

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL**

**DIEGO SOUZA MERIGUETI**

**DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO: O PROCESSO  
COMO INSTRUMENTO DE LUTA DOS REFUGIADOS PELA  
EFETIVIDADE DE SEUS DIREITOS**

VITÓRIA

2017

DIEGO SOUZA MERIGUETI

**DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO: O PROCESSO COMO  
INSTRUMENTO DE LUTA DOS REFUGIADOS PELA EFETIVIDADE  
DE SEUS DIREITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa Justiça, Meios de Defesa e de Impugnação de Decisões.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Brunela Vieira de Vincenzi.

VITÓRIA

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

---

M561d Merigueti, Diego Souza, 1985-  
Da invisibilidade ao reconhecimento : o processo como instrumento de luta dos refugiados pela efetividade de seus direitos / Diego Souza Merigueti. – 2017.  
188 f.

Orientador: Brunela Vieira de Vincenzi.  
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Processos. 2. Exclusão social. 3. Reconhecimento (Direito). 4. Refugiados. 5. Função judicial. 6. Poder judiciário e questões políticas. I. Vincenzi, Brunela Vieira de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

---

**DIEGO SOUZA MERIGUETI**

**DA INVISIBILIDADE AO RECONHECIMENTO: O PROCESSO COMO  
INSTRUMENTO DE LUTA DOS REFUGIADOS PELA EFETIVIDADE DE SEUS  
DIREITOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na linha de pesquisa Justiça, Meios de Defesa e de Impugnação de Decisões.

Aprovada com distinção em 05 de Junho de 2017.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Brunela Vieira de Vincenzi**  
**Orientadora**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valesca Raizer Borges  
Moschen**  
**Universidade Federal do Espírito Santo**

---

**Prof. Dr. Guilherme Assis de Almeida**  
**Universidade de São Paulo**

A todos que sofrem com a tragédia humana dos deslocamentos forçados.

## **AGRADECIMENTOS**

Os dois anos de jornada acadêmica do mestrado foram responsáveis por muitos momentos de júbilo, de superação e de conquistas. Também proporcionaram-me amadurecimento não apenas acadêmico, mas também pessoal, o que exige de mim registrar neste trabalho meus mais sinceros agradecimentos.

A Deus, presença doce nos momentos de solidão, luz nos momentos de escuridão e inspiração nos momentos de esgotamento criativo.

A minha mãe, Maria Julia, com amor, por toda renúncia e abdicação de tanta coisa em nome dos meus sonhos e pelo apoio e incentivo incondicionais.

A toda minha família, com muito carinho, pela torcida, suporte e pela compreensão por minhas ausências. Em especial, agradeço a minha avó Carolina e também a minha prima Carolina e ao meu tio Antônio Maurice que, nos momentos em que a tecnologia me deixou em apuros, prontamente me socorreram.

A minha orientadora, professora Brunela Vieira de Vincenzi, por todo o incentivo à realização deste trabalho, pela confiança em mim depositada, pelos momentos divididos e pelos ensinamentos compartilhados. Aos professores Valesca Raizer Borges Moschen e Guilherme Assis de Almeida, que me sugeriram caminhos e enriqueceram esta pesquisa com suas contribuições.

A todos os professores deste Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, pelas lições, e a todos os servidores do PPGDIR-UFES pela atenção dispensada.

A Luiza Barbosa, Bárbara Seccato e Hélder Marcelino, verdadeiros companheiros nesta caminhada acadêmica, e a todos meus colegas de mestrado que, de uma forma ou outra, contribuíram para que eu alcançasse a meta a que me dispus.

A todos os meus amigos que, de perto ou de longe, participaram efusivamente dessa fase da minha vida.

Aos colegas do Núcleo de Proteção e Assistência a Alunos Estrangeiros e Refugiados da UFES, meus agradecimentos pela troca de experiências. Às turmas

de direitos dos refugiados, onde pude realizar meu estágio supervisionado em docência, pelo interesse por um tema que me é tão caro e pela oportunidade que me concederam de partilhá-lo.

À Ong Missão em Apoio à Igreja Sofredora, especialmente na pessoa da amiga Laíse Sindra Ribeiro, cujo contato representou o início dos meus passos em direção ao interesse pelo tema do refúgio.

A Larissa Leite, Daniel Bertolucci e a todos os funcionários e voluntários do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, em especial o Setor de Proteção, pelo rico aprendizado nesta etapa final do estudo.

Eu venho de um país  
Que fica além do tempo e da distância  
[...] Foi certamente o vento que me abriu as portas  
Pois não sou convidado de ninguém  
E não há quarto na casa para mim. [...]

(*Ermani Reis*, secretário do Ministério da Justiça e Negócios Interiores durante o  
Estado Novo)

## RESUMO

O instituto internacional do refúgio adquire notório espaço de discussão nas ciências jurídicas, notadamente em função de, apesar dos avançados e vastos mecanismos de proteção já existentes, verificar-se uma distância entre os textos normativos e a realização dos direitos neles prescritos. Nessa medida, percebe-se que a mera positivação dos direitos que são assegurados aos refugiados não é suficiente para garantir-lhes a retomada da dignidade perdida, revelando experiências de invisibilidade e exclusão. O estudo, dessarte, perpassa a necessidade de compreender a questão da justiça como espaço de participação em pé de igualdade com os demais membros do corpo social e do fenômeno processual atento às necessidades de concretização dessa mesma justiça. O objetivo geral apresentado no estudo é, precisamente, apresentar a utilização do processo judicial como um possível mecanismo apto e necessário na busca pela efetividade dos direitos dos refugiados e dos solicitantes de asilo no Brasil. Tendo em vista isso, recorreu-se à teoria do reconhecimento de Axel Honneth, com ênfase em sua dimensão jurídica. Após a etapa introdutória, o segundo capítulo insere o leitor na temática da violência geradora de deslocamentos humanos forçados ao longo da história até a contemporaneidade e, ao mesmo tempo, como estímulo para o estabelecimento de um sistema de proteção global a essa população. O terceiro capítulo, por sua vez, cuida da evolução da definição de refugiado e apresenta os principais marcos jurídico-normativos do sistema de proteção internacional do refúgio e suas garantias mais basilares, com destaque para o regramento doméstico brasileiro. Já o quarto e derradeiro capítulo enfrenta o tema da efetivação dos direitos dos refugiados por meio da provocação do Poder Judiciário. As demandas judiciais, portanto, são instrumentos dos quais podem se valer os refugiados nessa busca pela superação da lacuna existente entre os direitos assegurados e sua realização, bem como das situações de invisibilidade e exclusão. A pesquisa lançou mão da abordagem qualitativa como suporte metodológico, por meio de estudo bibliográfico e documental. As conclusões do presente estudo denotam os pontos cruciais levantados nas hipóteses de pesquisa, sobretudo quanto ao papel crucial do Poder Judiciário na realização dos direitos dos refugiados e no reconhecimento desta população enquanto sujeitos de direito com paridade participativa no seio social.

**Palavras-chave:** Processo. Invisibilidade. Reconhecimento. Refugiados. Efetividade.

## ABSTRACT

The international refugee institute acquires a notable space of discussion in the juridical sciences, notably because, in spite of the vast and extensive protection mechanisms already in existence, there is a gap between normative texts and the realization of the rights prescribed therein. To this extent, it is perceived that the mere affirmation of the rights that are guaranteed to the refugees is not enough to guarantee them the recovery of lost dignity, revealing experiences of invisibility and exclusion. The study, therefore, runs through the need to understand the question of justice as a space of participation on equal conditions with other members of the social body and the procedural phenomenon as an attentive mechanism to the needs of achieving this same justice. The general objective presented in the study is precisely to present the use of the judicial process as a possible, apt and necessary mechanism in the search for the effectiveness of the rights of refugees and asylum seekers in Brazil. In view of this, Axel Honneth's theory of recognition was used, with an emphasis on its legal dimension. After the introductory stage, the second chapter inserts the reader in the theme of violence that generates forced human displacements throughout history until contemporaneity and, at the same time, as a stimulus for the establishment of a system of global protection for this population. The third chapter, in turn, takes care of the evolution of the refugee definition and presents the main legal and normative frameworks of the international protection system of the refuge and its most basic guarantees, with emphasis on the Brazilian domestic regulation. The fourth and final chapter faces the issue of the realization of refugee rights through the provocation of the Judiciary. Judicial demands, therefore, are instruments that can be used by refugees in this search to overcome the gap between the rights guaranteed and their realization, as well as the situations of invisibility and exclusion. The research used the qualitative approach as a methodological support, through a bibliographic and documentary study. The conclusions of the present study indicate the crucial points raised in the research hypotheses, especially regarding the crucial role of the Judiciary in the realization of refugee rights and in the recognition of this population as a legal person with participatory parity in the social sphere.

**Key words:** Procedure. Invisibility. Recognition. Refugees. Effectiveness.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

**BPC** – Benefício de Prestação Continuada

**CIDH** – Comissão Interamericana de Direitos Humanos

**CorteIDH** – Corte Interamericana de Direitos Humanos

**CONARE** – Comitê Nacional para os Refugiados

**CPF** – Cadastro de Pessoas Físicas

**DPU** – Defensoria Pública da União

**INSS** – Instituto Nacional do Seguro Social

**LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OIR** – Organização Internacional para os Refugiados

**OUA** – Organização da Unidade Africana

**PNHD** – Programa Nacional de Direitos Humanos

**RNE** – Registro Nacional de Estrangeiros

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**STJ** – Superior Tribunal de Justiça

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**SUAS** – Sistema Único de Assistência Social

**TRF4** – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

**UNHCR** – United Nations High Commissioner for Refugees [ACNUR]

**UNRRA** – Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento

**UNRWA** – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

**URSS** – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

# SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>2</b>	<b>O MAL ESTAR NA CIVILIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA</b> .....	19
2.1	O ININTERRUPTO CICLO DA VIOLÊNCIA E A CRESCENTE ONDA DE DESLOCAMENTO HUMANO EM MASSA .....	20
2.2	A RADICAL VALORIZAÇÃO DA PESSOA HUMANA: O NECESSÁRIO PONTO DE PARTIDA .....	43
<b>3</b>	<b>ARCABOUÇO JURÍDICO-NORMATIVO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS</b> .....	51
3.1	CONCEITOS JURÍDICOS PRELIMINARES.....	51
3.2	MARCOS JURÍDICOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS..	55
3.2.1	<b>Princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados</b> .....	55
3.2.2	<b>A definição clássica de refugiado: a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967</b> .....	58
3.2.3	<b>A definição ampliada: África e América Latina</b> .....	64
3.3	A NORMATIVA BRASILEIRA E OS DIREITOS ASSEGURADOS AOS REFUGIADOS .....	67
<b>4</b>	<b>O PROCESSO A SERVIÇO DA LUTA PELO RECONHECIMENTO: A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO SISTEMA BRASILEIRO</b> .....	75
4.1	O IMPACTO SOCIAL DA CHEGADA DE NOVOS CONTINGENTES HUMANOS: A INVISIBILIDADE EM UMA SOCIEDADE DE DESPREZO.....	76
4.2	O IMPACTO NO TERRENO JURÍDICO: INDÍCIOS DE UMA “INVISIBILIDADE JURÍDICA”?.....	86
4.2.1	<b>Reflexos da invisibilidade social na deformação da dignidade humana</b> .....	87
4.2.2	<b>Teoria <i>versus</i> prática: a necessidade de efetivação</b> .....	90
4.2.3	<b>A luta pelo reconhecimento: da invisibilidade ao pertencimento</b> .....	95
4.2.4	<b>O refúgio em juízo: da passagem do discurso à tomada da ação</b> .....	108
4.3	AS DEMANDAS JUDICIAIS COMO INSTRUMENTO DE BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS.....	125
4.3.1	<b>A natureza jurídica da emissão do <i>status</i> de refugiado: ato administrativo vinculado</b> .....	130
4.3.2	<b>O alcance do devido processo legal e seus princípios corolários em questões procedimentais de elegibilidade</b> .....	144
4.3.3	<b>A extensão da garantia de direitos sociais a refugiados</b> .....	155
4.3.4	<b>Apresentação de alguns pronunciamentos de Cortes internacionais</b> .....	160
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	166
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	173
	<b>ANEXO – Resposta ao pedido de informação ao CONARE sobre a quantidade atual de recursos pendentes de julgamento pelo Ministro da Justiça</b> .....	188

## 1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana é tema complexo, que concita reflexões em várias direções, abrangendo, dentre outras, perspectivas sociológicas, filosóficas e jurídicas. Não obstante seu caráter histórico, a questão ganha novos espaços de discussão nos dias atuais, mormente em função do incremento dos deslocamentos forçados, de alcance global, e da magnitude das cifras atribuídas a tal fenômeno na contemporaneidade.

Vulgarmente estigmatizado como “estranho” e usualmente associado a um temor de ameaça à segurança nacional e aos interesses internos, o estrangeiro em busca de asilo, com o tempo, tornou-se reconhecidamente um sujeito de direitos no plano internacional.

Com efeito, as históricas experiências de violência verificadas no mundo, notadamente as duas grandes guerras mundiais, a despeito de fomentarem um vasto fluxo de pessoas fugindo de perseguições de variadas matrizes, acabaram contribuindo para a edificação de avançados mecanismos de proteção e valorização integrais do ser humano.

Nessa perspectiva, preenchidas certas condições, o estrangeiro que se vê obrigado a abandonar sua pátria natal em busca de refúgio em terras estrangeiras possui direito à proteção sociojurídica do Estado acolhedor.

Com efeito, à luz da perspectiva humanista, o solicitante de refúgio é merecedor de algo a mais que a simples concessão do *status* de refugiado. A ele são devidas condições de vida digna no país de asilo, sobretudo acesso a mecanismos que lhe garanta desfrutar, em pé de igualdade, das mesmas condições de participação de que dispõem os demais integrantes da comunidade acolhedora.

Em outros termos, o indivíduo em situação de refúgio é digno de visibilidade social e jurídica e de ser reconhecido em sua essência como sujeito de direitos, em todas as suas dimensões, bem como digno de ter este reconhecimento integral garantido e protegido contra qualquer violação.

No entanto, as barreiras que encontra quando chega ao país de destino são fartas e, muitas vezes, os direitos que lhe são assegurados por inúmeros instrumentos

normativos não são suficientes para garantir-lhe a plenitude da retomada da dignidade outrora perdida.

É preciso, pois, que diante de experiências de invisibilidade e de exclusão, o refugiado reúna forças para lutar em prol da efetivação de seus direitos e por conquistar, assim, um espaço de participação em pé de igualdade com os demais membros do corpo social, ainda que precise, em última instância, se socorrer do Poder Judiciário para fazer valer seus direitos.

Diante destes aspectos, o que se propõe é uma análise interdisciplinar na temática migratória e processual, tendo sido eleito como referencial teórico os ensinamentos de Axel Honneth acerca da teoria do reconhecimento, com ênfase na dimensão jurídica.

A partir das construções propostas pelo autor, acredita-se ser possível identificar nas relações jurídicas um meio propício de luta pela conquista da paridade de participação e de um sistema sociojurídico não excludente, o que tem particular vínculo com o tema estudado.

Dito isto, esta dissertação está relacionada à área de concentração em Justiça, Processo e Constituição e inserida na linha de pesquisa denominada Justiça, Meios de Defesa e de Impugnação de Decisões, a qual propõe uma leitura do fenômeno processual atento às necessidades de concretização da Justiça por meio da judicialização dos conflitos.

A pesquisa tem como objetivo geral apresentar a utilização de ações judiciais como um possível mecanismo apto a buscar a efetivação dos direitos dos refugiados e dos solicitantes de asilo no Brasil.

Os objetivos específicos são: a) apresentar, sistematicamente, os principais instrumentos jurídico-normativos de proteção e promoção de direitos, a nível global, regional e interno, à disposição dos refugiados; b) identificar, em tais instrumentos, os principais direitos garantidos aos solicitantes de asilo e aos refugiados no Brasil; c) detectar os principais entraves, sociais e jurídicos, à realização dos direitos dos refugiados no Brasil; d) edificar elementos teóricos para a superação do paradigma verificado na distância entre o texto normativo e a realização do direito nele prescrito; e) investigar em que medida as demandas judiciais conseguem, na

prática, contribuir de modo eficiente para a efetivação dos direitos dos refugiados e seus eventuais obstáculos; f) examinar o modo como os tribunais superiores pátrios têm enfrentado o tema do refúgio, por meio da análise dos fundamentos lançados em decisões judiciais sobre o tema; g) averiguar se há, no Brasil, efetivação dos direitos garantidos aos solicitantes de refúgio e refugiados aqui estabelecidos; e h) conceber o processo civil como meio adequado de garantia dos direitos fundamentais.

O problema da pesquisa pode ser caracterizado pela seguinte questão: Malgrado todo o aparato jurídico-normativo de proteção e promoção dos direitos dos solicitantes de asilo e refugiados, há cumprimento efetivo das garantias nele prescritas?

Nessa mesma perspectiva, também interroga-se: tais direitos podem ser efetivados por meio de ações judiciais?

Na trilha da persecução de respostas às indagações propostas, algumas hipóteses de trabalho foram levantadas. São elas:

- a) o conceito de justiça passa pela paridade de participação, isto é, por meios que oportunizem a todos participar em condições de igualdade com os demais na vida social;
- b) tanto os inúmeros direitos assegurados aos refugiados quanto a própria questão envolvendo a determinação do *status* de refugiado se revestem de caráter eminentemente jurídico, o que autoriza a apreciação da matéria pelo Poder Judiciário;
- c) a judicialização dos conflitos, isto é, o recurso ao Poder Judiciário para efetivação de direitos é, em certos casos, instrumento não apenas apto como também necessário para a concretização da justiça social, sobretudo quando se tem em mira temas afetos aos direitos humanos; e
- d) o fortalecimento de um papel mais ativo e interventor do Poder Judiciário se revela essencial para sanar omissões ou, mesmo, violações a garantias fundamentais de populações vulneráveis, tudo em prol da construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Nesse sentido, o trabalho encontra-se distribuído da seguinte maneira:

O estudo é inaugurado, no Capítulo 2, com a identificação e a análise dos sintomas de enfraquecimento e impotência dos Estados contemporâneos frente aos deslocamentos humanos em massa. Para tanto, realiza-se um breve exame histórico, notadamente a partir do contexto da primeira guerra mundial, dos fluxos forçados de pessoas resultantes destes acontecimentos e das tentativas da comunidade internacional em lidar com o fenômeno.

