulário deve ser entregue em qualquer Unidade da Polícia Federal, que emitirá, imediatamente, o Protocolo de Refúgio, independentemente de oitiva, ainda que agendada para data posterior. De acordo com o artigo 2º, §2º da Resolução Normativa (RN) nº 18, o protocolo é prova suficiente da condição de solicitante de refúgio e servirá como identificação do seu titular, até o trânsito em julgado do procedimento

---

<sup>10</sup> Atualmente a colheita de depoimento oral pela Polícia Federal é facultativo de acordo com a Resolução Normativa nº 18 de 2014.

administrativo. Ainda no mesmo artigo, o §3º da RN nº18 ressalta que o protocolo dará ao solicitante de refúgio o direito de obter o CPF, bem como Carteira de Trabalho e Previdência Social, tendo esta, prazo de validade prorrogável, sempre em correspondência com a validade do mencionado protocolo (BRASIL, 2014).

De acordo com o artigo 20 da Lei 9474/97, o preenchimento da solicitação deve ser acompanhado por funcionários qualificados. Porém, como no Brasil as solicitações são oriundas de refugiados de diversas nacionalidades, geralmente, é necessário que exista o auxílio de intérpretes informais. Contudo, na Lei não há uma regra que descreva como o intérprete deve interferir neste procedimento. Além disso, o poder público não disponibiliza intérpretes para esta fase. Por isso, na maioria das vezes, a sociedade civil acaba participando desse procedimento com seus próprios voluntários intérpretes. Outro fato que chama a atenção, em relação à documentação, é que o protocolo fornecido pelo órgão público apresenta uma heterogeneidade de versões, dependendo do local da emissão, e não aparenta ser um documento válido de identificação oficial (pois se trata de uma tira de folha A4), o que dificulta a vida dos solicitantes, na hora de conseguir emprego, alugar uma casa ou matricular os filhos em alguma escola (LEITE, 2014, p. 235).

No que tange ainda à instauração do procedimento de RSD pela Polícia Federal, é interessante destacar que, em alguns casos, existe a negativa de instaurar o procedimento de RSD para menores de idade, desacompanhados, fato que passou a ser observado a partir de 2013, na cidade de São Paulo. Nem a Lei 9474/97 nem a Convenção de 1951 trás qualquer exigência além da presença do refugiado em território nacional para solicitar refúgio. Fora isso, a preocupação com a situação dos menores desacompanhados é tão relevante no Direito dos Refugiados que a Convenção sobre Direitos das Crianças, de 1989 (ratificada pelo Brasil e que deveria ser utilizada na interpretação da Lei 9474/97, de acordo com seu artigo 48), estabelece que toda criança deve receber proteção e assistência humanitária, sozinha ou acompanhada, de acordo com seu artigo 22 (LEITE, 2014, p. 242).

Seguindo com a análise da RN nº18, seu artigo 3º declara que, depois de cumpridas as formalidades necessárias, a Polícia Federal encaminhará, no prazo máximo de 15 dias, o processo original, devidamente lavrado à Coordenação Geral de Assuntos para Refugiados (CGARE), para que seja processado e instruído para análise pelo plenário do CONARE. Em seguida, de acordo com o artigo 4º, inciso I, II e III, no prazo de cinco dias úteis, a CGARE informará ao ACNUR, aos representantes da sociedade civil colaboradores do CONARE (que guardem relação com o caso), bem como à Defensoria Pública da União acerca da solicitação

e decisões tomadas no âmbito do processo; determinará o agendamento da entrevista pessoal do solicitante, notificando-o da data, local e horário do mencionado ato; informará ao solicitante a possibilidade de ser entrevistado pelos organismos da sociedade civil, bem como os locais do seu funcionamento (BRASIL, 2014).

É interessante destacar que, durante este procedimento, o solicitante de refúgio é encaminhado para os Centros de Acolhida aos Refugiados dos Convênios, como as Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro (vinculadas ao ACNUR), onde também (e geralmente) se inicia a análise do pedido de refúgio no Brasil. Nestes locais pode-se efetuar o preenchimento do questionário pelo refugiado e ser realizada uma entrevista com os advogados. Baseando-se no questionário e na entrevista, é elaborado um Parecer de Elegibilidade, tendo como função estabelecer a posição das Cáritas em relação à solicitação. Portanto, geralmente, o solicitante de refúgio se submete a duas entrevistas. Uma com os advogados da Cáritas e outra com os funcionários do CONARE (JUBILUT, 2007, p. 198).

No que tange à comunicação do CONARE com o ACNUR existe um problema. Os funcionários do Secretariado do CONARE ou seu coordenador não executam qualquer ato de comunicação espontânea sobre os autos dos processos de extradição ou de processo administrativo ou criminais relacionados à entrada ilegal do refugiado no Brasil. O que é uma conduta prevista pela RN nº18 e pelos artigos 10, 18, parágrafo único e 34 da Lei 9474/97. A prestação de informações só ocorre quando o ACNUR solicita (LEITE, 2014, p. 243).

Seguindo com a análise dos procedimentos previstos pela RN nº 18, seu artigo 5º recomenda que o solicitante se mantenha atualizado sobre o andamento do processo perante a Polícia Federal, para que sejam efetuadas as notificações relacionadas às entrevistas e demais atos processuais, pois caso o solicitante não compareça por duas vezes consecutivas, sem justificção, ou deixe de atualizar seu endereço para a CGARE (num prazo máximo de 30 dias, a contar da sua última notificação), a análise da solicitação será arquivada e demandará um pedido de desarquivamento (BRASIL, 2014).

No que tange à realização das entrevistas em si, há insuficiência de recursos humanos para desenvolver esse procedimento. De acordo com os relatos dos agentes de elegibilidade entrevistados, em geral, não há tempo para os mesmo se prepararem, suficientemente, para terem acesso às informações relativas aos casos, ou detalhes sobre o Estado de origem do solicitante antes de realizar a entrevista. Além disso, muitas vezes, o entrevistador não dispõe de qualquer informação sobre os motivos que levaram o refugiado a chegar ao Brasil, seja



porque não teve acesso ao termo de solicitação ou pelo fato do termo de solicitação estar incompleto ou incompreensível. Inclusive, este é um dos motivos que acarretam no prejuízo da dispensa do termo das declarações como ato de instauração do procedimento. A preparação do profissional que realiza a entrevista, por sua vez, se limita ao seu eventual conhecimento prévio sobre as informações do Estado de origem do solicitante de refúgio (LEITE, 2014, p. 247).

Depois de realizada a entrevista e demais procedimentos necessários, de acordo com o artigo 7º, o processo será apresentado ao Grupo de Estudos Prévios (GEP) para discussão e considerações preliminares, para, posteriormente, ser decidido pelo Plenário do CONARE (BRASIL, 2014).

No que se refere ao julgamento da solicitação do refugiado, a pauta de processos preparadas para julgamento é apreciada pelos participantes do GEP, a partir da relação entre os pareceres dos entrevistadores (da sociedade civil e do CONARE). Os processos que recebem opinião unânime (tanto negativa ou positiva) do GEP são apresentados ao Plenário do CONARE somente para convalidação, pois não há descrição ou discussão sobre estes casos. A convergência de pareceres no âmbito do GEP também é suficiente para que o caso não seja aberto na reunião. Portanto o CONARE só tem acesso ao conteúdo de poucos processos, pois só chegam ao Plenário os casos que não construíram um consenso (LEITE, 2014, p. 261).