Nesse sentido, evidencia-se, a partir do marco histórico inicial fixado, que o ciclo de violência instalado desde então não se interrompeu e apresenta, na contemporaneidade, sinais de incremento, contribuindo para a evolução de um verdadeiro mal-estar. Tudo isto traz como reflexo inéditas cifras de deslocamentos forçados na história recente.

Por outro lado, trabalha-se a hipótese de que de experiências negativas, como as de violência, podem emergir valores positivos capazes de transformar as relações entre os seres.

Sob este prisma, será estabelecida a valorização da pessoa humana como necessário ponto de partida para a análise do fenômeno do refúgio, na forma como proposta por este estudo, destacando-se a necessidade de desconstruir alguns dos estereótipos e estigmas habitualmente atribuídos aos refugiados e solicitantes de asilo.

O Capítulo 3, por sua vez, propõe uma sistematização em torno dos principais marcos jurídicos da proteção internacional dos refugiados, seja no plano global, regional ou doméstico, abordando a evolução do conceito de refugiado ao longo do tempo.

Tem por propósito identificar, no atual regime jurídico-normativo de proteção aos solicitantes de asilo e refugiados, as garantias mais basilares da proteção, tais como o princípio do *non-refoulement* (não-devolução), o princípio *pro homine*, a não sanção por entrada irregular, a não discriminação e a não-expulsão, além dos principais direitos especificamente assegurados, pelo Brasil, aos refugiados que aqui se encontram.

Nessa perspectiva, será dada ênfase à paridade de tratamento entre estrangeiros e nacionais na garantia de certos direitos, por força de comando constitucional, bem como à Lei nº 9.474/97, que implementou o Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil.

Finalmente, o Capítulo 4 enfrentará o tema da efetivação dos direitos dos refugiados, em especial investigando-se como se opera a prestação da tutela jurisdicional, pertinente a este campo do direito, no plano nacional.

Num primeiro momento, antes de tudo, serão revelados os impactos sociais e jurídicos oriundos da chegada de solicitantes de asilo e refugiados ao país de acolhida, dando-se ênfase aos reflexos jurídicos do fenômeno. Nesse sentido, dentre outras questões, será identificada a problemática inerente à lacuna existente entre os direitos assegurados e a sua realização.

Num segundo momento, apresentar-se-ão as demandas judiciais como instrumentos dos quais podem se valer os refugiados em busca da efetivação de seus direitos. Para tanto, o estudo serve-se do suporte teórico da teoria do reconhecimento (com ênfase na sua dimensão jurídica), explorando-se os conceitos de invisibilidade, não-pertencimento e paridade participativa dos quais se vale a referida corrente de pensamento.

Já num terceiro momento, será apresentado um elenco de decisões judiciais selecionadas sobre a matéria do refúgio, prolatadas pelos tribunais superiores brasileiros e se procederá à análise de seus respectivos fundamentos basilares, de modo a avaliar, desta maneira, a interpretação e a aplicação, pelo Poder Judiciário pátrio, do direito internacional dos refugiados.

Por fim, os aspectos conclusivos apontam para a confirmação das hipóteses de pesquisa, sobretudo quanto ao papel crucial do Poder Judiciário na concretização dos direitos dos refugiados no sistema protetivo brasileiro, bem como na consolidação de um *locus* público de participação.

Tendo em vista a natureza do objeto de pesquisa aqui proposto, aponta-se como suporte metodológico a abordagem qualitativa. A escolha dessa abordagem decorre de sua tradição compreensiva e interpretativa, isto é, da sua preocupação com a

interpretação dos fenômenos, com o alcance e a explicação dos resultados, não necessitando da utilização de técnicas e métodos estatísticos.

Quanto aos procedimentos de pesquisa, pretende-se ampliar a compreensão do tema a partir de estudo bibliográfico e documental. A pesquisa bibliográfica consistirá em um apanhado geral e em uma avaliação do conhecimento teórico já produzido nas principais obras, nacionais e estrangeiras, de autores de reconhecida contribuição para a matéria, que sejam capazes de fornecer conceitos, discussões, dados relevantes e resultados relacionados ao fenômeno estudado.

Por seu turno, a investigação documental será desenvolvida a partir do levantamento e da análise de legislações internacionais, regionais e internas, de materiais e documentos oficiais, bem como a partir do estudo em profundidade da experiência do judiciário brasileiro no tratamento do tema do refúgio.

## 2 O MAL ESTAR NA CIVILIZAÇÃO CONTEMPORÂNEA

Tomando por empréstimo a expressão que intitula a clássica obra de Sigmund Freud (2002), mas sem a pretensão de ser uma atualização da mesma, este capítulo inaugural busca identificar sintomas de enfraquecimento e impotência dos Estados contemporâneos frente aos deslocamentos humanos em massa e suas principais razões.

Com isso, não será objeto de consideração a problematização da existência humana sob o viés psicanalítico tratado no referido estudo, com as implicações sobre as renúncias do indivíduo em nome do progresso civilizatório, a busca da felicidade e o sentimento de culpa.

Para o fim aqui proposto, este capítulo inspira-se no marco histórico em que desenvolvida a obra, cujos acontecimentos certamente influenciaram as reflexões apontadas pelo autor em seu texto.

A partir disto, pretende-se identificar a evolução de um concreto *mal estar* na civilização hodierna, traduzido no agravamento de insegurança, intolerância, perseguições e violências em suas múltiplas formas, apesar dos esforços da comunidade internacional, ao longo da história, pela preservação da paz e da convivência pacífica entre os povos.

Situado o problema contemporâneo, com o respectivo aporte numérico que revela a gravidade da situação aqui estudada, será estabelecida a valorização da pessoa humana como necessário ponto de partida para análise do fenômeno do refúgio, revelando a necessidade de proteção dos atores humanos nele envolvidos.

Acredita-se que somente a partir deste enfoque, o enfrentamento da problemática atinente à efetivação dos direitos dos refugiados e o restabelecimento de uma vida digna em um novo país será frutífero.

Por fim, e ainda nesta perspectiva, este capítulo pretende desconstruir alguns dos estereótipos e estigmas que mais comumente são atribuídos aos refugiados e solicitantes de asilo, valorizando-se a potencialidade dos mesmos em colaborar com o crescimento da sociedade acolhedora e em agregar valores positivos à mesma.

## 2.1 O ININTERRUPTO CICLO DA VIOLÊNCIA E A CRESCENTE ONDA DE DESLOCAMENTO HUMANO EM MASSA

Certamente, não são novas as experiências de violência<sup>1</sup> com as quais a humanidade convive. Desde os tempos mais remotos, não só a vida, como também a integridade física ou psicológica, de indivíduos ou grupos, assim como sua autonomia e sua dignidade são lesadas por motivos diversos.

Inclusive, desde o princípio dos tempos, episódios de violência caracterizam-se como eventos propulsores da saída forçada de pessoas de suas terras natais em busca de proteção em território estrangeiro (ALMEIDA, 2015).

Trata-se de um movimento humano que precede à criação de qualquer instituto político-jurídico que defina ou regule tal comportamento. Já na Grécia Antiga tal possibilidade de encontrar proteção fora da terra natal tornou-se uma instituição garantida ao estrangeiro pelo direito consuetudinário (ALMEIDA, 2015).

Não obstante, foram as duas grandes guerras mundiais que se tornaram marcos na história da humanidade não apenas em razão das incomensuráveis atrocidades cometidas durante os conflitos, mas também diante de seus desdobramentos, com destaque para o conseqüente deslocamento humano em massa, em escala transnacional, causando impactos mesmo em territórios que não foram palcos dos combates militares.

Com efeito, antes mesmo da eclosão da Primeira Guerra Mundial, já havia sinais concretos de que se avizinhava a tendência de se constituírem, na civilização ocidental, organizações estatais mais restritivas e excludentes, as quais, num futuro não muito distante, contribuiriam para os deslocamentos humanos forçados incrementados no pós-guerra.

Isto porque, já nas últimas décadas do século XIX, tendo em vista a preocupação das nações-Estado em manter a homogeneidade de suas populações, desenvolvia-

---

<sup>1</sup> Utiliza-se neste trabalho o termo "violência" de forma ampla, abrangendo toda e qualquer forma de ameaça à vida, à integridade física e à dignidade humana, por meio de agressões generalizadas, dominações e ocupações estrangeiras, conflitos internos e violação massiva de direitos humanos (HAYDU, 2011).

se um sentido de nação "[...] baseado explicitamente na etnicidade [...]" (HUNT, 2009, p. 183).

Nesse sentido, na busca por esta homogeneidade étnica, operou-se um entrelaçamento entre o nacionalismo e a etnicidade, conforme esclarece César Augusto da Silva (2015, p. 51):

Assim, é fundamental ressaltar que as culturas nacionais para formação e expansão do sistema internacional de Estados, no final do século XIX e início do XX, costumavam casar o conceito flexível de "povo" com o rígido e restrito conceito de "raça" e os utilizavam frequentemente em um sentido próximo ou complementar, de acordo com Sand (2011, p. 60), na busca da homogeneidade nacional.

Da confluência destes dois conceitos não advieram resultados que se possam considerar dignos de celebração, na medida em que isto foi uma das razões que culminaram com a propagação de ideologias que concebiam, já naquela época<sup>2</sup>, um "[...] caráter natural da diferença humana [...]" como justificativa biológica para a exclusão (HUNT, 2009, p. 187).

Nessa atmosfera, portanto, entrava em cena um nacionalismo de caráter mais xenófobo e racista, o qual, muitas vezes, propagava o ódio às pessoas que não partilhavam as mesmas origens étnicas (HUNT, 2009).

Embalados por esta deturpada convicção e interessados em garantir os direitos dentro dos Estados-nação que se pretendia formar, os nacionalistas "[...] mostravam-se demasiado dispostos a rejeitar os direitos de outros grupos étnicos [...]" (HUNT, 2009, p. 184).

Paralelamente a isto, os conflitos bélicos que já se desenrolavam na península balcânica, sobretudo em razão do avanço do Império Austro-Húngaro na região e dos temores da queda dos Impérios Russo e Turco-Otomano, produziam deslocamentos coletivos forçados de grande magnitude de nacionais gregos, búlgaros e sérvios em fuga (SILVA, 2015).

Nesse conturbado contexto, portanto, a eclosão da Primeira Guerra Mundial, em 1914, provocou uma reação em cadeia que acabou por dilacerar a comunidade dos

---

<sup>2</sup> Décadas mais tarde, como se verá, a instalação de políticas institucionalizadas de perseguições sistemáticas de minorias e até mesmo seus extermínios encontram sua legitimidade nesta origem.

estados europeus então estabelecida, de um modo tão impactante como nenhuma guerra anterior havia feito (ARENDDT, 2012).

A guerra culminou com cerca de 14 milhões de pessoas mortas (HUNT, 2009), essencialmente militares, num intervalo de apenas quatro anos de duração.

Tudo isto contribuiu para que se intensificassem os nacionalismos extremistas ao redor do globo, disseminando ódios e temores contra minorias e imigrantes, causando, assim, o incremento do deslocamento humano forçado (SILVA, 2015).

Conforme expõe Hannah Arendt (2012, p. 369), ao fim do conflito, além das baixas humanas e dos impactos sociais, econômicos e financeiros, tais como inflação e desemprego, o mundo conheceu um novo grupo de vítimas:

As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante os vinte anos de paz agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário de seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refúgio da terra.

Estima-se que a Primeira Guerra fez surgir cerca de 4 milhões de refugiados em todo o mundo (JUBILUT, 2007).

Em reação a esse movimento humano em massa, César Silva (2015, p. 55) esclarece que os Estados nacionais passaram a definir regras e critérios mais rígidos não só de controle de entrada de estrangeiros em seus territórios, como até mesmo de pertencimento:

No período logo após a Primeira Guerra Mundial, intensificou-se ao mesmo tempo o controle de passaportes e as migrações coletivas forçadas, caracterizando uma verdadeira "revolução de identidade" no sentido de aumentar a capacidade estatal de reconhecer seus cidadãos [...].

No entanto, "[...] cada estado nacional era totalmente livre para regulamentar a entrada de estrangeiros em seu território [...]" (SILVA, 2015, p. 56), não havendo uma regulação internacional ou uma preocupação coletiva da comunidade internacional em enfrentar, conjuntamente, este distúrbio que se descortinou notadamente no pós-guerra.

É dizer, inexistia, no plano internacional, instituições ou regras voltadas especificamente para aqueles que, após fugirem de seu Estado de residência, buscavam abrigo em outro país. O tratamento dado a este contingente humano dependia, então, de leis nacionais (RAMOS, André, 2011).

Todavia, a ascensão dos movimentos de identidade nacional, rígidos e xenófobos, bem como o próprio processo de formação dos novos Estados nacionais, em substituição aos antigos impérios, e as revoluções sociais em curso neste período (SILVA, 2015) exigiam da comunidade internacional esforços para lidar com o deslocamento humano em massa.

Diante deste cenário, ao fim da Primeira Guerra, considerando a necessidade de se assegurar a paz no continente europeu e arbitrar as disputas entre as nações (HUNT, 2009), surgiu a Liga das Nações (também conhecida como Sociedade das Nações).<sup>3</sup>

Além de ter por finalidade precípua a propagação da paz e da segurança entre as nações (WEINTRAUB, 2011), este organismo internacional recém surgido também pretendia

[...] organizar e padronizar a política internacional, inclusive a circulação de pessoas pelas comunidades políticas, a expedição e o uso de passaportes, supervisionar o desarmamento militar e garantir os direitos das minorias nacionais em meio aos antigos impérios multinacionais que chegavam ao fim (SILVA, 2015, p. 57).

Segundo Guilherme Almeida (2015, p. 91), trata-se da "[...] primeira tentativa de organização jurídica da comunidade internacional [...]", em cujo âmbito tem início a produção dos primeiros instrumentos basilares da proteção jurídica e institucional dos refugiados.

Foi somente a partir do estabelecimento da Liga das Nações, então, que se intensificaram as discussões acerca do papel da comunidade internacional quanto ao tratamento adequado a ser dispensado à crise que se descortinava com a circulação de grandes contingentes humanos, em decorrência dos conflitos (RAMOS, André, 2011), notadamente no continente europeu.

---

<sup>3</sup> Importa destacar que "[...] ao mesmo tempo em que buscava promover a autodeterminação na Europa, a Liga administrou as antigas colônias alemãs e territórios do extinto Império Otomano por meio de um sistema de mandatos [...]" (HUNT, 2009, p. 202).

De modo especial, a Revolução Comunista/Socialista incitada na Rússia e a guerra civil que ali se desencadeou logo após, no processo que culminaria com a instalação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), forçaram muitos russos a evadirem-se de seu país em busca de proteção em território estrangeiro.

É como narra Liliana Jubilut:

A fuga era motivada pela situação política e econômica desse país, mais especificamente pela Revolução Bolchevique, pelo colapso das Frentes antibolchevique, pela fome e pelo fim da resistência dos russos que se opunham ao comunismo, e tinha como justificativa a perseguição que aí ocorria (JUBILUT, 2007, p. 73).

Com efeito, estima-se que a onda revolucionária na Rússia tenha forçado o deslocamento de entre 1.500.000 a 2.000.000 de pessoas (ANDRADE, 1996).

A Liga das Nações, portanto, surgiu num contexto em que lhe era atribuído, pela comunidade internacional, um papel desafiador. Embalada pelo espírito de manter a paz e a segurança no território devastado pela guerra, deveria, ainda, ocupar-se da assistência ao alto e crescente número de deslocados pelo continente, notadamente os russos.

Era nítido, portanto, que o ciclo de violência que havia irrompido no continente europeu com a eclosão da Primeira Guerra Mundial não havia se encerrado com o fim do conflito.

Ao contrário, o número de refugiados aumentou (ANDRADE, 1996), o que foi acompanhado por dificuldades de toda ordem, tais como política, econômica e social.

Foi então que o Conselho da Sociedade das Nações criou um organismo denominado Alto Comissariado para os Refugiados Russos, cujas tarefas a serem realizadas eram basicamente três: "[...] (1) a definição da situação jurídica dos refugiados, (2) a organização da repatriação ou reassentamento dos refugiados e (3) a realização de atividades de socorro e assistência, tais como providenciar trabalho, com a ajuda de instituições filantrópicas [...]" (JUBILUT, 2007, p.75).

Nesse contexto, é importante destacar que, para encabeçar tais funções, foi designado o norueguês Fridtjof Nansen, que ocupou o cargo de Alto Comissário (ALMEIDA, 2015).

Na sua gestão, e sob sua batuta, foi idealizada a expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Russos, que passou a ser denominado apenas "Passaporte Nansen". Trata-se do "[...] primeiro documento jurídico internacional a identificar refugiados [...]" (SILVA, 2015, p. 71).

Nota-se que a preocupação inicial estava mais relacionada meramente com a questão documental, isto é, para "[...] resolver o problema dos documentos de identificação e de viagem dos deslocados russos na Europa [...]", com a imigração (controle de entrada e saída do território) e com o emprego (SILVA, 2015, p. 68; 71); não havia, ainda, uma preocupação essencialmente humanitária acerca das pessoas obrigadas a abandonarem seus países e da preservação de sua vida e dignidade.<sup>4</sup>

Apesar deste avanço, pode-se afirmar que os resultados políticos do Alto Comissariado para Refugiados Russos eram escassos ou pouco eficazes, sobretudo diante do caráter restrito de sua atuação. Isto porque este órgão, além de ter surgido com mandato temporário, possuía designação específica e competência de atuação limitada pela nacionalidade (russa) dos deslocados.

Em contrapartida, "[...] pessoas de outras nacionalidades, e/ou etnias, começaram a necessitar da proteção jurídica internacional concedida aos refugiados [...]" russos (JUBILUT, 2007, p. 75), haja vista o desenrolar de outros conflitos em outras partes do continente.

Particularmente, durante o processo de consolidação do estado nacional da Turquia, os armênios, minoria cristã que vivia no território do Império Turco-Otomano, foram sistematicamente perseguidos. Os massacres promovidos pelos turcos acabaram obrigando os armênios a fugirem para preservar suas vidas (SILVA, 2015).

---

<sup>4</sup> É de se destacar que, anos após (precisamente em 1928), ainda sem o apelo humanístico que a causa requer, foi celebrada uma Convenção Internacional para regular o direito dos refugiados em relação ao estado civil (SILVA, 2015).

Com efeito, tais massacres foram de tal magnitude que se considera que a população armênia foi vítima do primeiro genocídio<sup>5</sup> da história da humanidade (JUBILUT, 2007). Estima-se que aproximadamente dois terços do total da população armênia do Império Otomano (cerca de um milhão de pessoas) foi morta pelos turcos. Os demais que conseguiram escapar fugiram pela Europa, tornando-se refugiados (SILVA, 2015).

O morticínio coletivo dos armênios é assim narrado por Guy Richard (1992, p. 99):

O massacre foi geral e total, preludiando uma deportação das populações armênias para os quatro cantos do Império, onde a maioria nunca chegaria, massacrada ou morta de fome no deserto da Mesopotâmia ou da Síria. [...] 1.200.000 a 1.500.000 foram vítimas do genocídio, numa população total de 1.800.000 a 2.100.000.

Foi então que surgiu a necessidade de estender a competência do Alto Comissariado para os deslocados armênios, por meio do Ajuste relativo à Expedição de Certificados de Identidade para Refugiados Russos e Armênios (ALMEIDA, 2015).

No entanto, os esforços da comunidade internacional eram incapazes de acompanhar a evolução da violência pelo globo. Isto porque outros conflitos desenrolavam-se, concomitantemente, no continente europeu<sup>6</sup>, de modo que a competência do Alto Comissariado para Refugiados Russos (e agora armênios), ainda restrita à origem dos deslocados (repita-se, russos e armênios), limitava sua atuação.

Nesse passo, após a constatação da existência de refugiados de outras nacionalidades, optou-se por ampliar a competência também para outros povos, tais como os assírios, assírios-caldeus, turcos, montenegrinos e búlgaros (JUBILUT, 2007; SILVA, 2015; ALMEIDA, 2015).

Esse processo de ampliação da competência do Alto Comissariado culminou com a celebração do Ajuste Relativo à Extensão a outras categorias de Refugiados e de

<sup>5</sup> Interessa mencionar que até os dias atuais há uma forte resistência do governo turco em reconhecer o massacre do povo armênio como sendo um genocídio, sendo este ainda um tema extremamente sensível na conjuntura política internacional contemporânea. A formulação do conceito de genocídio tal como hoje compreendido só adveio anos mais tarde, com a Convenção de Viena para a prevenção e a repressão do crime de genocídio de 1948 (art. 2º: “[...] atos cometidos com a intenção de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso [...]”).

<sup>6</sup> A exemplo da guerra entre Turquia e Grécia de 1921 a 1922 (SILVA, 2015).

Certas Medidas Tomadas em Favor dos Refugiados Russos e Armênios (ALMEIDA, 2015), de modo a formalizar a competência mais abrangente do mandato do Comissariado.

Nessa conjuntura, o que se via a essa época, sobretudo no continente europeu, era que a proposta de estabelecimento da paz no pós-guerra não estava surtindo efeitos. Ao revés, no período subsequente ao cessar fogo desencadearam-se outros conflitos bélicos cuja violência e perseguição forçavam grandes contingentes humanos, cada vez mais, a deslocarem-se em busca de proteção em outros territórios.

Foi neste agitado contexto, justamente na passagem da década de 20 para a década de 30 do século XX, que Sigmund Freud escreveu *O mal estar na civilização*, não sendo mera obra do acaso que, em diversas passagens deste livro, o autor tenha chamado a atenção dos leitores para uma "[...] inata inclinação humana para a 'ruindade', a agressividade e a destrutividade, e também para a crueldade [...]" (FREUD, 2002, p. 68).

Retomando os escritos do psicanalista austríaco, os horrores da Primeira Guerra Mundial foram decisivos para revelar a ideia de homem como "besta selvagem", em que a consideração para com a própria espécie era algo estranho (FREUD, 2002).

Com efeito, àquela época, o autor também teve a oportunidade de observar os demais conflitos que se desencadearam no período pós-guerra, eventos que só reforçaram suas inferências acerca da cruel inclinação humana para a agressividade, manifestada muitas vezes espontaneamente, como elemento que representa o maior estorvo à civilização (FREUD, 2002).

Diante deste ambiente, não poderia, o autor, chegar a outra conclusão senão a de que "[...] em consequência dessa mútua hostilidade primária dos seres humanos, a sociedade civilizada se vê permanentemente ameaçada de desintegração [...]" (FREUD, 2002, p. 68). Com estas palavras, Sigmund Freud parecia prever os capítulos seguintes da história da humanidade.

Nesse ínterim, com o falecimento de Fridtjof Nansen em 1930, foi fundado o Escritório Internacional Nansen para Refugiados, em substituição ao Alto

Comissariado<sup>7</sup>, para atuar, sob os auspícios da Liga das Nações, com a missão de dar apoio humanitário à população refugiada (RAMOS, André, 2011).

Trata-se da primeira organização internacional com o objetivo específico de lidar com os deslocados de forma ampla e genérica (ALMEIDA, 2015). Até então, como se viu, os tratados relativos à proteção dos refugiados eram aplicáveis a grupos específicos, tais como a população deslocada de origem russa e armênia (RAMOS, André, 2011).

Noutro giro, é nesta conjuntura da década de 1930 que o mundo assiste, silencioso, ao surgimento e à alavancada do totalitarismo na Europa, com destaque para a política racista e antissemita<sup>8</sup> já instalada na Alemanha e que ameaçava ganhar proporções ainda mais cruéis.

Tal política já ocasionava a fuga de um enorme contingente humano, produzindo assim, o surgimento de um novo grupo de pessoas perseguidas que necessitavam de proteção: os judeus alemães (JUBILUT, 2007).

Por esta razão, optou-se por criar um órgão específico para a proteção desta população deslocada, que atuasse fora do âmbito do Escritório Nansen. Foi, então, criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, cuja competência foi, tempos depois, alargada para proteger também os judeus provenientes da Áustria (JUBILUT, 2007), na medida em que o Império Alemão (III Reich) ampliava seu domínio pelo continente e difundia sua política antissemita, sob a liderança de Adolf Hitler.

Desta feita, nos anos 1930, conviviam dois organismos lidando com a situação dos refugiados na Europa (SILVA, 2015): o Escritório Internacional Nansen para os Refugiados e o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus.

---

<sup>7</sup> Na verdade, o Alto Comissariado já havia surgido com mandato temporário, até 1931; a partir desta data, a Liga das Nações estudaria a possibilidade de criar outro órgão encarregado da temática dos refugiados (JUBILUT, 2007). Sua extinção, então, foi apenas antecipada.

<sup>8</sup> Na realidade, a essência da problemática envolvendo o antissemitismo é bem anterior, ganhando relevo no romper do século XIX, “[...] quando a mudança da estrutura política levou a nobreza à perda de seus privilégios e a classe média conquistou o direito à ascensão [...]” (ARENDDT, 2012, p. 59).

Entretanto, mesmo contando com dois organismos para tratar do tema, muitos fatores contribuíram para que ambos não produzissem resultados satisfatórios em relação à proteção dos refugiados:

[...] a depressão econômica, o declínio do prestígio da Liga das Nações, assim como a oposição soviética às atividades da Liga no que tange à repatriação, e a pouca importância concedida pelas grandes potências indicavam claramente que o problema dos refugiados poderia continuar indefinidamente (SILVA, 2015, p. 74).

Por outro lado, afora o desgaste de ambos organismos e a falta de eficácia da própria Liga das Nações em frear o avanço das situações de violência que obrigavam as pessoas a se deslocarem, se fazia necessária a unificação do tratamento dos refugiados no plano internacional.

Soma-se a estes elementos o fato de ambos órgãos possuírem uma data limite para o encerramento de suas atividades, qual seja, o fim do ano de 1938 (JUBILUT, 2007).

Diante dessas condições, à proximidade do termo, optou-se pela criação de um único organismo internacional encarregado da coordenação da proteção às pessoas refugiadas (JUBILUT, 2007), em substituição aos dois que atuavam paralelamente até então: o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados.

O principal objetivo era estabelecer uma instituição permanente que, operando com uma definição mais ampla de refugiado, fosse capaz de realizar uma qualificação individual, caso a caso, e que não precisasse ser substituída a cada mudança provocada pelas circunstâncias históricas (ALMEIDA, 2015).

Apesar de não abandonar os critérios de origem, nacionalidade ou etnia para fins de concessão de refúgio, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados estabeleceu um novo molde de reconhecimento de tal condição.

É como esclarece Liliana Jubilut:

[...] até então, a qualificação de uma pessoa como refugiada era feita a partir de critérios coletivos, ou seja, em função de sua origem, sua nacionalidade ou sua etnia - a pessoa não necessitava demonstrar que sofria perseguição, mas tão-somente que pertencia a um dos grupos tidos como de refugiados - e, com sua criação, a qualificação passou também a ser fundamentada em aspectos individuais, ou seja, na história e

características de cada indivíduo e na perseguição sofrida por ele e não apenas em reconhecimentos coletivos (JUBILUT, 2007, p. 77).

Para o reconhecimento individual (não mais coletivo), portanto, o pertencimento a determinada nacionalidade ou etnia não era o bastante. Passou a ser necessária a demonstração de que a pessoa sofresse, individualmente, alguma forma de perseguição ou violência em razão desse pertencimento (JUBILUT, 2007).

Este novo Alto Comissariado, todavia, assim como os organismos predecessores, tampouco logrou êxito em realizar grandes tarefas em prol dos refugiados (SILVA, 2015), muito em função de seu orçamento limitado.<sup>9</sup>

Por sua vez, sob a influência dos Estados Unidos (que não integrava oficialmente a Liga das Nações), surgiu, paralelamente ao Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, o Comitê Intergovernamental para os Refugiados, que atuava de forma complementar àquele organismo (JUBILUT, 2007).

No âmbito deste Comitê, foi celebrada a Conferência de Évian-les-Bains, em 1938, em mais um esforço da comunidade internacional em lidar com o tema dos deslocados. Nesta oportunidade, pela primeira vez, se fez menção às causas da fuga dos refugiados e se condicionou a concessão do refúgio à existência de uma dessas (JUBILUT, 2007).

Em outros termos, foi nesta Conferência que foram apresentadas "[...] recomendações sobre o que se deveria entender pelo termo 'refugiado' [...]" (SILVA, 2015, p. 65), numa tentativa inédita de definição jurídica internacional que fazia referência às causas dos deslocamentos forçados, considerando fatores ideológicos, políticos, bem como violações ou possíveis violações maciças de direitos humanos.

Contudo, embora a iniciativa tenha sido louvável, o programa da Conferência focava-se no problema dos refugiados judeus alemães e austríacos (SILVA, 2015), excluindo da análise milhares de outros deslocados de outras origens.

Nesse sentido, os resultados não foram satisfatórios e não se chegou a acordos relevantes sobre o tratamento do fenômeno, haja vista muitos países terem

---

<sup>9</sup> Segundo narra Liliana Jubilit (2007, p. 78), o Alto Comissariado "[...] não dispunha de fundos próprios, cabendo a ele apenas a coordenação de fundos privados para a proteção dos refugiados, o que o impedia de realizar atividades diretas de assistência".

simplesmente rejeitado receber grandes levas de apátridas<sup>10</sup> e refugiados (SILVA, 2015).<sup>11</sup>

Para agravar a situação, a ausência de resultados concretos trouxe uma certeza aos líderes nazistas: "[...] de que a comunidade internacional não faria nada de contundente para socorrer os refugiados judeus alemães ou austríacos [...] e que sua situação somente pioraria na medida em que a Alemanha avançasse em direção à guerra total [...]" (SILVA, 2015, p. 64).

Em outras palavras, o fracasso da Conferência Internacional de Évian "[...] sinalizou ao mundo que o problema europeu dos refugiados judeus seria considerado um problema menor no contexto entre guerras, e que a maior parte dos principais Estados nacionais não tomaria grandes providências para ajudá-los [...]" (SILVA, 2015, p. 65).

Com efeito, o ano de 1938, ano em que realizada tal Conferência, é lembrado não apenas como o ano em que a Áustria foi anexada pela Alemanha, como também como o ano em que os judeus alemães passaram a ser enclausurados em guetos e campos de concentração, supervisionados pelo Estado nazista (SILVA, 2015).

Diante desse contexto, nota-se que os esforços da comunidade internacional no afã de resolver a questão dos refugiados não eram suficientes.

A própria Liga das Nações visualizava o tratamento dado pela Alemanha nazista aos judeus como uma mera questão interna daquele país, deixando de adotar qualquer medida contundente contra o governo alemão, membro do organismo mas hostil a qualquer interferência em sua política antissemita (SILVA, 2015).

Nas palavras de César Silva (2015, p. 58), a Liga

[...] foi incapaz de resolver de maneira contínua a situação dos refugiados, tendo em vista que na maioria das vezes ela esbarrava exatamente nas decisões políticas dos governos nacionais [...]. Assim, cada potência tinha seus próprios objetivos e interesses imediatos, e falhavam no reconhecimento dos interesses coletivos em nome do nacionalismo, do "isolacionismo" e dos interesses próprios [...]

<sup>10</sup> A apatridia diz respeito à condição em que um indivíduo não é considerado titular de nacionalidade ou cidadania por nenhum Estado.

<sup>11</sup> É importante destacar o papel da República Dominicana na Conferência de Évian, único país a manifestar interesse em receber refugiados (SILVA, 2015).

A Liga das Nações, portanto, foi impotente não apenas para deter o surgimento e o crescimento do nazismo na Alemanha, como também do fascismo na Itália (HUNT, 2009).

Desta maneira, a situação fugia do controle da comunidade internacional, que fracassava não apenas em deter o intenso e crescente fluxo de deslocados pelo continente, mas também na própria manutenção da paz.

Diante deste cenário, a Liga das Nações e a comunidade internacional como um todo não conseguiram impedir a deflagração da Segunda Guerra Mundial em 1939 (ano seguinte à Conferência de Évian).

Ao todo, estima-se que a Segunda Guerra produziu cerca de 60 milhões de mortos, sendo que desta vez (ao contrário do que havia ocorrido na Primeira Guerra), a maioria dos mortos eram civis (HUNT, 2009).

Dentre este número, 6 milhões foram mortos apenas por serem judeus (HUNT, 2009), o que contribuiu para a Segunda Grande Guerra se tornar o evento referência de barbárie e violência na história da humanidade.

Com efeito, os campos de concentração nazistas, verdadeiras máquinas de terror e de extermínio institucionalizadas, foram responsáveis pela “[...] transformação concreta de seres humanos em objetos descartáveis [...]” (ALMEIDA, 2015, p. 38).

Trata-se da face mais concreta dos discursos de ódio, de purificação nacional e, sobretudo, de antissemitismo cuja escalada não se conseguiu frear anos antes, culminando com tais consequências repugnantes.

Contudo, não foram apenas os alemães os responsáveis por atos de violência que chocaram o mundo. As duas bombas atômicas lançadas, já no final da guerra, pelos americanos, em solo japonês, também são exemplos da violência, tendo causado a morte imediata de 103 mil pessoas (ALMEIDA, 2015), sem contar aqueles que morreriam depois, vítimas dos efeitos da radiação.

Com efeito, a Segunda Guerra se caracterizou como sendo o auge da barbárie humana.<sup>12</sup>

Indo além, cumpre destacar que a Segunda Guerra também foi o evento que provocou o maior deslocamento forçado de pessoas da história (SILVA, 2015; HUNT, 2009).

Enquanto a Primeira Guerra havia produzido um fluxo entre 4 e 5 milhões de refugiados, a Segunda Guerra foi responsável pelo deslocamento forçado de mais de 40 milhões de pessoas em fuga somente no continente europeu (SILVA, 2015; HOBBSAWM, 2014).

Todavia, a existência de refugiados não estava limitada à Europa. Na medida em que os efeitos da guerra se estendiam por todo o globo, novos fluxos populacionais de grande massa surgiam, a exemplo do processo de descolonização da Índia, que produziu cerca de 15 milhões de refugiados e a Guerra da Coreia, que provocou o deslocamento interno de aproximadamente 5 milhões de pessoas (HOBBSAWM, 2014).

Interessa mencionar ainda, que paralelamente a isto, após o final da Segunda Guerra, a criação do Estado de Israel fomentou o surgimento de uma nova nacionalidade de refugiados no Oriente Médio, isto é, fora do território onde se desenrolou o conflito bélico, na medida em que obrigou milhares de palestinos<sup>13</sup>, que antes habitavam este território, a fugirem, haja vista terem se tornados “elementos indesejáveis” na região (JUBILUT, 2007).

Estima-se que cerca de 1,3 milhão de palestinos foram registrados na agência da ONU criada especialmente para lhes prestar assistência (HOBBSAWM, 2014).

Nesse sentido, considerando que os refugiados tornaram-se um “[...] problema sistêmico e de responsabilidade internacional [...]” (SILVA, 2015, p. 75), os países

---

<sup>12</sup> O nazismo contribuiu para que este período histórico fosse considerado o apogeu da barbárie humana (cujo retorno ainda não se verificou), muito em função de ter sido realizado num país considerado um dos mais polidos da história, berço das artes, da ciência e das letras (WOLFF, 2004).

<sup>13</sup> É relevante mencionar que os palestinos não são abrangidos pelo sistema geral contemporâneo de proteção dos refugiados e da competência do órgão especializado, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). A questão dos deslocados palestinos é tratada por um órgão próprio da ONU, a Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina (UNRWA, na sigla em inglês).

aliados, antes mesmo do término da guerra, instituíram, em 1943, um organismo intergovernamental denominado Administração das Nações Unidas para o Auxílio e o Restabelecimento (UNRRA, na sigla em inglês).<sup>14</sup>

Este organismo tinha por meta “[...] alimentar crianças, socorrer os inválidos, dar assistência social e jurídica aos refugiados, reconstruir os países destruídos pela guerra, prevenir epidemias, estimular o desenvolvimento econômico [...]” (ALMEIDA, 2015, p. 92), dentre outras funções.

O que se vê, portanto, é que o escopo era amplo, abrangendo inclusive auxílio na reconstrução das regiões devastadas pelo conflito armado. Deste modo, não se tratava, a UNRRA, de uma organização específica para prestar assistência à população refugiada (SILVA, 2015).