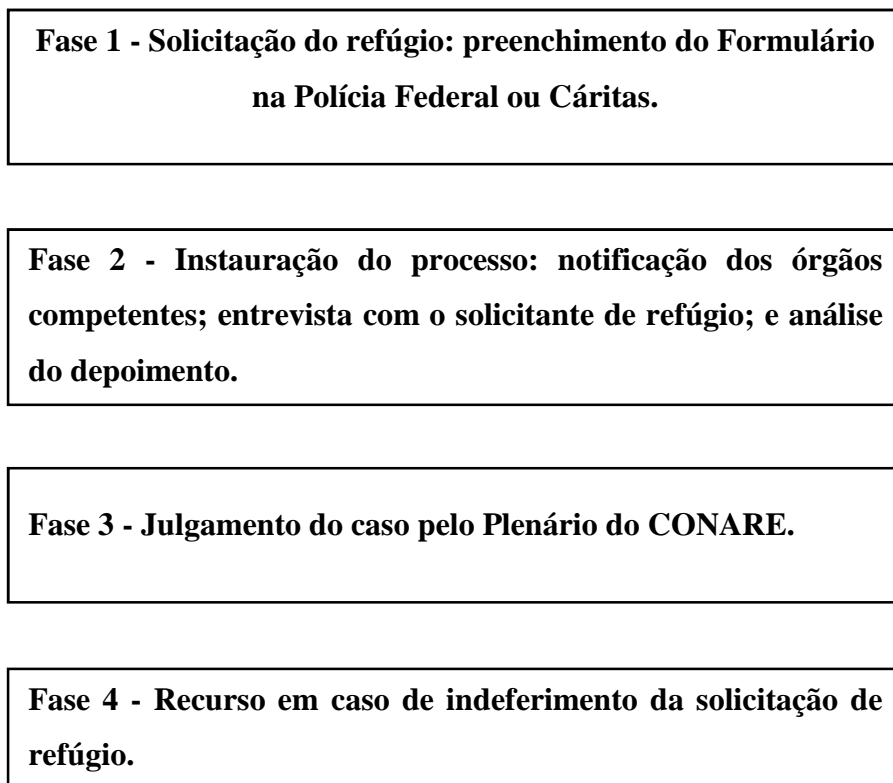
O artigo 8º da resolução ressalta que “todas as decisões do CONARE serão fundamentadas e deverão ser devidamente notificadas ao solicitante”. Em caso de indeferimento da solicitação, de acordo com o artigo 9º, o solicitante pode recorrer da decisão (no prazo legal de 15 dias, contados da sua notificação). O recurso poderá ser protocolado em qualquer Unidade da Polícia Federal. Segundo o artigo 10, a decisão do recurso deverá ser fundamentada e dela não caberá mais nenhum recurso administrativo (BRASIL, 2014).

A fundamentação da decisão do CONARE, na maioria dos casos, é a cópia impressa do parecer do agente de elegibilidade ou uma adaptação do parecer do advogado da sociedade civil (subscrita pelo Coordenador-geral do CONARE) e o conteúdo da decisão não é espontaneamente disponibilizado ao solicitante de refúgio, tanto em caso de deferimento quanto em caso de indeferimento. O solicitante acaba sabendo da decisão do CONARE quando procura a Polícia Federal para a renovação do protocolo de permanência provisória, ou quando é comunicado pelas organizações da sociedade civil, parceiras do CONARE, como

as Cáritas, as quais também entram em contato com o ACNUR para informá-lo. Além disso, pouco se pode saber sobre o conteúdo das decisões práticas, pois não há uma rotina de elaboração e disponibilização das decisões do RSD (LEITE, 2014, p. 264).

Já em relação ao recurso, em alguns casos, quando o solicitante de refúgio se dirige à Polícia Federal para ter acesso à decisão de indeferimento, o órgão acaba retendo o protocolo de permanência provisória do indivíduo e emitindo uma ordem para que o mesmo deixe o Brasil em oito dias, com a aplicação de multa, violando, equivocadamente, o direito de permanência no país durante o transito em julgado da decisão administrativa (LEITE, 2014, p. 268).

### **Figura 2 – Procedimento de RSD no Brasil**



**Fonte: Elaborado pelo autor**

### 3.6 – A utilização e entendimento da COI pelo CONARE

Este item visa responder o problema central deste trabalho sobre como o CONARE entende e utiliza a COI (terceiro objetivo). Além disso, será feita uma análise dessa conduta com base no padrão de boas práticas sobre o a utilização internacional da COI.

Foi possível notar, de acordo com o item anterior, que os agentes de elegibilidade do CONARE e advogados da sociedade civil, responsáveis pelas entrevistas, não se preparam adequadamente para tal procedimento por falta de tempo hábil. Além disso, há poucos funcionários para desenvolver esta atividade. Inclusive, os entrevistadores são os mesmos que produzem a própria pesquisa sobre COI (LEITE, 2014).

Ainda, no que se refere à utilização das fontes sobre a situação objetiva do Estado de origem (COI), quando são utilizadas, existe a realização de pesquisa em documentos públicos, disponíveis em sites especializados e em páginas de jornais internacionais disponíveis na internet que tratam das informações dos Estados de origem (COI). As fontes mais utilizadas são os relatórios da ONU, das organizações internacionais de direitos humanos ou de serviços específicos de determinados países. Existe também o compartilhamento de pesquisas entre os entrevistadores e houve a tentativa de se estabelecer um banco de informações, desenvolvido por estudantes de Relações Internacionais da cidade de São Paulo, mas as pesquisas dos alunos não supriram as necessidades específicas da pesquisa, foi útil somente para o conhecimento de aspectos gerais ou básicos dos Estados de origem (LEITE, 2014, p. 250).

Esses resultados acima podem ser corroborados com base nas declarações feitas pela atual Coordenadora Geral do CONARE, Thaís Silva Menezes, durante a entrevista realizada com a mesma (ANEXO A). De acordo com a entrevistada, os próprios “oficiais de elegibilidade” realizam a pesquisa ou solicitam voluntários (através de um edital público) para realiza-las (ANEXO B). Havendo alegações reiteradas, as informações de COI são reutilizadas pelos “oficiais”, até que haja necessidade de atualização. Essa pesquisa é feita, principalmente, na base de dados do ACNUR, como *Refworld*. Outras bases são utilizadas com frequência: relatórios de ONGs, do *Immigration and Refugee Board* Canadense, da *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA) e da *Freedom House*, além de notícias de jornais (ANEXO A).

Portanto, o Brasil se enquadra no grupo de Estados que utiliza COI produzidos por outros Estados e organizações para produzir seus próprios relatórios COI. Tanto o CONARE

como qualquer outro órgão nacional não utiliza a pesquisa de campo para coletar informações e produzir relatórios. Sobre essa questão, não existe qualquer problema, pois, como vimos no capítulo II, é recomendável que se utilize relatórios COI de fontes confiáveis, tal como foi exposto pela entrevistada. Entretanto, o problema encontrado no relato da entrevistada está no fato de o “oficial de elegibilidade” ser a mesma pessoa que faz a análise. De acordo com as boas práticas, a razão para tal separação de trabalhos é garantir a sua neutralidade e transparência, respeitando as diferentes fases que compõem o procedimento de RSD. Nesse caso, o CONARE, como é um órgão de tomada de decisão, não deve, ao mesmo tempo, lidar também com a produção da COI. Portanto, a COI realizada de forma isenta, independente e transparente é peça central para o procedimento de tomada de decisão.

O resultado da entrevista mostra que a COI é fundamental para o reconhecimento do status de refugiado (RSD) e sugere que há dificuldades estruturais como, a insuficiência de recursos humanos, salientada em outros trabalhos (LEITE, 2014). Outro problema é a necessidade constante de atualizar a COI anteriormente realizada. Assim, frequentemente os “oficiais” têm que realizar pesquisas adicionais àquelas que já estão prontas, o que demanda tempo (ANEXO A). Neste ponto, encontra-se outro problema, segundo as boas práticas internacionais, a atualização da COI é fundamental para que se avalie, de forma razoável, a situação real do Estado de origem do solicitante de refúgio. Entretanto, devido à falta de tempo para pesquisa e a não existência de um servidor de informações sobre os Estados de origem, os “oficiais de elegibilidade” podem se utilizar de relatórios não atualizados, o que pode prejudicar o reconhecimento do status de refugiado. Por fim, outro ponto que complementa essa análise, é a falta de qualificação dos oficiais que têm a dupla missão de entrevistar o refugiado e analisar os fatos sobre o Estado de origem (LEITE, 2014). Este é mais um fato que deve ser evitado, de acordo com as recomendações sobre boas práticas, pois este grupo de profissionais deve ser capacitado para tal atividade.

Ainda sobre essa temática relatada acima, o CONARE é integrado por pessoas que se familiarizam com o tema, de acordo com seus próprios interesses pessoais em acessar materiais existentes. Além disso, outro problema que pode prejudicar a análise da COI é a rotatividade das pessoas que trabalham no CONARE, o que dificulta a formação de um órgão com suficiente capacitação e memória institucional. Nesse sentido, tais condições afastam a imparcialidade, independência e impessoalidade abstratas dos julgadores, pois é recorrente o contexto em que os integrantes do CONARE utilizam conceitos alheios aos recomendáveis para elaborar decisões baseadas em suas próprias convicções. Esta situação ainda é agravada

pelo fato das decisões proferidas pelo CONARE serem colegiadas, dispensando a apresentação da motivação dos votos dos julgadores, fato que torna a verificação da isenção material ainda mais difícil. Por fim, ainda há a realidade da não publicidade da fundamentação escrita das decisões do CONARE (LEITE, 2014, p. 287).

Para sanar o problema da pesquisa em COI, realizada pelos próprios “oficiais”, a entrevistada reforça que deveria haver uma área dentro do CONARE apenas para elaboração de pesquisa em COI, que pudesse realizar uma pesquisa inicial sobre o país e atualizá-la, semanalmente, colocando as informações na base de dados do Ministério da Justiça (ANEXO A). Entretanto, de acordo com as boas práticas em COI, apresentadas no capítulo II, o CONARE, por ser um órgão responsável pela elegibilidade dos solicitantes de refúgio, não poderia desenvolver as pesquisas em COI. Deveria haver um órgão independente e imparcial para executar esse tipo de trabalho de pesquisa.

Quando perguntada se a parceria institucional com universidades, no que tange à produção de relatórios COI para o CONARE, poderia ser uma alternativa para facilitar a atualização de dados e auxiliar no processo de RSD, a entrevistada reconhece tal importância. Ainda, sugere que é possível a realização de cooperação institucional envolvendo o fornecimento de COI entre o CONARE e qualquer universidade brasileira. Para isso, é necessário ser firmado um acordo de cooperação entre a Secretaria Nacional de Justiça, em que se localiza o CONARE, e a universidade interessada<sup>11</sup>, em que seriam descritas as responsabilidades de ambas as partes (ANEXO A).

Neste ponto relatado pela entrevistada, podemos identificar por que a produção de COI feita pelo grupo de alunos de Relações Internacionais da cidade de São Paulo, não logrou suprir todas as necessidades dos “oficiais de elegibilidade”. O primeiro ponto está relacionado ao conteúdo dos relatórios COI elaborados pelos alunos. Aparentemente os relatórios produzidos abrangeram temáticas gerais sobre o Estado de origem, pois não foram produzidos por demanda, não suprimindo as necessidades. O segundo ponto está relacionado com a parceria institucional formal que, aparentemente, não havia entre o grupo de alunos e o CONARE. Este, talvez, seja o ponto crucial, pois não havendo uma parceria institucional, formalizada

---

<sup>11</sup> Em 2013, um grupo de alunos do curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (Unisantos) realizou, em parceria com a Cáritas de São Paulo, um trabalho de extensão para produzir relatórios COI sobre os 30 principais Estados de origem de refugiados que, naquele período chegavam ao Brasil. Atualmente, os estudos sobre os Estados de origem de refugiados ainda são realizados pelo Laboratório de Relações Internacionais (LARI) da Unisantos, que pretende desempenhar um trabalho formal de cooperação institucional com o CONARE.

com o Ministério da Justiça, não há responsabilidade do grupo de pesquisa em trabalhar com base nas necessidades demandadas pelo CONARE.

### **3.7 – Plano de Ação inicial para o CONARE melhorar a sua análise sobre a COI (Plano de Ação)**

Nesta seção, será exposto um Plano de Ação com três iniciativas para o CONARE melhorar a sua análise sobre a COI (quarto e último objetivo do trabalho).

A primeira ação do Plano de Ação precisa ser sobre a **formalização de uma parceria entre o CONARE e várias instituições de ensino que seriam os núcleos de pesquisa COI** (primeira ação). Três razões para essa proposta. O CONARE, por não ter mão de obra suficiente, como evidenciado em outros trabalhos (LEITE, 2014), costuma recrutar candidatos, através de um edital público. No entanto, o edital mostra o descaso do CONARE com a COI por três razões. Primeira, pela questão da voluntariedade. O objetivo desse edital é recrutar um “colaborador de pesquisa voluntário para o Comitê Nacional para Refugiados”. Para os candidatos aprovados que permanecerem na atividade “por pelo menos 6 (seis) meses ininterruptos”, o CONARE, como contrapartida, entregará um “certificado de reconhecimento emitido conjuntamente pelo Ministério da Justiça e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados”. As atividades exigidas pelo CONARE para os candidatos a essa vaga são: 1) Colaborar com as investigações e diagnósticos dos aspectos geopolíticos contemporâneos de países de origem de solicitantes de refúgio; 2) Consolidar a base de Gestão de Conhecimento, tratando dados e produzindo estatísticas; 3) Colaborar com a organização e gestão da informação produzida. (ANEXO B). Em linhas gerais, essas atividades estão relacionadas com a pesquisa/produção COI.

Segunda, pela questão dos requisitos dessa vaga. O CONARE exige apenas que os candidatos: “sejam formados ou estejam cursando Direito, Relações Internacionais, Ciências Sociais, Ciências Políticas, Serviço Social e áreas correlatas”. Com relação a idiomas estrangeiros, o CONARE exige que os candidatos tenham “conhecimento avançado em inglês, francês e/ou espanhol”. O CONARE solicita também que os candidatos “tenham atitude proativa, excelente nível de organização e aptidão para ajudar pessoas mais vulneráveis; e facilidade com sistemas informatizados” (ANEXO B). Ou seja, não exige nenhum conhecimento específico sobre pesquisa, refugiados ou propriamente sobre a COI. O que demonstra que, como o CONARE não faz o uso da COI também não exige daqueles que vão produzi-la.

Terceiro, pela carga horária. O CONARE exige que “ o trabalho voluntário terá duração de um ano, prorrogável por igual período. Os interessados devem ter dedicação mínima de 4 horas semanais” (ANEXO B). Ou seja, o tempo de dedicação do “voluntário” semanal inviabiliza qualquer produção. Por fim, o edital publicado pelo CONARE corrobora também com a hipótese do seu desconhecimento sobre qualquer recomendação ou boas práticas do uso da COI.

Para sanar a falha no processo de convocação de voluntários, o primeiro ponto deste Plano de Ação é o CONARE publicar um edital restrito às instituições de ensino para sanar o seu problema de mão de obra. Ainda, esse processo deve ser restrito às instituições que já contam com algum conhecimento prévio sobre o tema do refúgio, como as universidades e centros universitários que integram a Cátedra Sérgio Vieira de Mello (CSVM) promovida pelo ACNUR. Desde 2003, por exemplo, o ACNUR incentiva a parceria com universidades e centros universitários brasileiros com o objetivo de promover a educação, pesquisa e extensão acadêmica voltada à população em condição de refúgio<sup>12</sup>. Nesse caso, o direcionamento do edital poder ser para as instituições vinculadas com a CSVM. O direcionamento do edital às instituições parceiras do ACNUR, através da CSVM, está relacionado com a proximidade dessas instituições com o tema do refúgio. Portanto, apesar de, aparentemente, ser um edital excludente, sua fundamentação está na necessidade da expertise no assunto. Além disso, qualquer instituição de ensino brasileira, com interesse nesse tema, pode se vincular à CSVM e concorrer ao edital proposto, após a consolidação do vínculo<sup>13</sup>.

Atualmente, de acordo como o ACNUR, existem 17 instituições vinculadas à CSVM, são elas: Fundação Casa de Rui Barbosa (FCRB), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), Universidade Católica de Santos (UNISANTOS), Universidade do Estado

---

<sup>12</sup> Além de difundir o ensino universitário sobre temas relacionados ao refúgio, a Cátedra também visa promover a formação acadêmica e a capacitação de professores e estudantes dentro desta temática. O trabalho direto com os refugiados em projetos comunitários também é definido como uma grande prioridade. Como exemplos de iniciativas, diversas universidades têm desenvolvido ações para fomentar o acesso ao ensino, à revalidação de diplomas, assim como o ensino da língua portuguesa à população de refugiados. A importância desta iniciativa foi reconhecida pela Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, assinada em 2004 por 20 países da região e que recomenda a investigação interdisciplinar da promoção e da formação do direito internacional dos refugiados. A Cátedra, como seu nome indica, é uma homenagem ao brasileiro Sérgio Vieira de Mello, morto no Iraque, naquele mesmo ano, e que dedicou grande parte da sua carreira profissional nas Nações Unidas ao trabalho com refugiados, como funcionário do ACNUR (ACNUR. Cátedra Sérgio Vieira De Mello. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso 20/11/2017).

<sup>13</sup> Neste acordo de cooperação com as universidades interessadas, o ACNUR estabelece um Termo de Referência com objetivos, responsabilidades e critérios para adesão à iniciativa dentro das três linhas de ação: educação, pesquisa e extensão (ACNUR. Cátedra Sérgio Vieira De Mello. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/>. Acesso 20/11/2017).

do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), Universidade Federal do ABC (UFABC), Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Federal de Roraima (UFRR), Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS) e Universidade de Vila Velha (UVV) (ACNUR, 2017).