Muitos outros percalços, todavia, levaram este organismo (UNRRA) à extinção prematura (em 1947), dentre os quais se podem destacar a ausência de treinamento específico dos agentes para lidar com deslocamentos forçados e sua consequente incapacidade; a dificuldade para realizar operações de repatriação; a falta de estrutura administrativa; e o abandono do financiamento americano, que temia desvios por parte da URSS (SILVA, 2015).

Também ainda antes do fim da guerra, mas já no ano de seu desfecho (1945), os países aliados uniram-se em prol do aperfeiçoamento da comunidade internacional. Estabeleceu-se, então, em substituição à defasada e fracassada Liga das Nações<sup>15</sup>, um novo esqueleto político-jurídico internacional em cuja estrutura formava-se a Organização das Nações Unidas – ONU (HUNT, 2009).

Em 26 de junho de 1945, cinquenta e um países (dentre os quais o Brasil) assinaram a Carta das Nações Unidas, como membros fundadores (HUNT, 2009).

Logo em seu preâmbulo, e não por acaso, a Carta de São Francisco, como também é conhecida, faz expressa menção aos horrores e "sofrimentos indizíveis" que

---

<sup>14</sup> Observa-se que mesmo tendo sido criado antes do fim da guerra e, portanto, também antes da instituição da ONU, que se deu em 1945, tal organismo já possuía, em seu nome, a expressão “Nações Unidas” (ALMEIDA, 2015).

<sup>15</sup> Com o término da Liga das Nações, em 1946, também tiveram fim as atividades do Alto Comissariado da Sociedade das Nações para os Refugiados (ALMEIDA, 2015).

ambas guerras mundiais causaram à humanidade, assim como reafirmou a "[...] fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano [...]", numa clara referência às atrocidades cometidas nos campos de concentração (ALMEIDA, 2015, p. 39).

Lynn Hunt (2009, p. 204), contudo, censura o fato de que tal Carta fundacional "[...] enfatizava as questões de segurança internacional e dedicava apenas algumas linhas ao 'respeito e cumprimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião' [...]".

Logo após a fundação da ONU, considerando-se a catástrofe humanitária instalada em todo o globo, teve início um debate na comunidade internacional a respeito do estabelecimento de uma entidade universal que se dedicasse exclusivamente à temática dos refugiados (JUBILUT, 2007; ALMEIDA, 2015).

Muito se deu ao fato de que, com o término da guerra, a expectativa de que o problema dos refugiados estivesse sendo resolvido se mostrou frustrada. Ao contrário, o número de deslocamentos forçados aumentou, diante das novas crises sucessivas que ocorreram, tais como a guerra civil na Grécia e o deslocamento maciço de chineses em função de sua revolução social (SILVA, 2015).

Deste modo, em 1946 foi instalada a Comissão Preparatória para a criação da Organização Internacional para os Refugiados (OIR), que entrou em vigor dois anos mais tarde (JUBILUT, 2007), sem representação da União Soviética e de seus aliados (SILVA, 2015).

Consoante ensina César Silva (2015, p. 79):

Ainda que o trabalho da OIR estivesse mais direcionado aos refugiados europeus, foi desbravadora no sentido da abordagem da totalidade das facetas das questões dos refugiados em ações diretas para seu transporte: a identificação, o registro, a classificação, a proteção legal, a repatriação e, quando necessário, o reassentamento em um terceiro país, particularmente pela necessidade de diferenciá-los dos criminosos de guerra.

Além disso, a atuação deste novo organismo adotou um diferencial frente à política adotada pelos órgãos predecessores, qual seja:

[...] além de estimular e favorecer o regresso dos refugiados aos seus países de origem [...], não seria mais obrigado a regressar a seu país nenhum deslocado que argumentasse razões válida contra o regresso, tais

como medo da perseguição, razões de saúde ou graves motivos familiares (SILVA, 2015, p. 80).

Ainda assim, apesar dos esforços desta organização, a mesma somente conseguiu prestar assistência a menos do que 6% do total de refugiados e deslocados da guerra à época (SILVA, 2015).

Contudo, seu caráter temporário, aliado às certas objeções políticas a sua atuação fizeram com que este organismo fosse substituído, em 1951, por uma nova organização, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR (ALMEIDA, 2015).

Não obstante o ACNUR, quando de sua instituição, trazer em seu instrumento constitutivo previsão expressa para o fim de suas atividades, assim como os organismos antecessores, perdura até os dias atuais como o órgão responsável pela proteção internacional de refugiados (JUBILUT, 2007).

Acreditava-se, à época, que o fluxo de deslocados forçados diminuiria, em função do fim da guerra e do período de aparente paz que se instalaria no globo, havendo espaço apenas para disputas ideológicas no mundo bipolar que se formou, sem conflitos bélicos que estimulassem a fuga de grandes contingentes humanos.

Contudo, não obstante o esforço da comunidade internacional e o desenvolvimento dos organismos de proteção e defesa dos refugiados, ao longo da Guerra Fria o número de deslocados forçados permaneceu elevado, evidenciando que o problema que ganhou proporções históricas com a Segunda Guerra estava longe de ser inteiramente resolvido (JUBILUT, 2007).

Na verdade, durante o período de Guerra Fria, as duas superpotências globais (Estados Unidos e União Soviética) usavam do tratamento dos refugiados como estratégia para estabelecer aliados locais e desacreditar os países de origem dos fluxos humanitários, numa espécie de competição de influência das ideologias que dominavam o confronto bipolar (SILVA, 2015).

Indo além, merece destaque que o período de descolonização da África e da Ásia ao longo dos anos 1960 e 1970 e o conseqüente estabelecimento de novos Estados independentes em tais regiões, foram eventos que ocasionaram novos fluxos

migratórios forçados, muito em função do surgimento de ideologias conflitantes nas novas organizações estatais e das guerras civis que ali se desencadearam (JUBILUT, 2007).

Dentre tais movimentos de independência e seus desdobramentos, podem-se destacar os que tiveram lugar na Argélia, Ruanda e Angola, países responsáveis por gerar grandes fluxos de refugiados neste período (HAYDU, 2011), ampliando, assim, de uma vez por todas, a questão dos refugiados para fora do continente europeu.

César Silva (2015, p. 105), ao narrar o crescimento dos deslocamentos forçados frutos da escalada da violência nos processos de descolonização africana, aponta que "[...] ao final do ano de 1964, a população refugiada somente na África era de 400.000 mil pessoas, uma cifra que subiria para quase um milhão ao final da década, e para casa dos milhões, ao final dos anos 1970 [...]".

Ainda na década de 1970 e nos anos 1980, intensos conflitos eclodiram em países como o Vietnã, o Camboja, o Afeganistão, a Etiópia, a Nicarágua, El Salvador e a Guatemala, produzindo outro intenso fluxo de refugiados no mundo (HAYDU, 2011).

Na década de 1980, particularmente, os governos ditatoriais no poder na América Latina e suas violações aos direitos humanos fizeram com que esta região se tornasse grande geradora de refugiados (JUBILUT, 2007).

A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria, havia uma expectativa que tempos de paz se estabelecessem e os conflitos armados no mundo diminuíssem (HAYDU, 2011). Contudo, não foi este o cenário que se verificou.

Com efeito, o ciclo da violência humana e seus desdobramentos, como perseguições e atos diversos de intolerância, parece não ter fim. Longe disso, o que se infere da contemporaneidade é que a situação tem se agravado a cada dia.

Não é descomedido afirmar que, diante dos acontecimentos proporcionados pelo incremento do terrorismo, da intolerância e da difusão de ideologias extremistas em escala global, vive-se um momento em que o mundo hodierno revive um mal estar<sup>16</sup> equiparável ao verificado no período da Segunda Guerra Mundial. A sociedade

---

<sup>16</sup> Optou-se por tomar por empréstimo, mais uma vez, a expressão mal estar, para não se falar em retorno à barbárie.

contemporânea presença, para dizer o mínimo, um retrocesso no progresso civilizatório.

O cotidiano da cena política contemporânea tem revelado o agravamento dos conflitos já existentes mundo afora e o surgimento de novas formas de violência e dominação, intolerância e extremismos, o que contribui para o aumento do contingente humano deslocado.

O Relatório *Global Trends 2015* publicado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) revela o acelerado crescimento do deslocamento forçado no mundo, em função de conflitos em todo o globo, alcançando proporções inéditas.

Com efeito, no fim de 2015, o número de refugiados, requerentes de asilo e deslocados internos em todo o mundo ultrapassou a marca de 65 milhões de pessoas, atingindo um novo nível sem precedentes na história recente, pós Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2016).

Para se ter uma dimensão concreta da magnitude desta cifra, se todo este contingente humano constituísse uma só nação, tornar-se-ia a 21ª maior do planeta em termos populacionais, superando a população de países como o Reino Unido.

Tomado isoladamente, o ano de 2015, não obstante a queda no número anual de deslocados forçados (em comparação com os anos anteriores), contou com mais de 12 milhões de novos indivíduos nesta situação.

No que tange, especificamente, à categoria de refugiados (com *status* já reconhecido), os números também são expressivos: até o fim de 2015, 21,3 milhões de pessoas<sup>17</sup> se enquadravam nesta classe de deslocados forçados (UNHCR, 2016).

Indo além, merece registro o fato de que, assim como ocorreu no ano anterior, a maioria da população refugiada (51%) em 2015 é constituída por crianças e adolescentes menores de 18 anos (UNHCR, 2016).

---

<sup>17</sup> Sendo 16,1 milhões sob a proteção do ACNUR e 5,2 milhões de refugiados palestinos sob a proteção da UNRWA. O Relatório *Mid-Year Trends 2016*, por sua vez, apontou que o número de refugiados sob o mandato do ACNUR já atingiu a cifra de 16,5 milhões de pessoas, até o final do mês de junho de 2016 (UNHCR, 2017).

Os dados divulgados pelo ACNUR revelam, ainda, que da Síria, do Afeganistão e da Somália partem mais da metade (54%) dos refugiados em busca de proteção em todo o mundo. Por sua vez, Turquia, Paquistão e Líbano, respectivamente, são os países que mais acolhem refugiados no globo. Este último, de modo particular, possui o maior número de refugiados em relação a sua população, atingindo a marca de 183 refugiados a cada 1.000 habitantes (UNHCR, 2016).

A República Federal da Somália ainda representa uma das maiores e mais complexas situações de emergência no mundo. A complexidade se deve ao fato de o país conviver com uma situação de pós-conflito e também de um conflito existente.

É dizer, de um lado, após décadas de lutas entre facções, o país concluiu em 2013, com o apoio da ONU, sua fase de transição para um governo permanente e democraticamente eleito. Por outro lado, o processo de consolidação da paz e do Estado somali tem sido corriqueiramente ameaçado por violentos ataques perpetrados por insurgentes do grupo militante Al Shabaab (ONU, 2014).

Segundo dados das Nações Unidas, somente no ano de 2017 cerca de 4,3 mil cidadãos somalis buscaram refúgio na Etiópia, fugindo da violência da milícia (ONU, 2017a).

Adiciona-se à violência continuada e às disputas entre as forças governamentais somalis e os insurrectos o fato de a Somália atravessar a pior seca em sete anos, razão pela qual mais de 256 mil somalis foram obrigados a deslocarem-se internamente pelo país apenas nos quatro primeiros meses de 2017 (ONU, 2017a).

Não obstante, outros fatores como a violência sexual (ONU, 2015a) contribuem para o agravamento da crise humanitária na Somália e para o deslocamento forçado de parte de sua população.

Na República Islâmica do Afeganistão, por sua vez, a disputa interna entre insurgentes talibãs após a morte do líder do grupo terrorista tem representado um ingrediente a mais na já conturbada situação política do país, em processo de reconstrução.

Em razão disto, a ONU alertou que a violência no país deve continuar e intensificar-se nos próximos anos. De acordo com o documento da Missão de Assistência das

Nações Unidas no Afeganistão, o país registrou, no ano de 2016, 3,5 mil mortes de civis e quase 8 mil feridos, totalizando pouco mais de 11 mil vítimas, o que corresponde a um aumento de 24% em relação à alta que já havia sido verificada em 2015 (ONU, 2017b). É de se notar que tais cifras são consideradas elevadas, tendo em vista o suposto encerramento do conflito bélico no país, ao menos oficialmente.

A tudo isto, fruto da insurgência, soma-se o comércio de drogas ilícitas, a instabilidade política, a corrupção, o crime organizado no país e os desgastes diplomáticos na perturbada relação com o vizinho Paquistão, ator importante na construção do processo de paz (ONU, 2015b).

Já a República Árabe da Síria apresenta, sem lampejo de dúvidas, a situação mais preocupante. A crise ali instalada há seis anos tem se aprofundado a cada dia e não se vislumbra solução pacífica para a situação em curto ou médio prazo.

Não por outro motivo, este país ocupa o topo da lista de nações produtoras de refugiados no mundo, tendo sido o grande responsável pela elevação dos números mais atualizados acerca do deslocamento forçado no globo, em patamar recorde e crescente.

O número de refugiados em razão do conflito na Síria já ultrapassou a marca de 5 milhões (UNHCR, 2016). Além disso, pelo menos outras 6,3 milhões de pessoas estão deslocadas dentro do território sírio (ONU, 2017c). E tudo isso sem contar os cerca de 400 mil que não conseguem fugir e permanecem presos em áreas cercadas por diferentes partes do conflito (ONU, 2016).

Os efeitos da crise Síria têm se espalhado também pelo Iraque e por toda região, muito em função da alavancada desenfreada do Daesh<sup>18</sup> e de suas atrocidades inumanas, as quais têm incentivado o surgimento de novos grupos e ideologias que desempenham papel de igual barbaridade.

Todos estes aspectos colocam o dilema do refúgio, não obstante seu caráter histórico, no centro do debate político-jurídico da contemporaneidade.

---

<sup>18</sup> Optou-se por utilizar a expressão Daesh, em lugar de Estado Islâmico (ou ISIS) por acreditar que este grupo terrorista organizado não constitui um "Estado", tampouco representa os ideais islâmicos tradicionais não radicais, para assim ser denominado.

Diante do numeroso e crescente contingente de refugiados, mostram-se ineficazes as políticas de cooperação para promover a garantia de direitos, o desenvolvimento socioeconômico e reduzir desigualdades nos principais países afetados por crises humanitárias, inclusive com o uso de mecanismos de diálogo multilaterais internacionais, em instituições globais como a Organização das Nações Unidas.

Desta maneira, a questão dos deslocamentos humanos forçados atingiu o patamar emergencial crítico da contemporaneidade, tornando os refugiados, vítimas da perseguição, da intolerância e da violência, o expoente máximo da condição de vulnerabilidade humana no mundo hodierno. Não raramente, contudo, as reações dos Estados a este fenômeno são conduzidas em sentido diametralmente oposto à dignidade destes migrantes.

Com efeito, a realidade internacional acima revelada não afasta o Brasil dos desafios que esta questão impõe. De acordo com os últimos dados oficiais apurados, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) publicou relatório que também revelou a magnitude das questões que englobam a chegada de estrangeiros solicitantes de refúgio em território brasileiro nos dias atuais.

As estatísticas oficiais divulgadas pelo referido organismo revelam que existem, atualmente (até abril de 2016), 8.863 (oito mil, oitocentos e sessenta e três) refugiados reconhecidos no Brasil, de setenta e nove nacionalidades distintas, em especial síria, angolana e colombiana (CONARE, 2016).

É certo que, considerando que a população brasileira ultrapassa os 200 milhões de habitantes, esta cifra, tomada isoladamente, não é significativa. Contudo, não se pode deixar de considerar que a marca atingida em 2016 representa um crescimento acelerado da população refugiada no Brasil, haja vista que, em 2010, tratavam-se de apenas 3.904. Isto exprime um aumento de 127% no total de refugiados reconhecidos pelo país neste período (CONARE, 2016).

Por outro lado, também cumpre observar que o Brasil, seguindo a tendência mundial, tem vivenciado um aumento significativo do número de solicitações de refúgio.

As estatísticas reveladas pelo CONARE só confirmam a máxima segundo a qual se num passado recente, de maior instabilidade política e econômica, o Brasil se caracterizava por ser, predominantemente, um país exportador de nacionais, atualmente, vem se transformando em um país receptor de refugiados, condição esta que está se consolidando.

Nos últimos cinco anos, constatou-se um aumento de 2.868% do número destas demandas por refúgio no Brasil, saltando de cerca de 960 (novecentos e sessenta), em 2010, para o total histórico de 28.670 (vinte e oito mil, seiscentos e setenta) solicitações no país, número registrado até o final de 2015 (CONARE, 2016).

Cumprir destacar, ainda, que dentre estas solicitações, há um total de 25.222 (vinte e cinco mil, duzentos e vinte e duas) que ainda se encontram pendentes de julgamento no Brasil (CONARE, 2016).

Estes fatos revelam as notáveis proporções que o crescente fenômeno do refúgio assumiu no Brasil e só corroboram a relevância e a complexidade da matéria, além de justificar a grande necessidade de estimular o estudo e a reflexão concernentes à problemática que envolve a garantia dos direitos dos deslocados forçados.

Deste modo, não se trata de uma situação distante da realidade brasileira ou à qual o país esteja imune, mormente considerando a ausência de sinais concretos de que o constante aumento de pessoas na condição de refugiados vá arrefecer a curto ou médio prazo.

As informações aqui apresentadas são indispensáveis para a compreensão e identificação das necessidades da população deslocada, bem como são fundamentais para o desenvolvimento de estratégias mais adequadas, isto é, que tragam respostas mais completas para uma proteção integral deste contingente humano, em todas as esferas.

Com efeito, embora os dados sobre os deslocamentos forçados sejam sempre numericamente representados, por percentuais e cifras que impressionam, é preciso ter em mente que por trás destes números, apresentados de forma coletiva e até mesmo abstrata, estão histórias individuais concretas de pessoas, que em razão de conflitos, perseguições e graves violações de direitos humanos, são obrigadas a

partir em busca de refúgio, no sentido mais amplo do termo, isto é, lugar seguro, abrigo.

Por certo, o apanhado geral dos dados estatísticos mais recentes serve apenas para nortear o enfrentamento de uma problemática muito mais conflituosa e complexa do que os números são capazes de traduzir.

## 2.2 A RADICAL VALORIZAÇÃO DA PESSOA HUMANA: O NECESSÁRIO PONTO DE PARTIDA

Em que pese o crescente mal estar que assombra a civilização contemporânea, a chave para a superação desse dilema exige que seu correto enfrentamento tenha por ponto de partida o precioso valor humano dos indivíduos nele envolvidos.