**Figura 3 – Mapeamento das Cátedras Sergio Viera de Mello**



**Fonte: Elaborado pelo autor**

Ainda nesse primeiro ponto do Plano de Ação, o CONARE precisa trabalhar com diversas instituições de ensino que produzam a COI. O edital proposto não deve ser restrito a uma instituição de ensino. Ele precisa ser aberto pensando em várias instituições que podem ser os núcleos de produção da COI que o CONARE necessita. Essa variedade de instituições



na produção da COI serve para evitar a parcialidade de apenas um núcleo de produção. Desta forma, poderia haver um planejamento mais abrangente da produção COI por demanda e por diversos núcleos pesquisando o mesmo assunto. A demanda pode ser por Estado de origem que mais necessita de informação, como Angola, Colômbia, República Democrática do Congo e Síria, os quais, segundo o *Global Trends* (2016), são os principais Estados de origem dos refugiados que chegam ao Brasil. Ou pode ser por casos específicos de violação de direitos humanos de um determinado Estado de origem como, perseguição étnica ou religiosa de um grupo minoritário em um determinado Estado de origem. Por fim, tais características se aproximam das boas práticas internacionais sobre o uso da COI, como vimos no capítulo anterior.

**A segunda ação do Plano de Ação deve ser o treinamento dos núcleos de pesquisa COI.** Uma vez selecionados os núcleos de pesquisa COI, a ação do CONARE deve capacitar tais núcleos. Tal capacitação é primordial, porque, independente do conhecimento que a instituição de ensino tenha sobre o tema do refúgio, nem todas trabalham com a temática da COI. Nesse caso, o CONARE precisa, primeiro, institucionalizar a agenda COI em sua estrutura com o intuito de conhecer as melhores práticas sobre essa ferramenta. Como vimos na análise do edital, é imprescindível que o CONARE coloque em sua agenda institucional a COI. O ACNUR pode ser um parceiro nessa atividade, bem como outras organizações reconhecidas com a expertise em COI, como a ACCORD, EASO, entre outras. Em seguida, o CONARE pode elaborar o próprio manual sobre como ele quer obter a informação para, então, encaminhar aos núcleos de pesquisa COI.

Os benefícios de o CONARE ter núcleos de pesquisa em COI, de acordo com os manuais de COI abordados no segundo capítulo, são (UNHCR, 2004; ACCORD, 2013): 1) Tradução. Dada a dificuldade com a língua estrangeira por parte dos “oficiais de elegibilidade” – pois os idiomas mais utilizados pelos relatórios oficiais são inglês, francês, alemão ou espanhol – a tradução seria a primeira facilidade de uso das informações. 2) Filtragem de conteúdo. Alguns relatórios COI oficiais condensam informações sobre diversos temas. Por isso, a filtragem de dados pode ser uma forma de se coletar o que realmente é necessário para o procedimento de elegibilidade. 3) Estruturação simplificada. Os relatórios COI oficiais, às vezes, trazem estruturas complexas, dependendo do órgão ou instituição que o produziu. Por isso, a estruturação poderia ser feita de acordo com parâmetros nacionais direcionados para o trabalho específico dos “oficiais de elegibilidade” do CONARE e dos seus parceiros, para que os mesmos pudessem trabalhar de forma mais ágil e facilitada. 4)

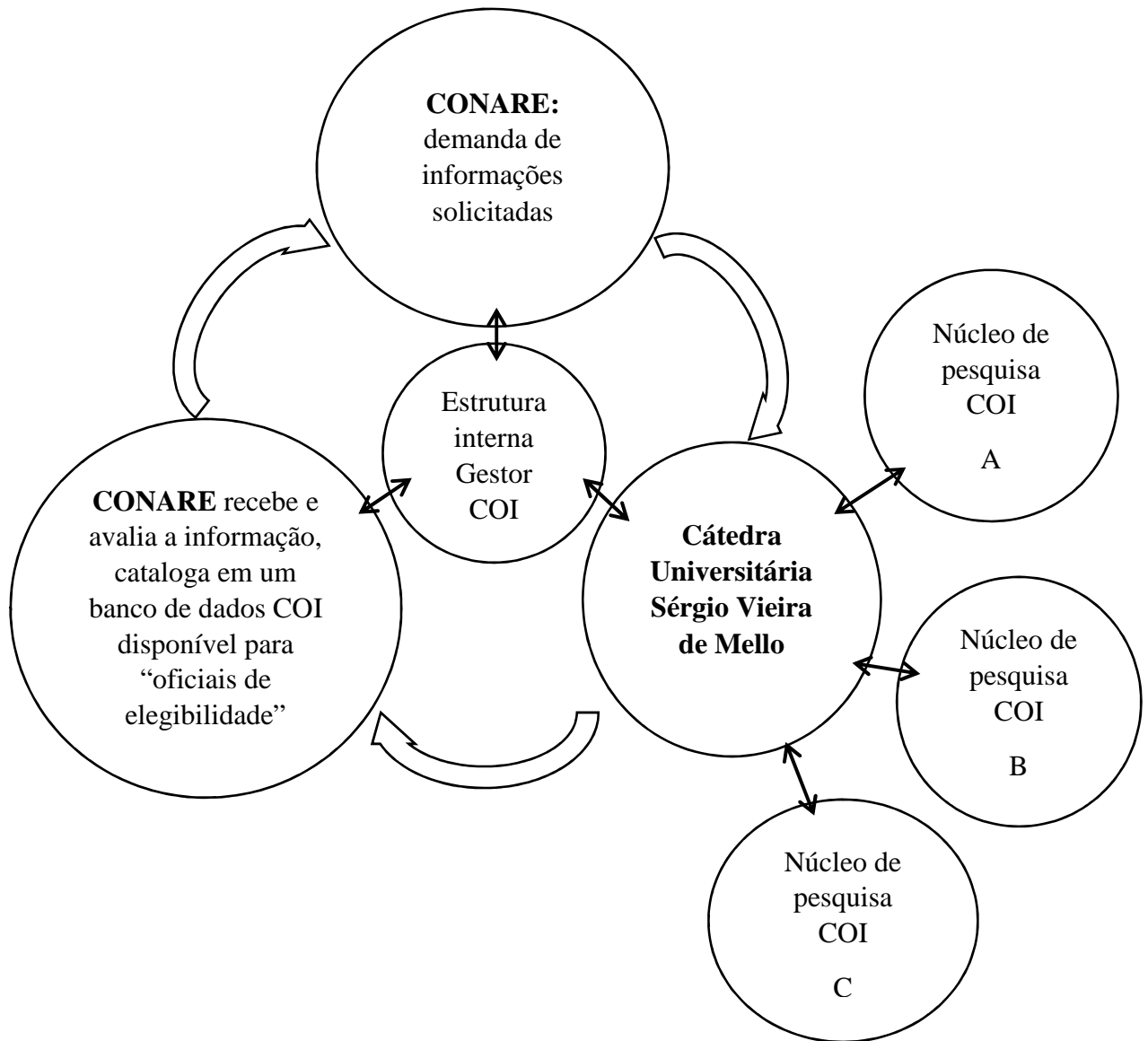
Imparcialidade. A imparcialidade é, talvez, o maior benefício atribuído à produção COI por uma equipe ou órgão independente, sem vínculo direto com a função de elegibilidade.

**A terceira ação do Plano de Ação é a criação, pelo CONARE, de uma estrutura interna para gerenciar a COI.** Essa estrutura precisa lidar com duas questões: i) a gestão da COI produzida pelos núcleos de pesquisa; e ii) a capacitação dos oficiais de elegibilidade que vão utilizar a COI.

Para tratar da primeira questão, o CONARE deve criar uma base de dados capaz de armazenar todos os relatórios COI e condensar as demandas dos oficiais de elegibilidade de acordo com suas necessidades, como se fosse um centro de gestão em COI para intermediar a produção/pesquisa e as demandas do CONARE. E, para resolver a segunda questão, o CONARE deve oferecer cursos sobre COI aos seus oficiais, pois, durante a entrevista, o avaliador do caso deve: (a) estar familiarizado com a COI relevante, que pode ajudar a compreender a situação do solicitante e confirmar ou indicar discrepâncias com elementos de suas declarações, pois quanto melhor preparado o avaliador estiver, através de perguntas mais relevantes, mais eficiente será a entrevista. A falta de preparação desperdiça o tempo na entrevista e, muitas vezes, resulta em questões irrelevantes e pode levar à necessidade de uma entrevista adicional; e (b) dar ao solicitante a oportunidade de esclarecer eventuais inconsistências sobre seu depoimento (EASO, 2014).

Portanto, essas três ações do Plano de Ação, hora propostas, podem dinamizar e dar mais segurança ao RSD brasileiro, garantindo que cada refugiado que solicite refúgio tenha o seu direito humano garantido. Por fim, a COI deve entrar na agenda do CONARE, o quanto antes, como um norteador do seu procedimento de elegibilidade.

**Figura 4 - Cooperação institucional entre o CONARE e as CSVM para produção da COI**



**Fonte: Elaborado pelo autor**

## Considerações finais

O objetivo dessa dissertação foi analisar a utilização da *Country of Origin Information* (COI) pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) brasileiro, tendo como base as principais diretrizes de uso adotadas pelos principais atores responsáveis pelo reconhecimento do status de refugiado (RSD) no mundo. Mas, para que ficasse clara a importância do uso da COI, foram percorridas algumas etapas.

No que tange ao arcabouço normativo do Direito Internacional dos Refugiados, foi possível perceber que, apesar dos acordos internacionais (como a Convenção de 1951, seu Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984) delimitarem as características do indivíduo que necessita do direito humano fundamental ao refúgio (em decorrência do “fundado temor de perseguição” por motivo de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou por pertencer a algum grupo social, ou “grave violação de direitos humanos”), eles não declaram como o reconhecimento do status de refugiado deve ser executado. Consequentemente, existe, portanto, a necessidade do uso da COI para que o “fundado temor de perseguição” possa ser averiguado e fundamentado, de modo que a característica objetiva da situação do Estado de origem corrobore com o relato do solicitante de refúgio, resultando na proteção internacional do mesmo. Portanto, conclui-se, no âmbito normativo, que a COI é uma ferramenta promotora de direito ao refúgio.

No que se refere às práticas internacionais do uso da COI, foi possível constatar que existem más e boas práticas. As más práticas (não recomendáveis) estão relacionadas: a não utilização da COI; à manipulação da COI; aos abusos de conduta burocrática durante o procedimento de RSD. Já as boas práticas (recomendáveis) estão relacionadas: à independência dos órgãos de elegibilidade do status de refúgio e pesquisa em COI; à atualização e utilização de relatórios COI de fontes confiáveis; à cooperação institucional no âmbito da COI; e à capacitação dos atores de elegibilidade e pesquisadores COI.

Além das eventuais barreiras abusivas impostas pela Polícia Federal, durante o procedimento de RSD, quando se comparou o quadro de boas práticas internacionais com os procedimentos adotados pelo CONARE, foi possível identificar que: i) o CONARE não distingue as funções de elegibilidade das funções de pesquisa em COI, pois o profissional que entrevista o solicitante de refúgio é o mesmo que realiza a pesquisa sobre as informações COI, devido à falta de tempo hábil e escassez de recursos humanos, contribuindo para uma

análise de elegibilidade não imparcial; ii) pelas dificuldades estruturais já mencionadas, os profissionais de elegibilidade não possuem acesso, contínuo, a relatórios COI atualizados, dificultando a tarefa de analisar as solicitações de refúgio; iii) existe uma tímida cooperação no âmbito da COI entre os profissionais de elegibilidade, mas não suficiente para subsidiar a demanda de trabalho; e iv) os profissionais de elegibilidade não são capacitados, suficientemente, para desenvolverem um análise de elegibilidade, dada as dificuldades estruturais.

Frente a esse quadro, é possível constatar, de forma mais ampla, que o funcionamento do CONARE é “vítima” de sua própria estrutura, pois se trata de uma burocracia instável, não possui memória institucional e seus membros não são fixos, pois não passam por nenhum processo público. Ou seja, não é um órgão que goza de bases sólidas para implementar um trabalho contínuo e rígido. Por isso, muitas vezes, o CONARE depende da iniciativa da sociedade civil como as Cáritas, que realizam uma função que deveria ser do Estado.

Portanto, o resultado da pesquisa revela que existem dificuldades estruturais no CONARE que inviabilizam a utilização da COI, tal como recomenda os manuais internacionais. Além disso, a temática da COI não recebe a atenção, que deveria, por parte do CONARE, pois não se trata, aparentemente, de uma ferramenta fundamental para o mesmo. Assim, o resultado da pesquisa corrobora com a hipótese.

Para que o CONARE aprimore sua utilização da COI, é necessário criar parcerias institucionais capazes de retirar o ônus da pesquisa em COI da sua função, para que o mesmo se torne um órgão independente e se dedique a executar apenas procedimentos de elegibilidade. Possuindo uma base autônoma de informações COI, os profissionais de elegibilidade poderiam ter acesso somente às informações cruciais para os distintos casos demandados, sem se preocupar com as dificuldades das pesquisas. Além disso, a separação entre atividades de elegibilidade e pesquisa/produção COI é fundamental para que a avaliação do caso seja imparcial, pois o órgão que faz a pesquisa sobre o Estado de origem e produz a COI não pode ser o mesmo que avalia a solicitação de refúgio. Logo, são ações distintas, para que a avaliação do caso não seja prejudicada.

A cooperação institucional com universidades envolvidas com a temática do refúgio pode ser uma alternativa para aprimorar o uso da COI pelo CONARE. As universidades vinculadas à Cátedra Sérgio Vieira de Mello (ACNUR), podem suprir a demanda de pesquisadores necessária para coletar informações, formando um grupo especializado em

produção/pesquisa COI, para fornecer, relatórios COI – por demanda – de alto nível aos oficiais de elegibilidade do CONARE. Dessa forma, os oficiais de elegibilidade deixariam de ter que produzir seus próprios relatórios COI, dinamizando e tornando o procedimento de elegibilidade (RSD) menos parcial e suscetível ao erro.

A COI deve entrar na agenda do CONARE e ser uma prioridade para que haja uma melhora na qualidade da determinação do status de refúgio. A implantação do Plano de Ação para o CONARE pode ser o início de uma nova atividade que privilegiará a pesquisa acadêmica e aproximará a academia das atividades do CONARE, ao mesmo tempo em que oferecerá ao CONARE uma estrutura informacional de alta qualidade para suprir suas exigências, conforme a diversidade da demanda de solicitantes de refúgio.

Sobretudo, é preocupante o fato de essa dificuldade estrutural persistir ao longo de vários anos, sem perspectiva de melhora. O que, conseqüentemente, acarreta no desenvolvimento de procedimentos de reconhecimento do status de refugiado inadequados e atrasos no andamento dos processos, dado o aumento da demanda constate de solicitações. Por fim, é possível perceber que, caso não haja um aperfeiçoamento das práticas salientadas até aqui, o Brasil continuará não garantindo, para alguns solicitantes legítimos, o direito humano fundamental ao refúgio ou concedendo direito ao refúgio àqueles que, de fato, não necessitam do benefício.

## Referências

ACHARYA, A. and DEWITT, D. **Fiscal Burden Sharing**. In: Hathaway, J. C. ed. *Reconceiving International Refugee Law*. The Hague: Martinus Nijhof. 1977.

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. 2015. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei\\_9474-97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados2015.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2015/Lei_9474-97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_dos_Refugiados2015.pdf). Acesso em: 28/08/2017.

\_\_\_\_\_. **Colóquio Internacional 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Declaración de San José, 1994**. IIDH-Acnur, 1995. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2011/7601.pdf?view=1>. Acesso em: 06/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Declaração de Cartagena**. Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 21/10/2017.

\_\_\_\_\_. **Diretório Nacional de Teses de Doutorado e Dissertações de Mestrado Sobre Refúgio, Deslocamentos Internos e Apatridia (1987-2009)**. Gilberto M. A. Rodrigues, Luiz Fernando Godinho (Organizadores). Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 28 de julho de 1951. Disponível em: [www.acnur.org/t3/fileadmin/.../Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/.../Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 20/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Protocolo de Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 4 de outubro de 1967. Disponível em: [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967). Acesso em: 28/01/2017.

\_\_\_\_\_. **Universidades brasileiras**, 2017. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/catedra-sergio-vieira-de-mello/universidades-brasileiras/>. Acesso em: 09/11/2017.

ALEXANDER, Michael. **Refugee Status Determination Conducted by UNHCR**. 11 Int'l J. Refugee L. p. 251-289.1999.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência**. São Paulo: Atlas, 2001.

AMORIM, Celso. **O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda política positiva**. In Política Externa. Vol.18, nº18, 2009; ALMEIDA, Paulo Roberto. Uma Nova Arquitetura Diplomática? Interpretações Divergentes sobre a Política Externa do Governo Lula (2003-2006). In Revista Brasileira de Política Internacional. Vol.49(I), 2006.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional**. Pensando o Brasil: reflexões e sugestões para os problemas do Brasil. Brasília, ano V, n. 16, p. 7-12, set. 1996.