Nesse passo, são propícias as lições edificadas por Hans Joas (2012) acerca da sacralidade da pessoa humana, sobretudo ao identificar que não apenas as experiências entusiasmantes, mas também as experiências de violência são capazes de constituir valores que transformam as relações entre os seres e também desses com o mundo.

Nos dizeres do sociólogo alemão, “[...] as próprias experiências de violência podem ser transformadas de tal maneira que delas flua energia para uma adesão positiva a valores” (JOAS, 2012, p. 107).

A propósito, as experiências de violência verificadas ao longo da história, muitas das quais relatadas na seção precedente, desempenharam um papel de destaque na construção da concepção de direitos humanos tal como é hoje reconhecida, com suas características de universalidade e inalienabilidade.

Conforme verificou Joas (2012), exemplos da violência como formadora de valor são as menções, diretas ou indiretas, às atrocidades do nazismo, tanto na Constituição alemã, quanto nas constituições dos Estados federados alemães promulgadas logo após o fim da segunda guerra, com o propósito de conferir à proteção da dignidade humana um lugar proeminente.

Contudo, este fenômeno transformador não se restringe ao cenário germânico. Não apenas a Carta de fundação das Nações Unidas, como já visto, exprimiu textualmente a determinação dos países signatários em “[...] preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra [...]”, como também a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (ONU, 1948), desde sua gênese, está fielmente associada ao objetivo essencial de que “[...] os direitos humanos sejam protegidos pelo império da lei, para que o ser humano não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão [...]” e de que ninguém seja “[...] submetido à tortura nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante [...]”.

Não por outro motivo, por mais paradoxal que possa aparentar, a experiência da guerra, ao mesmo tempo que representa o clímax da violência humana, é considerada o “fundamento epistêmico”<sup>19</sup> da Declaração de Direitos Humanos (JOAS, 2012).

Dessa maneira, iniciar o presente estudo com uma narrativa acerca do mal estar da civilização contemporânea não possui o intento de trazer pessimismo, tristeza ou angústia ao já delicado tema do refúgio.

Ao contrário, acredita-se que de tais experiências de violência possa se erguer um poder transformador, isto é, confia-se na possibilidade de que episódios de ódio e intolerância sejam revertidos em mecanismos cada vez mais avançados de proteção e valorização do ser humano.

É nesse sentido, portanto, que Hans Joas (2012) apresenta o valor sagrado da pessoa humana, historicamente construído em reação contrária a situações de violência, segundo o qual o atentado contra a vida ou a honra de um ser humano deve despertar um sentimento de horror equiparado ao sentimento aguçado quando do cometimento de um ato de profanação.

Com efeito, dar ênfase aos direitos humanos no tratamento da temática dos refugiados é, também, um meio de garantir a prevenção para que novos acontecimentos históricos geradores de refugiados não ocorram (ALMEIDA, 2015).

---

<sup>19</sup> Expressão cunhada por Johannes Morsink (*apud* JOAS, 2012), célebre estudioso da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por essas razões, portanto, este trabalho tem como ponto de partida o robustecimento do valor da pessoa humana. É à luz dessa perspectiva humanista, então, que se procederá à análise da problemática enfrentada pelos refugiados em sua saga pela efetividade de seus direitos e, em último grau, pelo estabelecimento de uma nova vida digna no país acolhedor.

Considera-se que somente por meio de uma abordagem construída na centralidade da pessoa humana (em que se reconhece a dignidade de todos os seres humanos independentemente de sua raça, origem étnica, credo, opinião política, nacionalidade ou sexo) é que se pode ter uma visão necessariamente integral dos direitos do indivíduo em situação de refúgio.

Esse posicionamento significa e reitera o espírito de que “[...] a condição humana não é atribuída ao ser pelo Estado, mas é decorrente da própria natureza humana de todos nós [...]” (VINCENZI, 2013, p. 77).

Nesse sentido, a construção de um marco interpretativo que tenha por essência a sacralidade da pessoa humana do solicitante de asilo e do refugiado permite trazer à tona a conscientização em prol de garantir-lhes instrumentos para o reconhecimento jurídico e social, assim como oportunidades de, em pé de igualdade com os demais membros do corpo social, desenvolver todos os aspectos de sua identidade e personalidade.

Acredita-se que se negligenciando essa ótica não é possível sequer compreender o instituto do refúgio, cujo conceito será tratado mais adiante.

Nessa medida, contemplar o fenômeno do refúgio a partir de seu componente humano exige o abandono de certos estereótipos e estigmas comumente atribuídos aos indivíduos em busca de asilo.

Com efeito, crendo que a linguagem também representa ferramenta poderosa para o adequado enfrentamento da problemática dos deslocamentos humanos forçados, é imperioso desconstruir tais rótulos, os quais estão arraigados de longa data no

cotidiano jurídico, político e social, inclusive no Brasil<sup>20</sup>, servindo de incentivo para políticas públicas e comportamentos sociais intolerantes e discriminatórios.

Nesse passo, o primeiro mito a ser desfeito é aquele que associa os solicitantes de asilo e os refugiados a criminosos foragidos. Como se verá mais adiante quando da análise do próprio conceito de refugiado, tais indivíduos encontram-se, na verdade, na condição de vítimas, que em razão de atos ou fundados temores de violência ou perseguição de múltiplas matrizes, viram-se obrigados a fugir e buscar proteção em terras estrangeiras.

Conforme se depreende das contribuições de Hannah Arendt, essa constrangedora conexão não é recente e, por conservar-se até os dias atuais, é preciso sempre renovar a necessidade de sua superação:

Um refugiado costumava ser uma pessoa impulsionada a procurar refúgio por causa de algum ato cometido ou alguma opinião política mantida. Bem, é verdade que nós tivemos que buscar refúgio; mas nós não cometemos nenhum ato e muitos de nós nunca sonharam em ter nenhuma opinião radical. Conosco, o significado do termo “refugiado” mudou. Agora, “refugiados” são aqueles de nós que foram tão infelizes que chegaram a um novo país sem bens e que têm que ser ajudados pelo Comitê para Refugiados (ARENDR, 1994, p. 110, tradução nossa).<sup>21</sup>

Em outro prisma, haja vista o significativo incremento da onda de solicitantes de asilo e refugiados de origem árabe, sobretudo sírios, tem crescido, paralelamente, a indevida associação destes ao terrorismo.

Este falso vínculo já foi repellido pelas Nações Unidas, em relatório especial sobre a promoção e a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta antiterrorista. Tal estudo investigou o impacto de medidas antiterroristas sobre os direitos humanos dos migrantes e dos refugiados e revelou que não há qualquer

---

<sup>20</sup> A título exemplificativo, cita-se o comportamento hostil a estrangeiros perpetrado pelo governo Vargas, nos anos de 1930 e 1940. Àquela época, o alto escalão do governo, inclusive o então Ministro da Justiça, Francisco Campos, responsável pela política migratória, não ocultava seu incômodo em receber, no Brasil, refugiados do nazismo. Genericamente, atribuía-lhes criminalidade ou comunismo internacional bem como imputava-lhes “perigosas ideias antibrasileiras” pelo simples fato de serem refugiados. O governo getulista foi responsável pela edição de inúmeros decretos-lei de conotação eugênica e xenófoba (KOIFMAN, 2012).

<sup>21</sup> Conforme redação original: “A refugee used to be a person driven to seek refuge because of some act committed or some political opinion held. Well, it is true we have had to seek refuge; but we committed no acts and most of us never dreamt of having any radical opinion. With us the meaning of the term “refugee” has changed. Now “refugees” are those of us who have been so unfortunate as to arrive in a new country, without means and have to be helped by Refugee Committee” (ARENDR, 1994, p. 110).

evidência de que o fluxo migratório conduza a um aumento da atividade terrorista, tampouco de que os refugiados sejam mais propensos à radicalização do que outros (NATIONS UNIES, 2016).

Pelo contrário, os dados estatísticos revelados pelo estudo indicam que os refugiados que efetivamente cometeram atos de terrorismo representam um número pouco significativo. Na verdade, o diagnóstico chamou atenção para o fato de que são eles, os refugiados, os expostos ao perigo, sendo obrigados a fugir de regiões onde os grupos terroristas são mais ativos, seja em virtude de ações diretas da violência terrorista ou de seus impactos:

Quaisquer que sejam as razões que os levam a fugir, as pessoas que se encontram numa situação como tal têm o direito de ser protegidas contra as consequências devastadoras das atividades terroristas, em vez de ser estigmatizadas como potenciais terroristas [...] (NATIONS UNIES, 2016, p. 5).<sup>22</sup>

Ademais, também ficou nítido, pelo estudo, que é o estabelecimento de políticas migratórias restritivas ou que violem os direitos humanos que podem, de fato, criar condições propícias ao terrorismo (NATIONS UNIES, 2016). É como sintetizou o relator especial das Nações Unidas:

Longe de reforçar a segurança, esse tipo de abordagem, que limita o acesso aos refúgios, contribui para o desencadeamento de fenômenos migratórios caóticos e clandestinos, incluindo o tráfico de seres humanos, que podem, em última instância, favorecer aqueles que são determinados a cometer atos de terrorismo (NATIONS UNIES, 2016, p. 6).<sup>23</sup>

Por este mesmo fundamento, então, não assiste qualquer razão para a tendência dos Estados contemporâneos em aliar políticas migratórias em geral a um assunto de segurança, o que se distancia da abordagem humanitária inerente à causa do refúgio e perfilhada por este estudo.

Nesse mesmo sentido, é igualmente proveitoso o ensino de Zygmunt Bauman:

As obsessões com segurança são inexauríveis e insaciáveis, uma vez deixadas à solta, não há como pará-las. [...] A febre acesa e aquecida pela

<sup>22</sup> Na redação original: "Quelles que soient les raisons qui les poussent à fuir, les personnes se trouvant dans une telle situation ont le droit d'être protégées contre les conséquences dévastatrices des activités terroristes, au lieu d'être stigmatisées en tant que terroristes potentiels [...]" (NATIONS UNIES, 2016, p. 5).

<sup>23</sup> No original: "Loin de renforcer la sécurité, ce type de démarche, qui limite l'accès aux sanctuaires, contribue au déclenchement de phénomènes migratoires chaotiques et clandestins, y compris la traite d'êtres humains, qui risquent, à terme, de faire le jeu de ceux qui sont déterminés à commettre des actes de terrorisme" (NATIONS UNIES, 2016, p. 6).

introdução, o fortalecimento, a utilização e o enrijecimento das “medidas de segurança” torna-se o único reforço necessário para que medos, ansiedades e tensões de insegurança e incerteza se autorreproduzam, cresçam e proliferem. [...] Em geral, o principal efeito da obsessão com a segurança é o rápido *crescimento* (e não a redução) da sensação de insegurança (BAUMAN, 2014, p. 126-127, destaque do autor).

A partir da análise do fator humano envolvido no fenômeno do refúgio, portanto, é possível abandonar a ideia errônea e arcaica do refugiado como ameaça aos Estados.

Nesse sentido, tampouco a inserção, na sociedade acolhedora, de práticas incomuns de vida cultural, religiosa e étnica, deve ser encarada com temor, como sendo capaz de causar atribulações à estabilidade e à “uniformidade” sociocultural interna.

Ao contrário, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural da Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO, 2002), em seu artigo inaugural, define com acerto a diversidade cultural como patrimônio comum da humanidade, que merece estímulo, e não aversão:

A cultura adquire formas diversas através do tempo e do espaço. Essa diversidade se manifesta na originalidade e na pluralidade de identidades que caracterizam os grupos e as sociedades que compõem a humanidade. Fonte de intercâmbios, de inovação e de criatividade, a diversidade cultural é, para o gênero humano, tão necessária como a diversidade biológica para a natureza. Nesse sentido, constitui o patrimônio comum da humanidade e deve ser reconhecida e consolidada em benefício das gerações presentes e futuras.

Com efeito, o que se percebe é que estereótipos tais quais os ora citados são corriqueiros quando diferenças ou o “novo” estão em jogo.

Todavia, no que tange ao fenômeno do refúgio, a abordagem humanista que se propõe permite não apenas abandonar a contumaz percepção negativa dos solicitantes de asilo e dos refugiados como também enxergar, no acolhimento destes indivíduos, a oportunidade de contribuição positiva para a sociedade onde serão instalados.

Nas palavras de Guilherme Almeida (2015, p. 145), “[...] quando existe a compreensão de que o outro lado do exílio é o asilo e que isso possibilita um recomeço, surge um poderoso sentimento de gratidão. Essa gratidão produz frutos, enriquece o país de asilo [...]”.

Os estereótipos, em sentido adverso, acabam por embaçar este olhar, destacando distúrbios fantasiosos em vez de centrar a atenção na potencialidade dos refugiados, como parceiros de interação, em agregar valores positivos à coletividade. É a reflexão que traz Bauman (2014, p. 127), ao dizer que

[...] o estranhamento dos estrangeiros tende a se aprofundar e a adquirir tons cada vez mais sombrios e sinistros, o que por sua vez os desqualifica ainda mais como potenciais parceiros de um diálogo e na negociação de um modo de coexistência mutuamente seguro e agradável.

Nesse sentido, é preciso reconhecer que o solicitante de refúgio está sempre acompanhado de uma rica bagagem cultural e de experiências capazes de transformar, positivamente, a sociedade acolhedora.

Como se sabe, o físico alemão Albert Einstein, perseguido pelo governo nazista por ser judeu, foi privado de sua nacionalidade e se tornou apátrida, precisando fugir de seu país em busca de refúgio em terras estrangeiras. Em sua saga, chegou a solicitar ao governo brasileiro autorização para lecionar física no país, tendo seu pedido, inusitadamente, sido recusado (ALMEIDA, 2015).

Este emblemático caso aguça a reflexão sobre qual teria sido a resposta do governo brasileiro à época caso fosse possível prever a pontencialidade do consagrado físico alemão e suas possíveis contribuições para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia no país.

Noutro sentido, também fomenta a indagação de quantos “Einsteins”, hoje, estão tendo, no Brasil e no mundo, as portas de acesso ao refúgio fechadas em razão de preconceitos baseados em visões distorcidas da realidade.

Daí porque se faz necessário estabelecer uma radical valorização do indivíduo como ponto de partida para o enfrentamento do tema e para o objetivo proposto por este estudo.

Contudo, converter violência em valores e estigmas em potencialidades não é tarefa fácil. A par das dificuldades de implantação prática da teoria segundo a qual as experiências negativas podem assumir valores positivos, sobretudo num mundo corrompido pelo individualismo, é inescusável abandonar a utópica percepção de

que isso aconteça como num passe de mágicas. Nesse sentido, oportuna a advertência que faz Hans Joas (2012, p. 112-113) ao dizer que

[...] seria ilusório fazer de conta que da injustiça sempre advém justiça, da violência sempre advém progresso. [...] é preciso que haja também a força para transformar a experiência de sofrimento em valores orientadores para impedir que o sofrimento sob injustiça, privação de liberdade, violência leve à falta de esperança e ao desespero ou a espirais de violência que se erguem ciclicamente e das quais aparentemente não é mais possível sair.

Por todo o exposto, uma vez que a construção de um espaço de coexistência pacífica e harmônica não é plenamente realizável de modo instantâneo ou isolado, interessa inquirir qual o papel desempenhado pelo Direito neste contexto, notadamente no que concerne às garantias de proteção e promoção dos direitos dos refugiados, assim como a seus instrumentos de efetivação, assuntos estes que serão tratados nos capítulos seguintes.

### **3 ARCABOUÇO JURÍDICO-NORMATIVO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS**

Esta etapa do estudo é destinada à apresentação dos principais marcos jurídicos da proteção internacional dos refugiados, seja no plano global, regional ou doméstico.

Antes, porém, de deter-se à anunciação de tais marcos jurídicos, é imperioso identificar, sinteticamente, alguns conceitos essenciais à exata compreensão da temática enfrentada no presente estudo, oportunidade na qual serão traçadas breves distinções entre os deslocamentos humanos forçados e os voluntários, bem como entre o instituto do asilo (na perspectiva latinoamericana) e o do refúgio propriamente dito.

Este capítulo terceiro também contemplará as garantias mais basilares da proteção dos refugiados, dando ênfase aos princípios fundamentais como o da não-devolução (*non-refoulement*) e o princípio *pro homine*.

Para cumprir o intuito aqui proposto, será abordada de modo sucinto a evolução do conceito de refugiado ao longo do tempo, em suas definições clássica e ampliada, por meio da análise dos respectivos instrumentos jurídico-normativos que permitiram o progresso conceitual.

Ao final, o capítulo cuidará do atual regime jurídico-normativo interno de proteção aos solicitantes de asilo e refugiados, precisamente a Lei nº 9.474/97, que implementou a Convenção referente ao Estatuto dos Refugiados de 1951 no Brasil. Serão identificados os principais direitos especificamente assegurados, pelo Brasil, aos refugiados que aqui se encontram.

Nessa perspectiva, será dada ênfase à paridade de tratamento entre estrangeiros e nacionais na garantia de certos direitos, por força constitucional.

#### **3.1 CONCEITOS JURÍDICOS PRELIMINARES**

Não obstante a definição de refugiado ser objeto de exame nas seções subseqüentes, interessa trazer à baila, sucintamente, alguns conceitos jurídicos

preliminares que auxiliarão a melhor compreensão do encaminhamento proposto pelo presente estudo.

Antes de tudo, importa ter em mente que o fenômeno do refúgio enquadra-se no contexto dos deslocamentos humanos forçados. Difere-se, portanto, da conjuntura de uma migração voluntária, em que além de a partida ser livre e planejada, por diversos motivos, o migrante pode retornar ao país de origem quando quiser (CAVARZERE, 2001).

Em especial, no mundo contemporâneo marcado pelo estigma da desigualdade e conturbado por crises socioeconômicas das mais diversas matrizes, é natural que haja um movimento de circulação global, apesar de o capital circular com muito mais facilidade que as pessoas.

No caso do refúgio, porém, não há que se falar em partida desejada e em destino pré-estabelecido. A pessoa é forçada ao êxodo, num processo de deslocamento involuntário, no qual existe uma dissociação entre a vontade e a ação (ALARCÓN, 2011, p. 123):

O cenário de liberdade perdeu-se violentamente, e perdeu-se também, pelo menos, uma parcela da exigência de responsabilidade ao requerente [de refúgio], aquela que seria decorrente, na visão de alguns conservadores analistas, da invasão injustificada do solo estatal.

A afirmação desta distinção aparentemente banal é crucial para que se conserve a clareza não só das causas, como também das características peculiares dos movimentos de refúgio e, em certa medida, para que se justifiquem as proteções específicas no âmbito do direito internacional.

Prosseguindo na elucidação dos conceitos preliminares, cumpre evocar que dentre os grupos de pessoas que se deslocam de maneira forçada, inserem-se atores que ganham conceitos distintos, a depender de particularidades do movimento humano em questão. Para os fins deste estudo, interessa destacar três classes envolvidas neste contexto de deslocamento forçado: os deslocados internos, os solicitantes de refúgio e os refugiados.

Os deslocados internos são aqueles indivíduos ou grupos de pessoas que foram forçados a abandonar seus locais habituais de residência por motivos diversos, mas que não chegaram a cruzar a fronteira, ou seja, permanecem no território do país de

origem. Ainda assim, este grupo também é merecedor de proteção internacional em razão das penosas circunstâncias que motivaram seu deslocamento.

Por sua vez, os refugiados, cujas peculiaridades serão tratadas mais adiante, e os solicitantes de refúgio (ou, como prefere Guilherme Almeida, 2015, buscadores de asilo<sup>24</sup>) são indivíduos que foram obrigados a fugir de seu país por perseguições de diversas matrizes e que buscaram proteção jurídica internacional em um terceiro Estado. O que difere ambas categorias é que enquanto aqueles já foram reconhecidos na condição de refugiados pelo país acolhedor, estes ainda têm suas solicitações pendentes de julgamento (isto é, o procedimento de determinação da condição de refugiado ainda não foi concluído).

Indo além, sem comprometer o objeto deste estudo e sem a pretensão de esgotar o tema tão repleto de minúcias, reservado a debate de maior fôlego e pretensão, é preciso brevemente afastar o dilema conceitual a que se refere Pietro Alarcón (2013), ao referir-se às distinções entre os institutos do asilo e do refúgio.<sup>25</sup>

Antes, porém, é preciso remarcar que há semelhanças entre os institutos: ambos visam à proteção de indivíduos por outro Estado que não o de origem ou residência habitual e têm por fundamento a solidariedade e a cooperação internacional (JUBILUT, 2007).

Contudo, há algumas diferenças marcantes sobretudo no contexto latinoamericano que merecem atenção especial. As garantias inerentes ao instituto do asilo são devidas apenas após a concessão da proteção e o requerente pode encontrar-se fisicamente tanto no território do Estado ao qual solicita acolhimento (asilo territorial), quanto em extensões do território do país cuja proteção solicita, tais como embaixadas (asilo diplomático).

Ademais, o ato concessório do asilo constitui livre exercício emanado do poder soberano do Estado, revelando, pois, uma decisão manifestamente política e cujo implemento não se sujeita a qualquer organismo internacional. Dito de outro modo, o Estado tem o poder discricionário de conceder ou não a proteção que lhe foi requerida, de acordo com critérios eminentemente políticos.

---

<sup>24</sup> Tradução literal da expressão em inglês “*asylum seekers*”.

<sup>25</sup> Para maiores detalhes, consultar a obra de André de Carvalho Ramos a respeito do tema (RAMOS, André, 2011).

Não obstante, a noção do instituto do asilo dissociada do refúgio é verificada contemporaneamente sobretudo no contexto da América Latina, muito em função das instabilidades políticas da região (JUBILUT, 2007), razão pela qual habituou-se a denominar esta categoria de “asilo político”.

Por sua vez, o instituto do refúgio garante medidas protetivas não apenas após concluído o procedimento de determinação da condição de refugiado, mas também os solicitantes estão amparados por garantias mínimas de proteção, derivadas do refúgio, desde que se encontrem no território do país cujo amparo pretendem obter (requisito da extraterritorialidade).

Além disso, como se verá mais detidamente em momento posterior, haja vista os critérios eminentemente jurídicos da determinação do *status* de refugiado, não se confere ao Estado um poder discricionário tal como verificado no asilo, sendo um ato vinculado à satisfação das condições elencadas normativamente.

Em adição a tais características, cumpre destacar que o instituto do refúgio possui diretrizes definidas por meio de um regime jurídico de ordem global específico, além de possuir regulação por um organismo internacional próprio (o ACNUR). Sendo assim, os direitos dos refugiados encontram-se sob o abrigo do direito internacional.

André de Carvalho Ramos (2011) chega a sustentar, noutro giro, que no ato de concessão do asilo, por sua flexibilidade peculiar e ausência de regulamentação precisa (seja internacional, seja doméstica), não há um procedimento e um dever de fundamentação rigoroso, como ocorre no refúgio.

Por fim, é preciso também esclarecer que, não raramente, o vocábulo “asilo” é empregado como um termo generalista, abrangendo não apenas as situações de asilo político como também as hipóteses de refúgio.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Dito isto, afim de evitar a poluição semântica no emprego do vocábulo neste trabalho, é preciso esclarecer que toda menção a “asilo” ou “solicitante de asilo”, sem que seja esclarecida alguma particularidade que identifique a espécie “asilo político”, diz respeito à noção genérica do termo.

## 3.2 MARCOS JURÍDICOS DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

O arcabouço jurídico de proteção dos refugiados, construído ao longo dos anos, é vasto e atualmente possui ampla adesão dos Estados.

Com efeito, tal vastidão merece ser encarada como uma qualidade positiva do sistema protetivo dos refugiados, já que o propósito da coexistência destes diversos instrumentos jurídicos, muitas vezes garantindo os mesmos direitos, é no sentido de ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos desta população (PIOVESAN, 2002).

Antes, porém, de aprofundar o exame especificamente dos instrumentos normativos propriamente ditos, se faz necessário tratar de alguns princípios basilares do sistema geral de proteção dos refugiados.

### 3.2.1 Princípios fundamentais da proteção internacional dos refugiados

Dentre os diversos princípios que orientam o Direito Internacional dos Refugiados, dois ocupam um prestigiado espaço.

O primeiro é denominado pela literatura especializada como princípio *pro homine* e é proveniente do sistema de proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos como um todo.

Trata-se de um princípio hermenêutico básico que atribui primazia à norma, seja esta prevista em tratado internacional ou positivada no direito interno, que se revele mais favorável à pessoa humana, em ordem de dispensar-lhe a mais ampla proteção jurídica (ALARCÓN, 2011).

Nesse sentido, antecipa-se que este princípio da norma mais favorável deve ser o critério que deve reger a interpretação, pelo Poder Judiciário, nas questões referentes ao refúgio que são trazidas à sua apreciação (ALARCÓN, 2011).

De acordo com Flavia Piovesan (2002, p. 5), este princípio revela a primazia da pessoa humana, na medida que “[...] o que importa é o grau de eficácia da proteção,

e, por isso, deve ser aplicada a norma que, no caso concreto, melhor proteja a vítima”.

Por sua vez, o segundo princípio aqui destacado, a não-devolução, é considerado a pedra angular da proteção internacional dos refugiados e o mais fundamental direito deles (ALMEIDA, 2015).

Nesta senda, José Francisco Luz Filho (2001, p. 179) ressalta que “[...] na ausência do princípio [da não-devolução], a proteção internacional [dos refugiados] resta vazia e ineficiente”.

Valendo-se da definição cunhada por Liliana Jubilut (2007, p. 86), o *non-refoulement* é o princípio pelo qual

[...] os indivíduos não podem ser mandados contra a sua vontade para um território no qual possam ser expostos a perseguição ou onde corram risco de morte ou ainda para um território do qual se sabe que serão enviados a um terceiro território no qual possam sofrer perseguição ou tenham sua integridade física ou vida ameaçada.<sup>27</sup>

Consoante anota Guilherme Almeida (2015), é esse princípio que concede ao refugiado a garantia do espaço de não violência expresso, juridicamente, por meio do instituto do asilo.

Nesses termos, vale enfatizar que é da garantia de não-devolução que decorrem as obrigações que asseguram a não retirada compulsória do estrangeiro do território nacional, seja por iniciativa estatal (a exemplo da expulsão e da deportação) ou por solicitação de outro Estado (como ocorre na extradição).

Com efeito, o refugiado não poderá ser expulso para qualquer lugar onde sua vida, liberdade ou integridade física possam correr risco, ainda que a expulsão seja justificada juridicamente (ALMEIDA, 2015).

Indo além, interessa destacar o fato de que tal princípio denota a impossibilidade de se repelir não apenas os refugiados, mas também os solicitantes de refúgio, eis que estes podem se tornar refugiados após o exame das condições, merecendo igual proteção de não-devolução. Daí porque os procedimentos de expulsão e de

---

<sup>27</sup> Para maiores detalhes sobre esse princípio basilar do direito internacional dos refugiados, consultar o estudo de José Francisco Sieber Luz Filho (2001).

extradição em curso, por exemplo, devem ser suspensos até que haja uma definição quanto ao pedido de refúgio.

No mesmo sentido, também é derivada do *non-refoulement* a garantia de não sanção criminal por entrada irregular no Estado de asilo (JUBILUT, 2011, p. 173). É que, muitas vezes, a utilização de documentos falsos ou a ausência de meios legais viáveis para entrada ou permanência no território é o único recurso à disposição de quem é obrigado a fugir.

Para o recém chegado, de modo especial, a inserção no espectro da criminalidade ou mesmo o encarceramento pela situação migratória “irregular” representaria um empecilho à própria solicitação do refúgio, mormente considerando que o pedido é apresentado perante a mesma autoridade encarregada de efetuar a prisão diante de tais situações. Assim, qualquer obstrução do direito de solicitar refúgio é também considerada uma violação do direito internacional (JUBILUT, 2011).

Na verdade, apesar de ter sido estabelecido pela primeira vez no direito positivo na Convenção de 1951<sup>28</sup> (ALMEIDA, 2015), este princípio, tamanha sua relevância, não é exclusivo do Direito Internacional dos Refugiados. Desta maneira, aplica-se o princípio da não-devolução não apenas aos refugiados e aos solicitantes, mas também a todo indivíduo que tenha seu direito à vida ou à liberdade ameaçados.

Na mesma esteira, Gabriel Godoy (2016) defende que o princípio da não-devolução integra o domínio do *jus cogens*, eis que se trata de uma norma de comando imperativo do Direito Internacional, cuja derrogação não é permitida.<sup>29</sup>

Nesse embalo, após a Convenção de 1951, outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos passaram a incorporar expressamente em seus textos o princípio do *non-refoulement*, tais como a Convenção Americana de Direitos

---

<sup>28</sup> Artigo 33, 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, 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 das suas opiniões políticas (AGNU, [s.d.])a).

<sup>29</sup> O caráter *jus cogens* do princípio da não-devolução (incluindo a não rejeição na fronteira e a devolução indireta) foi reconhecido pelos países latinoamericanos e caribenhos quando da adoção da Declaração do Brasil (ACNUR, 2014a).

Humanos de 1969<sup>30</sup>, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1989<sup>31</sup> e, ainda, a Declaração das Nações Unidas sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados<sup>32</sup>.

### **3.2.2 A definição clássica de refugiado: a Convenção de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967**

Como já se mencionou em passagem anterior, a criação de instrumentos jurídico-normativos que garantissem ao estrangeiro encontrar proteção fora de sua terra natal não teve sua gênese com o advento da questão dos refugiados no período pós-guerra, ocorrido precisamente na década de 1950.<sup>33</sup>

Todavia, uma vez que aqueles eventos culminaram com um deslocamento maciço de pessoas sem precedentes, notadamente no continente europeu, com proporções e conseqüências de caráter transnacional, foi preciso que o fenômeno tivesse uma atenção especial da comunidade jurídica internacional:

Não sendo a Declaração Universal dos Direitos Humanos um tratado internacional, foi imprescindível elaborar um instrumento jurídico capaz de comprometer os Estados, com o reconhecimento da condição de refugiado ao estrangeiro que preenchesse os requisitos legais (ALMEIDA, 2015, p. 93).

Nesse passo, sob convocação da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas

---

<sup>30</sup> Artigo 22, 8. Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

<sup>31</sup> Artigo 3, 1. Nenhum Estado Parte expulsará, devolverá ou extraditará uma pessoa para outro Estado quando houver fundados motivos para se acreditar que, nele, ela poderá ser torturada.

<sup>32</sup> Artigo 8º, 1. Nenhum Estado deverá expulsar, repatriar ou extraditar uma pessoa para outro Estado caso existam motivos sérios para crer que aí a pessoa possa estar em risco de ser vítima de um desaparecimento forçado.

<sup>33</sup> Desde a Grécia Antiga, sob a forma do direito consuetudinário, até a Constituição Francesa de 1793, assim como o Tratado sobre o Direito Penal Internacional de Montevidéu de 1889, já na forma positivada, há precedentes de proteção similares ao instituto do asilo e do refúgio (ALMEIDA, 2015). Também merece destaque a previsão na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigos 9, 13 e 14).

adotou, após intenso debate, a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados<sup>34</sup>, que entrou em vigor em 22 de abril de 1951 (ALMEIDA, 2015).<sup>35</sup>

Como bem observa Guilherme Almeida (2015), trata-se do segundo tratado do direito internacional dos direitos humanos, atrás apenas da Convenção para Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio de 1948.

Para Flávia Piovesan ([s.d.]), a Convenção é considerada a Carta Magna do instituto do refúgio, pois estabelece, em caráter universal, o conceito de refugiado, bem como seus direitos e deveres.

Sendo um tratado internacional, a Convenção de 1951 é considerada, portanto, uma fonte primária do Direito Internacional. Desta maneira, a partir do instante em que os Estados, por meio da ratificação, atestam os direitos e deveres nela estabelecidos, obrigam-se a respeitar tais determinações, sob pena de incorrerem em responsabilidade internacional (JUBILUT, 2011).

Como já se adiantou, a Convenção é uma resposta aos grandes deslocamentos forçados que transcorriam na Europa no contexto pós-guerra. Por esta razão, a definição de refugiado nela prevista trazia fortemente a marca deste cenário, revelando-se patentemente restrita (SILVA, 2015).

Desta feita, uma vez que focada nas experiências europeias das guerras mundiais, pode-se afirmar com segurança que a definição clássica de refugiados representa uma definição eurocêntrica, não oferecendo alternativas para outros tipos de deslocamentos forçados que sucederiam no século XX. Guilherme Almeida (2015, p. 116) vai mais além, ao afirmar que se trata de uma “[...] definição de caráter individualista [...]”.

---

<sup>34</sup> Interessa destacar a observação de Liliana Jubilut (2011; 2007) acerca do termo “Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados”. A autora defende a adoção da nomenclatura “Estatuto sobre o *Status* de Refugiado”, haja vista ser este (o *status* de refugiado) o enfoque da Convenção (além de ser a tradução mais adequada da denominação original em inglês *Convention on the Status of Refugees*). Todavia, uma vez que a expressão “Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados” é a mais amplamente difundida na literatura, este trabalho optou por adotar esta nomenclatura mais usual.

<sup>35</sup> A Convenção de 1951 foi recepcionada pelo ordenamento jurídico doméstico por meio do Decreto-legislativo nº 11, de 7 de julho de 1960 e promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, isto é, aproximadamente dez anos após seu surgimento é que o tratado internacional passou a incorporar o arcabouço jurídico-normativo brasileiro e a produzir efeitos na ordem interna.

Nesse sentido, a Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação geográfica e outra temporal para a determinação da condição de refugiado. Em resumo, os indivíduos somente eram considerados e reconhecidos como refugiados se o êxodo tivesse sido verificado em decorrência de episódios de perseguição ocorridos no continente europeu antes de 1º de janeiro de 1951 (PIOVESAN, [s.d.]).

Tal reserva geográfica significa, inclusive, na visão de Cesar Silva (2015), uma concepção seletiva das responsabilidades em nível internacional. Isto porque, nas palavras de Liliana Jubilut (2007, p. 84-85), tal limitação

[...] é decorrência da pressão dos Estados europeus que se sentiam prejudicados com a enorme massa de refugiados em seus territórios, e que queriam que houvesse uma redistribuição desse contingente. O atendimento desta reivindicação seria, no entanto, impossível, caso se incluíssem refugiados provenientes de outras localidades, especialmente de países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo.

Por sua vez, a reserva temporal deixa claro que os elaboradores da Convenção de 1951 previam que o êxodo de refugiados era um fenômeno passageiro, uma conseqüência transitória do pós-guerra e circunscrever-se-ia exclusivamente a essa época (ALMEIDA, 2015). Consagrava-se, portanto, a crença de que os refugiados eram um problema pontual (JUBILUT, 2007), o que não se confirmou tempos mais tarde.

Com efeito, de acordo com a definição clássica estampada na Convenção de 1951, obedecidas as reservas temporal e geográfica, são reconhecidos como refugiados os indivíduos que estiverem fora de seu país de origem e não possam ou não queiram a ele retornar em razão de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Para as particularidades de cada elemento componente da definição de refugiado, consultar Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (ACNUR, 1996). Contudo, no que tange particularmente à perseguição, é preciso esclarecer que alguns Estados, notadamente os europeus, entendem que o único agente de perseguição possível é o Estado, revelando uma interpretação restritiva da definição de refugiado constante da Convenção (JUBILUT, 2007). Isto porque, também existem agentes não estatais, como grupos armados organizados, grupos paramilitares, grupos terroristas – a exemplo do Daesh, do Boko Haram etc. – que provocam perseguições e forçam o deslocamento humano de grupos populacionais inteiros. Aliás, é bom que se adiante que, consoante a normativa brasileira, dependendo da situação, a condição de refugiado, em tese, pode ser reconhecida mesmo sem a atuação de um agente persecutor sequer (considerando a hipótese de grave e generalizada violação de direitos humanos).

Interessa destacar que as denominadas cláusulas de inclusão foram inspiradas na Constituição da Organização Internacional para Refugiados, de agosto de 1948, que já estampava em seu texto uma definição de refugiado semelhante (ANDRADE, 1996).