ARBOLEDA, Eduardo. **“Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism”**. International Journal of Refugee Law 3, no. 2: 185–207. 1991.

AUSTRALIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION. Face the Facts - Questions and Answers about Aboriginal and Torres Strait Islander People, Migrants and Refugees. 2005. Disponível em:

[http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/HREOC\\_ftf\\_2005.pdf](http://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/document/publication/HREOC_ftf_2005.pdf). Acesso em: 21/07/2017.

AUSTRIAN RED CROSS. **Researching Country of Origin Information**. Training Manual | 2013 edition. Disponível em: <http://accord.redcross.at>. Acesso em: 02/02/2017.

\_\_\_\_\_. **Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research and Documentation**. Disponível em: <http://www.rotekreuz.at/i18n/en/organise/accord/>. Acesso em: 27/08/2017.

BAKEWELL, Oliver. **Researching Refugees: Lessons From The Past, Current Challenges And Future Directions**. Refugee Survey Quarterly, Vol. 26, Issue 3, International Migration Institute, University of Oxford, United Kingdom, 2007.

BARRETO, Fernando de Mello. **A Política Externa após a Redemocratização**. Brasília: FUNAG, 2012.

BETTS, Alexander. **North-South Cooperation in the Refugee Regime: The Role of Linkages**. Global Governance Vol. 14, No. 2, p. 157-178. 2008.



BRASIL, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/legislacao/leis?id=9620:dpu-e-conare-firmam-acordos-para-atuacao-junto-a-estrangeiros-refugiados&catid=79>. Acesso em: 11/05/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Ministério da Justiça abre inscrições para trabalho com refugiados em Brasília**. 2017a. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/mjsp-abre-inscricoes-para-trabalho-voluntario-com-refugiados>. Acesso em: 29/09/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARE. **Refúgio em Números**. 2016. Disponível em: [http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017\\_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf](http://www.justica.gov.br/noticias/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf). Acesso em: 01/11/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARE. **Resolução Normativa Nº 18**. 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 02/11/2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública. CONARE. **Resolução Normativa Nº 24**. 2017b. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/estrangeiro/refugio/MINUTANOVIFORMULARIOPosGEPv4.pdf>. Acesso em: 02/11/2017.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências., Brasília, DF. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/>. Acesso em: 02/02/2017.

CARPENTER, Kirsty; MANSEL, Philip. **The French émigrés in Europe and the struggle against revolution**. 1789–1814. Londres: MacMillan, 1999.

CAPES. Banco de Teses e Dissertações Capes. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>. Pesquisa feita com a palavra-chave COI, Country Origin Information, Estado de Origem, no dia 11 de junho de 2017.

CANADIAN COUNCIL FOR REFUGEE. 2017 Immigration Levels – Comments. Disponível em: <http://ccrweb.ca/en/2017-immigration-levels-comments>. Acesso em: 23/08/2017.

CIRCUITOMT. **Brasil tem 26 mil pedidos de refúgio e só treze analistas.** 2017. Disponível em: <http://circuitomt.com.br/editorias/juridico/107952-brasil-tem-26-mil-pedidos-de-refugio-e-sa-treze-analistas.html>. Acesso em: 27/04/2017.

CHINYAEVA, Elena. (1995). **Russian émigrés: Czechoslovak refugee policy and the development of the international refugee regime between the two world wars.** *Journal of Refugee Studies*, v. 8, 2, pp. 142-162.

COHEN, Gerard Daniel. (2012). **In war's wake: Europe's displaced persons in the postwar order.** Oxford: OUP.

COMISSÃO JUSTIÇA E PAZ. **Direitos Humanos no Brasil: 1992-1993.** Arquidiocese de Brasília. São Paulo: Edições Loyola, 1994.

DAVIES, Sara E. **Redundant or Essential? How Politics Shaped the Outcome of the 1967 Protocol.** Published by Oxford University Press. 2008.

EASO. **Afghanistan in Focus: EASO publishes a Country of Origin Information report on security situation in Afghanistan.** 2016a. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/news-events/afghanistan-focus-easo-publishes-country-origin-information-report-security-situation>. Acesso em: 03/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Metodología para la elaboración de documentos em matéria de informação de países de origen.** 2012. Disponível em: [https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO\\_COI\\_Report\\_Methodology\\_es.pdf](https://coi.easo.europa.eu/administration/easo/PLib/EASO_COI_Report_Methodology_es.pdf). Acesso em: 17/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Practical Guide: Evidence Assessment.** 2015. Disponível em: [https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide\\_-Evidence-Assessment.pdf](https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide_-Evidence-Assessment.pdf). Acesso em: 18/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Practical Guide: Personal interview.** 2014. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Practical-Guide-Personal-Interview-EN.pdf>. Acesso em: 17/06/2017.

\_\_\_\_\_. **Single Programming Document 2017-2019.** 2016b. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Annex%203-Work%20Programme%202017-SPD%20Master-151216.pdf>. Acesso em: 17/06/2017.

EUROESTAT. Asylum statistics. Disponível em: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics#cite\\_note-1](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#cite_note-1). Acesso em: 32/08/2017.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. Training. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/training>. Acesso em: 17/06/2017.

FERREIRA, Andrew Flávio Zanelato. **Perseguição e proteção na pré-criação do regime dos refugiados**. Santos: Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas, 2016.

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

FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar. 1996.

GINSBURG, Susan. **Securing Human Mobility in the Age of Risk: New Challenges for Travel, Migration, and Borders**. Washington, DC: Migration Policy Institute. 2010.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The Politics of Refugee Protection**. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 1. 2008.

\_\_\_\_\_. **Transnational Legal Problems of Refugees**. *Michigan Yearbook of International Legal Studies*, 1982.

\_\_\_\_\_. **Nonrefoulement and the new Asylum Seekers**. In: David A. Martin (ed.). *The New Asylum Seekers: Refugee Law in the 1980s*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht. 1988.

G. LOESCHER E J. SCANLAN. **Calculated Kindness: Refugees and America's Half-Open Door**. New York, The Free Press, Macmillan, 1986.

GRAHL-MADSEN. **The Status of Refugees in International Law**. Vol 1, Leyden, 1966.

GUTIERREZ SILVA, Rodolfo. **The Impact of the Cartagena Declaration in Latin America – The Case of Ecuador**. 2012. Disponível em: [https://www.academia.edu/11592880/The\\_Impact\\_of\\_the\\_Cartagena\\_Declaration\\_in\\_Latin\\_America\\_The\\_Case\\_of\\_Ecuador](https://www.academia.edu/11592880/The_Impact_of_the_Cartagena_Declaration_in_Latin_America_The_Case_of_Ecuador). Acesso em: 21/10/2017.

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

HOLBORN, Louise W. **The legal status of political refugees, 1920-1938**. American Journal of International Law, v. 32, 4, p. 680-703. 1938.

LAMBERT, Hélène. **Protection against Refoulement from Europe: Human Rights Law Comes to the Rescue**. In: The International and Comparative Law Quarterly Vol. 48, No. 3. p. 515-544. 1999.

LEITE, Larissa. **O Devido Processo Legal para o refúgio no Brasil**. 350 f. Doutorado. Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014

LOUGHNA, Sean. **Cartagena Declaration**. In: GIBNEY, Matthew J. e HANSEN, Randall (Ed.). Immigration and Asylum: From 1900 to the Present. ABC-CLIO, Santa Barbara, California. 2005.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF REFUGEE LAW JUDGES (IARLJ). **The Role of the Judiciary in Asylum and Other International Protection Law in Asia**. Presented at the IARLJ/JRTI/UNHCR conference. Seoul, Korea, June 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.or.jp/html/protect/pdf/Final%20generic%20IARLJ%20guidanceand%20chart.pdf>. Acesso em: 06/06/2017.

IMMIGRATION ADVISORY SERVICE (IAS). **The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination: Critical Perspectives**. 2009. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/4a3f2ac32.html>. Acesso em: 27/04/2017.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA. **Policy on Country-of-Origin Information Packages in Refugee Protection Claims**. Disponível em: <http://www.irb-cisr.gc.ca/Eng/BoaCom/references/pol/pol/Pages/PolOrigin.aspx>. Acesso em: 20/06/2017a.

IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD OF CANADA. **Procedures**. Disponível em: <http://www.irb-cisr.gc.ca/Eng/BoaCom/references/procedures/Pages/index.aspx>. Acesso em: 22/06/2017b.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito internacional dos refugiados e sua aplica  o no or  amento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

\_\_\_\_\_. **Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America?** In Journal of Refugee Studies, Vol.19, n  1, 2006.

KARATANI, Rieko. **How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins**. International Journal of Refugee Law, 17 (3), 2005.

KAZIMIERZ, Bem. **The Coming of a “Blank Cheque” – Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol.** 2004. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/249235217\\_The\\_Coming\\_of\\_a%27Blank\\_Cheque%27\\_-\\_Europe\\_the\\_1951\\_Convention\\_and\\_the\\_1967\\_Protocol](https://www.researchgate.net/publication/249235217_The_Coming_of_a%27Blank_Cheque%27_-_Europe_the_1951_Convention_and_the_1967_Protocol). Acesso em: 22/08/2017.

KENNY, Mary Anne. **The Conversation. Explainer: how Australia decides who is a genuine refugee.** 2017. Disponível em: <http://theconversation.com/explainer-how-australia-decides-who-is-a-genuine-refugee-72574>. Acesso em: 19/07/2017.

LEÃO, Renato Zerbini. **CONARE: balanço de seus 14 anos de existência.** In ALMEIDA, Guilherme Assis de, CARVALHO RAMOS, André de, RODRIGUES, Gilberto (org). 60 Anos do ACNUR: perspectivas de Futuro. ACNUR, 2010.

LOESHER, Gil. (1993). **Beyond charity: international cooperation and the global refugee crisis.** Oxford: Oxford University Press.

MACMILLAN, Margareth. **Paris 1919: six months that changed the world.** New York: Random House. 2001.

MAHLKE, Helisane. **“Novo Paradigma Jurídico da Proteção Internacional dos Refugiados”.** Tese defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Versão Corrigida em 22 de julho de 2016.

MARFLEET, Philip. **Refugees and History: why we must address the past.** Refugee Survey Quarterly, Vol. 26, Issue 3. 2007.

MENEZES, Fabiano L. de. **Fatores causais no reassentamento de refugiados: solidariedade internacional ou interesse estratégico?** Tese (doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

\_\_\_\_\_. **Proteção e exclusão no regime dos refugiados.** In: Encontro Nacional da Associação Brasileira das Relações Internacionais. Redefinindo a diplomacia em um mundo em transformação. Belo Horizonte, p. 1 - 15. 2015.

\_\_\_\_\_. **Utopia or Reality: Regional Cooperation in Latin America to Enhance the Protection of Refugees.** Refugee Survey Quarterly. Oxford. p. 1- 20. 2016.

MILES, Richard. **What the Romans can teach us about refugees.** The Guardian, Londres, 24 jun. 2011.

MOREIRA, Julia Bertino. **A proteção internacional aos refugiados e a legislação brasileira (lei federal 9.474/97)**. In: MENEZES, Wagner (Org.). Estudos de Direito Internacional: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2004. v. 2, p. 46-52.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**. Harvard University Press. 1965.

OSTROWER, Gary B. (1996). **The League of Nations from 1919 to 1929**. New York: Avery Publishing Group.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY (OAU). **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa**. 1969.

PACÍFICO, Andrea Pacheco e JOSÉ-MARCELINO, Pedro. **Interdisciplinary Perspectives on Multiculturalism in Brazil: multicultural society in Brazil and the quest for refugee's integration**. Presentation at LASA – Latin America Studies Association. 2010.

RAMJI-NOGALES, Jaya; SCHOENHOLTZ, Andrew I.; SCHRAG, Philip G. **Refugee Roulette: Disparities in Asylum Adjudication**. Georgetown University Law Center, 2007.

REFUGEE COUNCIL OF AUSTRALIA. **UNHCR Global Trends 2015 – How Australia compares with the world**. 2016. Disponível em: <https://www.refugeecouncil.org.au/getfacts/statistics/unchr2015/>. Acesso em: 23/08/2017.

REFUGEE COUNCIL USA. **RCUSA Key Policy Recommendations for US Government Action in Central America**. Policy Recommendations. 2016. Disponível em: <http://www.rcusa.org/blog/key-policy-recommendations-for-us-government-action-in-central-america>. Acesso em: 26/10/2017.

SANTOS, João Paulo de Faria. **Os refugiados e a sociedade civil: a experiência da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo**. In: MILESI, Rosita (Org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM/IMDH; Loyola, 2003. p. 134-154.

SERNA, Nicolás Rodríguez. **Fleeing Cartels and Maras: International Protection Considerations and Profiles from the Northern Triangle**. International Journal of Refugee Law, Vol. 28, No. 1, Oxford University Press. p. 25–54, 2016.

SCALETARIS, Giulia. **Refugee Studies and the International Refugee Regime: a reflection on a desirable separation**. Refugee Survey Quarterly, Vol. 26, Issue 3. 2007.

SCIELO. **Scientific Electronic Library Online.** Disponível em: <http://www.scielo.org/php/index.php>. Pesquisa feita com a palavra-chave COI, Country Origin Information, Estado de Origem, no dia 22 de agosto de 2017.

SHACKNOVE, Andrew E. **Who Is a Refugee?** Ethics, Vol. 95, No. 2, pp. 274-284. The University of Chicago Press. 1985.

SMITH, Ellie. **Right First Time? Home Office Asylum Interviewing and Reasons for Refusal Letters.** Medical Foundation for the Care of Victims of Torture, London. 2004. Disponível em: [https://www.freedomfromtorture.org/sites/default/files/documents/Right%20first%20time%202004\\_singles1.pdf](https://www.freedomfromtorture.org/sites/default/files/documents/Right%20first%20time%202004_singles1.pdf). Acesso em: 26/10/2017.

SUHRKE, Astri. **Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action.** Journal of Refugee Studies Vol. 11, No. 4. 1998.

SWIFT, Laura. **If only we could ask Euripides about refugees.** The Conversation, Boston, 2 out. 2015.

TAMS, Christian J. **Enforcing Obligations Erga Omnes in International Law.** Cambridge University Press. New York, 2005.

THE COI GUIDANCE WORKING PARTY. **Judicial Criteria For Assessing Country Of Origin Information (COI): A Checklist.** Paper for 7th Biennial IARLJ World Conference, Mexico City, 6-9 November 2006.

TORPEY, John. **Passports and the development of immigration controls in the north atlantic world during the long nineteenth world.** In: FAHAMEIR, Andreas; FARON, Oliver; WEIL, Patrick. 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.

UNHCR. **Country of Origin Information: Towards Enhanced International Cooperation.** Department of International Protection, Protection Information Section. February 2004.

\_\_\_\_\_. **Canada's 2016 record high level of resettlement praised by UNHCR.** 2017. Disponível em: <http://www.unhcr.org/news/press/2017/4/58fe15464/canadas-2016-record-high-level-resettlement-praised-unhcr.html>. Acesso em: 23/08/2017.

\_\_\_\_\_. **Global Trends**. 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/global-trends-2016-media.html>. Acesso em: 21/10/2017.

\_\_\_\_\_. **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status: under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. Reissued, Geneva. 2011. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3d58e13b4.pdf>. Acesso em: 03/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Informed decision-making in protection: the role of information** EC/1993/SCP/CRP.6. 1993. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd18/informed-decision-making-protection-role-information.html>. Acesso em: 03/05/2017.

\_\_\_\_\_. **Legal and Protection Policy Research Series: Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”) by Ruma Mandal**. Geneva, Switzerland. 2005a.

\_\_\_\_\_. **New Issues In Refugee Research: The Refugee Convention as a rights blueprint for persons in need of international protection**. Research Paper No. 125 by Jane McAdam. Faculty of Law University of Sydney Australia. 2006.

\_\_\_\_\_. **Quality Initiative Project First Report to the Minister: A UNHCR review of the UK Home Office Refugee Status Determination Procedures**. 2005b.

\_\_\_\_\_. **The Travaux Préparatoires Analysed With a Commentary by Dr. Paul Weis**. Cambridge. Grotius Publication, 1990.

\_\_\_\_\_. **The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination: Critical Perspectives**. 2009. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/4a3f2ac32.pdf>. Acesso em: 25/10/2017.

UNITED KINGDOM. **Somalia Country Report. Immigration And Nationality Directorate Home Office**. Country Information & Policy Unit. April 2004. Disponível em: <http://www.refworld.org/pdfid/40a887840.pdf>. Acesso em: 06/06/2017.

US DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY. **Officer Training**. 2012. Disponível em: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/USCIS/About%20Us/Directorates%20and%20Program%20Offices/RAIO/coi-researching-using-country-origin-information-raio-adjudications.pdf>. Acesso em: 19/07/2017.



US DEPARTAMENTO DE ESTADO. **U.S. Refugee Admissions Program FAQs**. Disponível em: <https://www.state.gov/j/prm/releases/factsheets/2017/266447.htm>. Acesso em: 19/07/2017.