A Convenção de 1951, como se vê, combina critérios objetivos e subjetivos para qualificar o indivíduo como refugiado de forma geral, e não enquadra, na respectiva definição, circunstâncias outras que eventualmente motivem o deslocamento humano, tais como fome, miséria, situação econômica desfavorável ou desastres naturais (SILVA, 2015).<sup>37</sup>

Noutro giro, a Convenção também estabeleceu critérios para definir quais indivíduos não seriam considerados refugiados. Desta feita, além do bem-fundado temor de perseguição em função dos cinco elementos (raça, religião, nacionalidade, opinião política e filiação ou pertencimento a um grupo social) – as cláusulas de inclusão – e do critério da extraterritorialidade (necessidade de se encontrar fora do país de que tem a nacionalidade para solicitar o refúgio), a Convenção de 51 previu determinados casos que impedem a concessão do refúgio (cláusulas de exclusão) ou determinam o término da condição protetiva do refúgio (cláusulas de cessação).

As cláusulas de exclusão têm a função de evitar que pessoas que tenham cometido determinados ilícitos fiquem impunes em decorrência da proteção derivada da condição de refugiado. Por esta razão, pessoas que incorreram em crimes contra a paz, de guerra, contra a humanidade, crimes graves de Direito comum fora do país de refúgio, ou culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas, bem como os indivíduos que já possuam a proteção de outro organismo da ONU (SILVA, 2015) não podem ser consideradas refugiadas.

---

<sup>37</sup> Muito embora, há quem argumente a favor da visão ampliada do conceito, de modo a abranger situações outras, tais como o fenômeno contemporâneo dos grupos humanos que são obrigados a se deslocar em razão de desastres naturais ou degradação ambiental, sustentando a aplicação do termo “perseguição” não apenas as situações de ordem política e civil, mas também a motivações ligadas ao meio ambiente (SIMMS *apud* WILKINSON, 2002). Por outro lado, ainda a esse respeito, há quem reconheça a existência fática da categoria dos “refugiados ambientais” e, diante das lacunas constatadas no quadro normativo do Estatuto dos Refugiados, defenda a necessidade de seu reconhecimento formal, por meio da adoção de um instrumento de direito positivo internacional específico de proteção, a ele conectado (RAMOS, Erika, 2011).

Em suma, as denominadas cláusulas de exclusão elencam os casos em que a pessoa não poderá beneficiar-se da condição de refugiado (ALMEIDA, 2015), ainda que se insira nas hipóteses das cláusulas de inclusão acima mencionadas.

Por sua vez, as cláusulas de cessação revelam e robustecem a noção de que as razões para o reconhecimento da condição de refugiado têm vínculo umbilical com a situação objetiva do país de origem. Desta feita, uma vez que os elementos que informem o bem-fundado temor de perseguição deixam de existir, a proteção derivada do refúgio não é mais necessária e pode cessar.

Notadamente, são cinco as hipóteses previstas na Convenção para a cessação da condição de refúgio: voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional; recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; estabelecer-se novamente, voluntariamente, no país que abandonou; e quando as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado deixaram de existir.

Nas palavras de Guilherme Almeida (2015, p. 136), as cláusulas de cessação referem-se “[...] à falta de necessidade da proteção internacional, pois são casos que, de uma forma ou de outra, a proteção tornou-se dispensável, já que o elemento subjetivo tem, no mínimo, fortes indícios de ter deixado de existir”.

Em essência, Liliana Jubilut (2011) classifica estes outros elementos definidores do status de refugiado como (i) *merecimento* da proteção internacional (não recair em uma das hipóteses de cláusula de exclusão) e (ii) *necessidade* de proteção internacional (não puder ou, em virtude do receio, não quiser pedir a proteção do país de origem, ou seja, não estar enquadrada em uma das cláusulas de cessação).

Afora as questões quanto à definição do conceito de refugiado, a Convenção de 1951 também elenca os direitos que são derivados de tal *status* protetivo. Contudo, enumerar um a um os direitos dos refugiados é tarefa inexequível e foge ao propósito medular deste estudo.

Mesmo porque, a própria Convenção, em seu artigo 5º, explicitamente indica que os direitos contidos no bojo do referido instrumento internacional são padrões mínimos de proteção para os refugiados (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008; JUBILUT, 2007),

estabelecendo que não há prejuízo à fruição de direitos e vantagens outros que não os ali insculpidos (AGNU, [s.d.]a). Nesse prisma, cabe aos Estados efetivá-los e, quando possível, ampliá-los (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Por sua vez, também o segundo parágrafo preambular da referida Convenção já assegura aos solicitantes de refúgio e aos refugiados “[...] o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” (AGNU, [s.d.]a).

Desta feita, é possível inferir que os direitos garantidos aos solicitantes de refúgio e aos refugiados abrangem tanto os direitos decorrentes do direito internacional dos direitos humanos, dos quais são titulares todos os seres humanos independentemente de qualquer situação ou característica<sup>38</sup>, bem como os direitos decorrentes do direito internacional dos refugiados propriamente dito<sup>39</sup> (JUBILUT, 2011).

Com o decorrer do tempo, contudo, a definição clássica de refugiado da Convenção de 1951 revelou-se inoperante. Os fatos históricos que se sucederam comprovaram ser o problema dos refugiados um fenômeno de maior duração do que se havia previsto quando da edição da Convenção de 1951.

Diante da necessidade, então, de ampliar o alcance da definição de refugiados, é elaborado, em 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que suprimiu as mencionadas limitações geográfica e temporal (ALMEIDA, 2015; PIOVESAN, [s.d.]).<sup>40</sup>

Em certa medida, é possível afirmar que o advento do Protocolo de Nova Iorque de 1967 veio a superar a noção eurocêntrica do conceito de refugiado então

---

<sup>38</sup> Dentre os quais pode se destacar a não discriminação, a liberdade religiosa, direito de propriedade, direito de associação, direitos ao trabalho, à moradia, à educação, à assistência pública, à seguridade social, à liberdade de circulação e direitos de personalidade, notadamente documentos de identificação e de viagem (JUBILUT, 2007).

<sup>39</sup> A exemplo das garantias à não devolução, não extradição, não expulsão, não punição por entrada irregular, dentre outras.

<sup>40</sup> Eis a transcrição de trecho do Protocolo que retirou as cláusulas de temporalidade e espaço geográfico: “[...] 2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo ‘refugiado’ deverá, exceto em relação à aplicação do §3º do presente artigo, significar qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras ‘em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e...’ e as palavras ‘como consequência de tais acontecimentos’ não figurassem do §2º da seção A do artigo primeiro. 3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica; [...]” (AGNU, [s.d.]b, p. 100-101).

estabelecida, mas ainda mantendo os elementos estruturantes da noção clássica (perseguição por raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social).

Dessa forma, uma vez abolidas as reservas geográfica e temporal, conferiu-se maior amplitude e abrangência à definição de refugiado (JUBILUT, 2007), para alcançar outras situações.

Para Guilherme Almeida (2015), a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 são os principais documentos jurídicos do Direito Internacional dos Refugiados.<sup>41</sup>

### **3.2.3 A definição ampliada: África e América Latina**

Com o passar do tempo, os instrumentos normativos internacionais disponíveis não refletiam a situação do êxodo forçado em outras regiões do globo, com características peculiares, notadamente os deslocamentos ocorridos em função da conjuntura sociopolítica do continente africano (SILVA, 2015).

Nesta medida, considerando que os direitos humanos representam uma reação do sistema político a conflitos sociais, abusos e violência (VINCENZI, 2014), foi inevitável a construção de uma definição ampliada de refugiado que abrangesse situações até então não abarcadas pela definição clássica então estabelecida.

A primeira iniciativa de ampliação deu-se justamente na África, palco de grandes crises humanitárias a partir do ano de 1956, em razão das guerras pela independência da Argélia, Guiné, Moçambique, Angola, Guiné Bissau e do movimento anticolonial que se espalhou por todo o continente (ALMEIDA, 2015).

Como resposta jurídica, então, ao expressivo aumento do número de refugiados de origem africana, foi aprovada, em 1969, a Convenção da Organização da Unidade Africana<sup>42</sup> Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (JUBILUT, 2007), onde é estabelecida, pela primeira vez, a definição ampliada de refugiado (ALMEIDA, 2015, p. 128), nos seguintes termos:

---

<sup>41</sup> O Protocolo de 1967 foi recepcionado no ordenamento jurídico doméstico por meio do Decreto-legislativo nº 93, de 30 de novembro de 1971 e promulgado pelo Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972.

<sup>42</sup> Em 2002, a Organização da Unidade Africana se reestruturou, passando a compreender o que hoje se conhece como União Africana.

Artigo 1 [...]

2. O termo “refugiado” aplicar-se-á também a toda pessoa que, por causa de uma agressão exterior, uma ocupação ou uma dominação estrangeira ou de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública em uma parte ou na totalidade de seu país de origem, ou do país de sua nacionalidade, está obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar for do seu país de origem ou do país de sua nacionalidade.

Diz-se ampliada a definição de refugiado inaugurada pela Convenção da OUA uma vez que ela é capaz de abarcar um número muito mais elevado de hipóteses nas quais o ser humano se encontra vulnerável e carente de proteção, ao descrever uma situação coletiva na qual as pessoas individualmente estejam ameaçadas (ALMEIDA, 2015).

Na prática, a definição ampliada acaba transferindo o foco da análise da solicitação de refúgio da perseguição individual para a situação objetiva do país de origem do solicitante (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008).

Por sua vez, também no contexto da América Latina e do Caribe, sobretudo no início dos anos 1980, surgiu a necessidade de se ampliar a definição de refugiado, muito em função da crise de refugiados da América Central ocorrida neste período (ALMEIDA, 2015).

Como reação a esta conjuntura regional particular, então, e inspirada na Declaração Africana, é elaborada, em 1984, a Declaração de Cartagena, que transformou a ideia da definição ampliada da OUA no conceito de “grave e generalizada violação de direitos humanos”, de modo a adequar o conceito de refugiado à situação própria do continente americano.

Nesse sentido, a terceira conclusão da Declaração de Cartagena, estabelece que:

[...] faz-se necessário encarar a extensão do conceito de refugiado, tendo-se em conta, no pertinente, e dentro das características da situação existente na região, o precedente da Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos informes da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Desse modo, a definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (COLÓQUIO, [s.d.]).

Ainda que seja considerado um instrumento de *soft law*<sup>43</sup>, a referida Declaração fez reverberar em todo o continente aquilo que se denominou de o *espírito de Cartagena*, inspirando não apenas a futura criação de instrumentos normativos domésticos, como também a adoção de políticas públicas governamentais que levam em conta os valores ali expressados, os quais são renovados a cada dez anos em encontros regionais celebrativos.

Acerca da adoção da grave e generalizada violação de direitos humanos como critério motivador de reconhecimento do *status* de refugiado, Liliana Jubilut (2007, p. 135) expõe o seguinte:

Tal critério é dotado de flexibilidade (ainda maior do que a presente na definição de pertencimento a grupo social) e busca possibilitar a correção das limitações dos documentos internacionais sobre refugiados por meio de uma maior aproximação com o campo de abrangência do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nessa senda, a autora adverte que não obstante representar um relevante aperfeiçoamento do reconhecimento do *status* de refugiado, a adoção da grave e generalizada violação de direitos humanos como critério apresenta limitações, em especial na arena política. Isto se deve ao fato de os parâmetros para se caracterizar uma situação como sendo grave e generalizada violação de direitos humanos não são objetivamente definidos, permitindo que a proteção dos refugiados, sob esta ótica, fique sujeita à vontade política do ente Estatal (JUBILUT, 2007).

O Brasil, a despeito de não ter assinado originalmente a Declaração de Cartagena, aplica a definição ampliada de refugiado nela prescrita desde 1989, mesma data em que é levantada, pelo país, a “reserva geográfica” (ALMEIDA, 2015).<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Na definição cunhada por Jean Salmon (2001, p. 1.039, tradução livre), *soft law* são “[...] regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contêm não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, embora contidas num instrumento vinculativo, não criariam obrigação de direito positivo, ou criariam apenas obrigações pouco vinculativas [...]”. No texto original: “[...] des règles dont la valeur normative serait limitée soit parce que les instruments qui les contiennent ne seraient pas juridiquement obligatoires, soit parce que les dispositions en cause, bien que figurant dans un instrument contraignant, ne créeraient pas d’obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes [...]” (SALMON, 2001, p. 1.039).

<sup>44</sup> Liliana Jubilut (2007) diverge quanto à data, afirmando que a definição mais ampla de refugiado é utilizada pelo Brasil, na prática, a partir de 1992, mas ainda assim, antes da edição da Lei nº 9.474/97. César Silva (2015), por sua vez, defende que após os trabalhos em Cartagena das Índias, o

Com a edição da Lei nº 9.474/97, tratada de modo mais pormenorizado na seção subsequente, a definição ampliada de refugiado foi definitivamente incorporada ao ordenamento jurídico pátrio (ALMEIDA, 2015).<sup>45 46</sup>

Por fim, cumpre salientar que os esforços de ampliação e extensão do conceito de refugiado, especialmente nos âmbitos regionais, não excluem as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, de modo que não há, entre tais instrumentos internacionais e a Declaração de Cartagena de 1984 quaisquer contradições ou ambigüidades. Ao revés, todos instrumentos se complementam, de modo a concretizar uma aplicação mais ampla dos direitos dos refugiados.

### 3.3 A NORMATIVA BRASILEIRA E OS DIREITOS ASSEGURADOS AOS REFUGIADOS

Nos anos 1990, com o intuito de estabelecer internamente planos de metas para cumprir as diretrizes da Declaração e do Programa de Ação de Viena, de 1993, da II Conferência Mundial da ONU, surgiu no Brasil um movimento visando a atribuir de forma inédita aos direitos humanos o *status* de política pública governamental no país (SILVA, 2015).

Nesse contexto, foi instituído, em 1996 (por meio do Decreto nº 1.904/96) o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNHD, o qual traçou 228 propostas de ação concretas, dentre as quais se destaca, como objetivo de curto prazo, a “[...] necessidade de ser elaborada uma lei capaz de implementar a Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado no ordenamento jurídico brasileiro” (ALMEIDA, 2015, p. 110).

Interessa destacar que o PNDH brasileiro foi o primeiro plano para a proteção e a promoção dos direitos humanos na América Latina e o terceiro no mundo (SILVA, 2015).

---

emprego da definição regional ampliada de refugiado passou a ser uma prática comum e reiterada das autoridades nacionais encarregadas do reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

<sup>45</sup> Também na Declaração do Brasil, adotada por ocasião das celebrações dos trinta anos da Declaração de Cartagena (Cartagena +30), os países reafirmam o compromisso da região com a definição ampliada de refugiado.

<sup>46</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a definição ampliada de refugiada adotada pelo Brasil, consultar obra de Guilherme Almeida (2004).

Foi então que, no ano de 1997, foi editada a Lei nº 9.474/97, que definiu os mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados no Brasil (ALARCÓN, 2011).<sup>47</sup>

A referida normativa pátria surgiu exatos vinte anos após a instalação da primeira missão do ACNUR no Brasil, precisamente em novembro de 1977, no Rio de Janeiro, em plena fase mais perversa da ditadura militar, representando, por certo, um marco na trajetória do comprometimento do Brasil com a temática dos direitos humanos e dos refugiados de maneira especial (ALMEIDA, 2015).

Trata-se da primeira lei doméstica a implementar um tratado de direitos humanos no Brasil e, no âmbito da América Latina, não apenas a primeira mas também a mais ampla lei já existente no tratamento da questão<sup>48</sup>. Além disso, merece destaque o fato de ser a primeira norma brasileira a fazer expressa referência à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, impondo que a mesma seja utilizada como referencial ético na sua interpretação, de acordo com os ditames do artigo 48 (MAZZUOLI, 2011).

Com efeito, uma vez que é no território nacional dos países de asilo que os indivíduo em situação de refúgio gozarão de seus direitos mais básicos, o papel dos sistemas normativos internos para a efetivação de tais direitos é de relevância singular (JUBILUT, 2011).

No que tange aos aspectos caracterizadores do instituto do refúgio, verifica-se que a lei brasileira adota as principais diretrizes da Convenção de 51 (JUBILUT, 2007), tais como as cláusulas de inclusão, bem como as hipóteses de exclusão e de cessação da condição de refugiado.<sup>49 50</sup>

---

<sup>47</sup> É importante lembrar que o primeiro ato jurídico-normativo que incorporou o ordenamento jurídico pátrio ao sistema do direito internacional dos refugiados foi o Decreto nº 50.215/61, pelo então Presidente Juscelino Kubitschek, ao promulgar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (ALMEIDA, 2015).

<sup>48</sup> Após o protagonismo brasileiro, surgiram na América Latina outras leis domésticas que tratam especificamente do tema do refúgio, a exemplo da Venezuela, com a Lei Orgânica sobre refugiados ou refugiadas e asilados ou asiladas de 2001; do Peru, com a Lei nº 27.891/2002; do Paraguai, com a Lei nº 1.938/2002; da Argentina, com a Lei nº 26.165/2006; do Uruguai, com a Lei nº 18.076/2006; da Colômbia, com os Decretos nº 4.503/2009, nº 2.840/2013 e nº 1.067/2015; do Chile, com a Lei nº 20.430/2010; da Bolívia, com a Lei nº 251/2012; do Equador, com o Decreto Regulamentador nº 1.182/2012 e com a recente Lei Orgânica de Mobilidade Humana (registro oficial nº 938/2017).

<sup>49</sup> Obviamente, sem levar em conta as reservas temporal e geográfica de que já se tratou.

Por certo, além de replicar a definição clássica da Convenção de 1951 nos incisos I e II do seu artigo 1º (qual seja, “fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas”), acolhe também, no inciso III do mesmo artigo, a definição ampliada de refugiado, sob a inspiração da Declaração de Cartagena de 1984 (ALMEIDA, 2015).

Justamente em razão deste motivo, Guilherme Almeida (2015) considera a lei brasileira uma das mais avançadas na temática.

Nesse sentido, destaca-se que o Brasil foi o primeiro país na América Latina a adotar a grave e generalizada violação de direitos humanos como critério para o reconhecimento do *status* de refugiado em uma lei doméstica (JUBILUT, 2007).<sup>51</sup>

O maior mérito da legislação brasileira, na visão de Liliana Jubilit (2007), é justamente garantir proteção às pessoas vítimas de violação aos seus direitos humanos.