\_\_\_\_\_. **Country Reports on Human Rights Practices for 2016**. 2016. Disponível em: <https://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper>. Acesso em: 19/07/2017.

WEINRYB, Bernard D. **The Jews of Poland: A Social and Economic History of the Jewish Community in Poland from 1100 to 1800**. Philadelphia: Jewish Publication Society of America, 1973.

WEINER, M. **The Global Migration Crisis**. New York: Harper Collins. 1996.

WIMMER, A. e GLICK Schiller N. **Methodological Nationalism and the Study of Migration**. Archives of European Sociology, LXVII, 2. 2000.

VÉLEZ, Francisco Galindo. **El asilo en América Latina: Uso de los sistemas regionales para fortalecer el sistema de protección de refugiados de las Naciones Unidas**. In: ACNUR. La Protección Internacional de Refugiados en las Américas. Ecuador. Mantis Comunicación. 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8340>. Acesso em: 21/10/2017.

ZOLBERG, Aristide R. **The Formation of New States as a Refugee-Generating Process**. The Annals of the American Academy of Political and Social Science Vol. 467, The Global Refugee Problem: U. S. and World Response, p. 24-38, 1983.

## Anexos

## ANEXO A – Entrevista com Thais Silva Menezes

10/11/2017

Gmail - Pesquisa Acadêmica

**Thais Silva Menezes** <thais.menezes@mj.gov.br>  
 Para: Tainan Henrique <tainanhenrique22@gmail.com>

2 de outubro de 2017 13:43

Prezado Tainan,

Seguem abaixo as perguntas respondidas.

Cordialmente,

Thais Menezes

De: Tainan Henrique [tainanhenrique22@gmail.com]  
 Enviado: quarta-feira, 27 de setembro de 2017 20:44  
 Para: Thais Silva Menezes  
 Assunto: Pesquisa Acadêmica

Olá Dra. Thais, tudo bem?

Meu nome é Tainan, sou estudante do curso de Mestrado em Direito Internacional da Unisantos. Não sei se a senhora se lembra de mim, mas nós nos conhecemos no evento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello, na ocasião, por intermédio da professora Liliana Jubilit. Agradeço muito pela sua atenção no evento. Tendo como base nossa rápida conversa, venho formalmente, por meio deste e-mail, fazer algumas perguntas que nós já havíamos tratado no evento brevemente. São perguntas simples que me auxiliarão no término da minha pesquisa de mestrado, que poderá servir como pano de fundo para, futuramente, se possível, fecharmos alguma parceria institucional. As primeiras cinco perguntas estão relacionadas à estrutura do CONARE. Já as duas últimas perguntas estão relacionadas à possibilidade de uma parceria institucional. Tais perguntas seguem também em anexo no formato docx. Caso a senhora prefira responder as perguntas por meio de uma conversa via Skype, podemos marcar uma hora e data apropriadas, conforme sua disponibilidade. Então vamos às perguntas:

1) Do ponto de vista institucional, qual é a estrutura (histórica e atual) do setor do CONARE responsável pela COI?

De fato, os funcionários que realizam as atividades de elegibilidade (costumeiramente chamados de "oficiais de elegibilidade") são responsáveis por realizar as pesquisas de COI relacionadas aos casos por que são responsáveis. Se necessário, @as "oficiais" podem solicitar apoio de voluntários do CONARE para realização de pais pesquisas.

2) Como é o relacionamento entre os setores responsáveis pela COI e pelo RSD no CONARE?

Como mencionado na resposta anterior, @s responsáveis pela entrevista e pelo parecer são @s mesm@s que conduzem as pesquisas de COI.

3) Quem produz COI para o CONARE e como funciona a coleta de dados para produção da COI utilizada pelo CONARE? A produção é feita por demanda? Seria a periodicidade um aspecto importante para a atualização dos relatórios?

@s própri@s "oficiais" realizam a pesquisa ou pessoas voluntári@s. Havendo alegações reiteradas, as informações de COI são reutilizadas pel@s oficiais, até que haja necessidade de atualização. Essa pesquisa é feita principalmente na base de dados do ACNUR, Refworld. Outras bases são utilizadas com frequência: relatórios de ONGs, do Immigration and Refugee Board Canadense, da OFPRA e da Freedom House. Notícias de jornais também.

4) Existe alguma limitação estrutural que dificulta a coleta de dados e atualização dos relatórios COI? Como esta dificuldade impacta no trabalho desenvolvido pelo CONARE?

Existe a necessidade de estar constantemente atualizando o COI que utilizamos. Assim, frequentemente os oficiais têm que realizar pesquisas adicionais àquelas que já estão prontas, o que demanda tempo.

5) Qual seria o melhor modelo para aprimorar o setor da COI no CONARE?

Haver uma área dentro do CONARE apenas para elaboração de pesquisa de COI, que pudesse realizar uma pesquisa inicial sobre o país e atualizá-la semanalmente, colocando as informações na intranet do MJ.

6) Como a senhora enxerga a parceria institucional com universidades no que tange a produção de relatórios COI para o CONARE? Pode ser uma alternativa para facilitar a atualização de dados e auxiliar no processo de RSD do CONARE?

Sim, com certeza. Havendo pessoas que se dedicassem a elaborar esses relatórios (de forma imparcial) e atualizá-lo, assim como complementá-los conforme demanda, não haveria a necessidade de que @s "oficiais" realizassem essa tarefa.

7) Seria cabível a existência de uma cooperação institucional entre o CONARE e a Unisantos no que tange o fornecimento de relatórios COI atualizados? Como poderia ser formalizada esta cooperação?

Seria possível a realização de cooperação institucional do CONARE e qualquer universidade brasileira relativa ao fornecimento de COI atualizado. Para isso, é necessário ser firmado um acordo de cooperação entre a Secretaria

10/11/2017

Gmail - Pesquisa Acadêmica

Nacional de Justiça, em que se localiza o CONARE, e a Universidade interessada, em que seriam descritas as responsabilidades de ambas as partes.

## ANEXO B – Edital do CONARE



**Ministério da Justiça  
Comitê Nacional para os Refugiados**

### CHAMAMENTO PÚBLICO

#### **Colaborador de Pesquisa Voluntário para o Comitê Nacional para os Refugiados**

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) anuncia abertura de chamamento público para banco de currículos de colaboradores de pesquisa voluntários.

Aqueles que auxiliarem o CONARE por pelo menos 6 (seis) meses ininterruptos receberão certificado de reconhecimento emitido conjuntamente pelo Ministério da Justiça e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. No certificado será especificado o número de horas dedicadas ao programa.

Os selecionados atuarão de forma voluntária, na qualidade de colaboradores, sem qualquer tipo de remuneração ou vínculo empregatício com a Administração Pública Federal, e não exercerão competências de servidores estatutários da Administração Pública.

Faltas sem justificativas gerarão o desligamento do programa sem certificação.

**Não haverá ajuda de custo ou remuneração.**

#### **Descrição de Atividades**

- Colaborar com as investigações e diagnósticos dos aspectos geopolíticos contemporâneos de países de origem de solicitantes de refúgio;
- Consolidar a base de Gestão de Conhecimento, tratando dados e produzindo estatísticas; e
- Colaborar com a organização e gestão da informação produzida.

#### **Requisitos para candidatura**

- Ter cursado ou estar cursando curso superior, preferencialmente nas seguintes áreas: Direito, Relações Internacionais, Ciências Sociais, Ciências Políticas, Serviço Social e áreas correlatas;
- Conhecimento avançado em inglês, francês e/ou espanhol, comprovado mediante certificado de proficiência ou origem nativa de país falante da língua;
- Atitude pró-ativa, excelente nível de organização e aptidão para ajudar pessoas mais vulneráveis;
- Facilidade com sistemas informatizados.

#### **Local de Trabalho**

Os colaboradores de pesquisa exercerão as atividades preferencialmente nos escritórios do CONARE em Brasília, São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre, podendo exercer suas atividades em outros locais.

#### **Carga Horária**

O trabalho voluntário terá duração de um ano, prorrogável por igual período. Os interessados devem ter dedicação mínima de 4 horas semanais.

#### **Inscrições**

Os interessados devem se inscrever pelo formulário disponibilizado no endereço [https://docs.google.com/forms/d/1zBUocZmq4Gatxh0xFdloeriDaHSsFzJccHKRG10Ya2s/viewform?usp=send\\_form](https://docs.google.com/forms/d/1zBUocZmq4Gatxh0xFdloeriDaHSsFzJccHKRG10Ya2s/viewform?usp=send_form).

As atividades terão início no mês de agosto de 2015.