Noutro giro, a Lei nº 9.474/97 cuidou ainda de disciplinar um procedimento específico para a determinação, cessação e perda do status de refugiado, sob duas instâncias. A primeira se desenvolve junto ao Comitê Nacional para os refugiados (CONARE) e a segunda perante o Ministro de Estado da Justiça, a quem compete julgar os recursos atinentes a estas questões no caso de decisão negativa (artigo 29).<sup>52</sup>

Consoante Guilherme Almeida (2015, p. 113), a transformação de maior relevância surgida com o advento da normativa brasileira é justamente na esfera procedimental:

[...] a maior inovação da Lei nº 9.474/97 não é produzida na esfera legal, já que tanto a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados como o Protocolo de 1967 estavam definitivamente incorporados ao Direito brasileiro, mas no âmbito administrativo e da aplicação da lei, uma vez que

---

<sup>50</sup> No que tange às hipóteses de exclusão, conforme identifica Liliana Jubilit (2007), a lei brasileira ampliou as possibilidades ao agregar como cláusula o cometimento de tráfico de drogas e/ou terrorismo (ao menos expressamente, já que se pode interpretar de maneira extensiva que isto seria uma derivação dos atos contrários aos princípios da ONU, já englobados na Convenção de 51).

<sup>51</sup> Interessa notar que a lei doméstica venezuelana não abrange esse conceito, ao menos expressamente, ao contrário das demais no continente sulamericano.

<sup>52</sup> Atualmente, segundo dados oficiais, o Ministro da Justiça conta com 593 recursos pendentes de julgamento (ANEXO).

a Lei nº 9.474/97 estabelece, no Capítulo I, art. 12, o Conare, que será responsável pela eleição e proteção dos refugiados.

Trata-se, o CONARE<sup>53</sup>, de um órgão deliberativo colegiado de composição não-paritária, formado por representantes do governo (cinco ministérios<sup>54</sup> e o Departamento de Polícia Federal), da sociedade civil organizada (cadeira atualmente ocupada pela Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro<sup>55</sup>) e do ACNUR, este último como membro convidado, com voz mas sem direito a voto (ALMEIDA, 2015).

A partir de 2012, considerando a edição da Resolução Recomendatória nº 2 de 31 de outubro de 2012 do CONARE, a Defensoria Pública da União também passou a exercer função consultiva nos grupos de trabalho, reuniões, bem como em outros fóruns e espaços do CONARE (ALMEIDA, 2015).

Com o advento da lei, o CONARE passou a ser o órgão responsável pela elegibilidade dos casos individuais de solicitação de refúgio, bem como pela elaboração e implementação das políticas públicas destinadas aos refugiados (ALMEIDA, 2015).

Em outras palavras, após a instalação do CONARE, o governo brasileiro passou a assumir, diretamente e de modo integral, a responsabilidade não apenas pela elegibilidade mas também pelo desenvolvimento do sistema de proteção jurídico-social dos refugiados, destinando ao ACNUR (que antes cumpria essa função), um papel relevante, porém de supervisão (ALMEIDA, 2015).

---

<sup>53</sup> Na América Latina, há iniciativas semelhantes ao CONARE na Argentina (Comisión Nacional para los Refugiados – Co.Na.Re, antigo Comité de Elegibilidad para los Refugiados – C.E.Pa.Re), na Bolívia (Comisión Nacional del Refugiado – CONARE), no Chile (Comisión de Reconocimiento de La Condición de Refugiado), na Venezuela (Comisión Nacional para los Refugiados), no Uruguai (Comisión de Refugiados – CORE), no Peru (Comisión Permanente Ad Hoc para los Refugiados ou simplemente Comisión Especial para los Refugiados), no Paraguai (Comisión Nacional de Refugiados), no Equador (Comisión para determinar la Condición de los/las Refugiados/as) e na Colômbia (Comisión Asesora para la determinación de la condición de Refugiado – CONARE).

<sup>54</sup> Ministério da Justiça, que o preside, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho e Ministério da Saúde.

<sup>55</sup> Interessa destacar que a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, ao lado da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, lidam com a temática do refúgio desde os anos 1970, no auge do regime militar que não reconhecia refugiados latinoamericanos. Mesmo naquela época, a Caritas já desenvolvia um primoroso trabalho (atuando até mesmo na clandestinidade) de proteção aos refugiados que chegavam ao Brasil, ainda que não fossem oficialmente assim reconhecidos pelo governo brasileiro, tendo acumulado vasta experiência e conhecimento especializado sobre o assunto desde então até os dias atuais (SILVA, 2015). No mesmo sentido e para maiores informações, consultar também ALMEIDA, 2015.

Este caráter tripartite da determinação do *status* de refugiado (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008), que conta com a participação não apenas de representantes das esferas governamentais, mas também com a atuação direta da sociedade civil (inclusive com direito a voto) e com a representação internacional do ACNUR (este, com direito a voz mas não a voto), é considerado um dos pontos mais arrojados da legislação doméstica pátria.<sup>56</sup>

A lei brasileira, outrossim, consagrou o entendimento principiológico<sup>57</sup> de que o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar asilo às autoridades competentes. Além disso, o preenchimento do formulário de solicitação de refúgio já impede que se proceda à deportação e suspende qualquer procedimento criminal eventualmente em curso pela entrada irregular do solicitante<sup>58</sup> (ALMEIDA, 2015).

Nesta senda, também é reflexo da solicitação de refúgio a suspensão, até decisão definitiva, de todo processo de extradição pendente, baseado nos fatos que fundamentaram o pedido de refúgio.

Com efeito, o recebimento do protocolo de solicitação refúgio já garante ao solicitante o direito de registrar-se no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), bem como de obter Carteira de Trabalho e Previdência Social (ALMEIDA, 2015).

É preciso enfatizar que o protocolo de solicitação de refúgio serve como documento válido de identificação do solicitante de refúgio no país, assegurando ao mesmo direitos de residência regular provisória e de trabalho regular no Brasil, nos termos dos artigos 21 e 22 da Lei nº 9.474/97 (BRASIL, 1997).

De posse destes documentos, é permitido, ao solicitante de refúgio, o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS), o registro em instituições públicas de ensino

---

<sup>56</sup> Os órgãos semelhantes ao CONARE na América Latina tem composição diversa da estrutura adotada pelo Brasil. No Chile, na Venezuela, na Bolívia, na Colômbia e no Peru não há sequer previsão de participação de membro da sociedade civil organizada nos respectivos organismos e, conseqüentemente, no processo de determinação da condição de refugiado. Já na Argentina, no Paraguai e no Equador, muito embora haja a previsão da participação da sociedade civil, a entidade não possui direito a voto. A estrutura que mais se assemelha ao modelo brasileiro é a da Comissão de Refugiados uruguaia, única, ao lado do Brasil em todo o continente sulamericano, que prevê a participação de entidade da sociedade civil com direito a voz e voto.

<sup>57</sup> O já abordado princípio da não-sanção por entrada irregular foi estabelecido no artigo 8º da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1997).

<sup>58</sup> Estas garantias estão insculpidas no artigo 7º, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.474/97 (BRASIL, 1997).

(inclusive para seus dependentes), a abertura de contas bancárias<sup>59</sup>, a emissão de Carteira Nacional de Habilitação (satisfeitas as exigências previstas na legislação de trânsito brasileira em vigor<sup>60</sup>), dentre outras atividades cotidianas da vida civil.

Além disso, preenchidos determinados critérios específicos, também podem os solicitantes de asilo ter acesso aos benefícios de assistência social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Particularmente, a previsão que garante ao solicitante de refúgio direito ao mercado formal de trabalho é de extrema importância pois permite ao mesmo, enquanto pendente a análise de seu pedido de refúgio, a possibilidade de suprir as suas necessidades mais imediatas, evitando, assim, que a sua situação de vulnerabilidade se agrave ainda mais (SOARES, 2012) e impedindo que tenha que se submeter à informalidade.

Não se pode olvidar, ainda, que a lei brasileira garante ao solicitante um regime processual do refúgio cujo direito ao devido processo deve ser respeitado. Isto implica a observância, pelos agentes estatais responsáveis pela condução do procedimento, dos princípios do contraditório, da ampla defesa, da razoável duração, da publicidade e da fundamentação das decisões (LEITE, 2014).

Por sua vez, tendo sido reconhecida sua condição de refugiado, o indivíduo, além das garantias de que já desfrutam os solicitantes, terá direito ao Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), que lhe garante direito à residência, e ao passaporte para estrangeiros.

É garantido ao refugiado, outrossim, a possibilidade de extensão da sua condição ao cônjuge, aos ascendentes e aos descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dele dependam economicamente, desde que se encontrem no território nacional (direito à reunião familiar).

---

<sup>59</sup> A Carta Circular do Banco Central do Brasil nº 3.813, de 7 de abril de 2017, a qual esclarece sobre a identificação do depositante para fins de abertura de contas bancárias, estabelece expressamente que o protocolo do pedido de refúgio de que trata o artigo 21 da Lei nº 9.474/97 é documento hábil para identificação do depositante (BACEN, 2017).

<sup>60</sup> A Resolução nº 360 do Conselho Nacional de Trânsito disciplina as exigências para estrangeiro conduzir veículos automotores em território nacional (CONTRAN, 2010).

Ademais, pode ainda requerer *status* de permanência no país após ter vivido quatro anos na condição de refugiado ou em razão de ter cônjuge ou filho brasileiro (SILVA, 2015).

Cumprase asseverar que os direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados não estão expressamente garantidos na lei brasileira, havendo somente menção à fruição dos direitos assegurados pela Convenção de 1951, bem como ao fato de os refugiados gozarem dos mesmos direitos dos demais estrangeiros no Brasil (JUBILUT, 2007).<sup>61</sup>

Não obstante, o Brasil assinou, em 2012, a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados, que reforça a mensagem de que “[...] ao refugiado será garantido, no mínimo, o exercício dos direitos de todo estrangeiro residente no país, além dos direitos específicos estabelecidos nos instrumentos internacionais sobre proteção de refugiados” (MERCOSUL, 2012).

Com efeito, mais do que destacar e evocar um tratamento isonômico entre refugiados e estrangeiros fixados no território nacional sob outras condições migratórias que não o refúgio (fato que, em certa medida, pode até mesmo acentuar as diferenças e a discriminação), é preciso ressaltar a necessidade de estabelecer, na prática, uma paridade de tratamento entre estrangeiros (independentemente de sua condição migratória) e nacionais no gozo dos direitos civis, de modo que este seja, de fato, o ponto central de interpretação acerca dos direitos nos refugiados no Brasil.

Por fim, importa evocar que, para além dos direitos, o refugiado também possui deveres a serem observados no país, os quais se configuram, basicamente, no respeito à Constituição e às leis nacionais, além da obrigação de não exercer atividade de natureza político-partidária nem organizar-se politicamente (SILVA, 2015). Ademais, também cumpre ao refugiado manter a documentação sempre

---

<sup>61</sup> É o que determina a disciplina do artigo 5º: “Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública” (BRASIL, 1997).

atualizada e solicitar autorização do CONARE para saída do território nacional em determinadas situações.<sup>62</sup>

Seguramente, haja vista a vastidão de normas oriundas do ordenamento jurídico pátrio, a cujo acatamento todos (nacionais e estrangeiros) estão sujeitos, os direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e dos refugiados no Brasil aqui mencionados são amostras particulares, que não excluem a observância de outras disciplinas, gerais ou ainda mais específicas (tais como as regras de proteção das crianças e das mulheres).<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Em síntese, quando utilize o passaporte do país de origem como documento de viagem ou, mesmo utilizando o passaporte para estrangeiro emitido pelo governo brasileiro, tenha por destino de viagem o país de origem ou, para qualquer destino, em viagem com duração superior a seis meses.

<sup>63</sup> Para outras observações quanto aos direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil, vale consultar a cartilha elaborada pelo ACNUR, disponível também em inglês, francês e espanhol (ACNUR, [s.d.]).

#### **4 O PROCESSO A SERVIÇO DA LUTA PELO RECONHECIMENTO: A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS NO SISTEMA BRASILEIRO**

Neste quarto e derradeiro capítulo, como o próprio título sugere, pretende-se enfrentar a temática da efetivação dos direitos dos refugiados, muitos dos quais mencionados no capítulo antecedente, investigando-se como se opera a prestação da tutela jurisdicional, pertinente a este campo do direito, no plano nacional.

Para tanto, optou-se por examinar algumas das raras decisões de cortes brasileiras referentes ao tema do refúgio e seus respectivos fundamentos, mormente após a edição da Lei nº 9.474/97, avaliando-se, assim, a aplicação, pelo Poder Judiciário brasileiro, do direito internacional dos refugiados.

Antes, contudo, cumpre identificar os impactos que a chegada de solicitantes de asilo e refugiados causa no país de destino, fenômeno que será analisado sob dois panoramas: o social e o jurídico, com ênfase neste último.

Para que o referido exame seja mais proveitoso, e na tentativa de atrelar valores teóricos, sociais e filosóficos ao tema, escolheu-se fazer uso dos preceitos da teoria do reconhecimento, desenvolvida pelo filósofo alemão Axel Honneth, expoente da denominada “Teoria Crítica”.<sup>64</sup>

Nesta medida, são apropriados para o debate que se propõe os conceitos de invisibilidade e de não-pertencimento explorados pela teoria de que se faz uso.

A contribuição da referida teoria para a problemática proposta neste estudo se justifica na medida em que as reflexões sobre os conflitos sociais, dela derivadas, põem em relevo também a esfera jurídica como instrumento necessário para garantir a todos um reconhecimento intersubjetivo pleno.

Sendo assim, e de modo especial, a dimensão jurídica das relações interpessoais tem aproximação substancial com a temática ora examinada, sobretudo no que

---

<sup>64</sup> A Teoria Crítica é um campo de pensamento teórico-filosófico surgido na década de 1930 no seio do Instituto de Pesquisa Social vinculado à Universidade de Frankfurt, Alemanha, originalmente voltado ao estudo do marxismo. Possui como precursores os filósofos Max Horkheimer e Theodor W. Adorno e também tem como expoentes Jürgen Habermas e, mais contemporaneamente, Axel Honneth e Nancy Fraser. Com o passar dos anos, esta orientação intelectual passou a ser habitualmente rotulada de “Escola de Frankfurt”.

tange à conquista da paridade de participação por meio da construção de um sistema jurídico não-excludente.

Deste modo, sustenta-se que as demandas judiciais podem servir como mecanismo de luta dos refugiados para superação das situações de invisibilidade, bem como para a efetivação de seus direitos.

Por fim, para a profícua análise que ora se propõe, será apresentado um elenco de decisões judiciais selecionadas sobre o tema do refúgio, a fim de identificar características do enfrentamento do tema pelos tribunais superiores pátrios, inclusive o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, bem como de sustentar que o processo pode contribuir para a efetivação dos direitos dos refugiados.

Trata-se de um caminho ainda em andamento, mas que servirá para demonstrar, futuramente, que a jurisdicionalização do refúgio é uma alternativa que colaborará para a consolidação não apenas da garantia do exercício desimpedido dos direitos, como também para a própria segurança de uma determinação do *status* de refugiado adequada pelo governo brasileiro.

#### 4.1 O IMPACTO SOCIAL DA CHEGADA DE NOVOS CONTINGENTES HUMANOS: A INVISIBILIDADE EM UMA SOCIEDADE DE DESPREZO

O fenômeno do refúgio, haja vista sua complexidade, concita reflexões em inúmeras direções. A título exemplificativo, sem prejuízo de outras, são igualmente relevantes e muitas vezes interdependentes as discussões acerca do impacto social que o tema desperta, assim como a respeito das implicações jurídico-normativas.

No que concerne especificamente ao primeiro aspecto, é inegável que a chegada de novos contingentes humanos causa um inevitável impacto sem medida nas relações sociais locais.

Mesmo porque, como se viu no capítulo antecedente, uma vez integrados à comunidade local acolhedora, os refugiados e os solicitantes de asilo, em solo brasileiro, podem desfrutar dos sistemas públicos de saúde e educação, assim como

ter acesso ao mercado de trabalho, em patamar de igualdade (ao menos formal) com os nacionais e demais estrangeiros já estabelecidos.

Por certo, a inserção de novos atores sociais pode causar interferência na própria formação das comunidades acolhedoras, em seus critérios de organização e sua estrutura antropológica, redundando inclusive em inéditas composições populacionais.<sup>65</sup>

Com efeito, o panorama social impactado é de tamanha vastidão que seus efeitos podem gerar desdobramentos em segmentos outros tais como a economia, a política e a cultura, os quais também não estão imunes à chegada dos deslocados forçados.

Adiciona-se a isto o fato de no Brasil (e na América Latina e Caribe como um todo) inexisterem “campos de refugiados”, isto é, os solicitantes de refúgio e os refugiados são inseridos no contexto cotidiano das cidades, espaço público de relações intersubjetivas por excelência. Esta é uma particularidade que torna o impacto social com a chegada de novos integrantes ao seio da comunidade ainda mais flagrante.

Não por outro motivo, o Plano de Ação do Brasil, documento adotado pelos países latinoamericanos e caribenhos na conferência interministerial que celebrou os trinta anos da Declaração de Cartagena, identificou a integração local como a solução que representa maiores desafios, ressaltando o papel das comunidades de acolhida nesse processo (ACNUR, 2014b).

Diante deste inevitável impacto social com a chegada de novos contingentes humanos, portanto, o desejável seria a realização, nas comunidades acolhedoras, do dever de hospitalidade a que se refere Jacques Derrida (2000).

Aliás, para o filósofo argelino, a hospitalidade universal, uma das condições definidas por Immanuel Kant para sua concepção de direito cosmopolita, longe de ser um ato de filantropia, representa um direito do estrangeiro – inclusive, um direito humano –, derivado de uma obrigação legal:

---

<sup>65</sup> O exemplo mais expoente desta vertente do impacto social é, sem dúvidas, o caso do Líbano, país que acolhe um número de refugiados em seu território que corresponde a cerca de 1/3 (um terço) de sua população.

[...] estamos, portanto, no espaço do direito, não da moralidade ou da política ou qualquer outra coisa senão de um direito determinado em sua relação com a cidadania, o Estado, o sujeito do Estado, mesmo que seja um Estado mundial – assim sendo, é uma questão de direito internacional (DERRIDA, 2000, p. 3, tradução livre).<sup>66</sup>

Todos estes elementos acima considerados, contudo, acabam contribuindo para que sejam disseminadas, na sociedade receptora, inquietações muitas vezes descabidas, fruto do desconhecimento, a exemplo dos estereótipos já tratados anteriormente neste trabalho.<sup>67</sup>

Noutro sentido, são propagados temores de que os refugiados representam uma ameaça não só aos interesses coletivos, maculando a identidade sociocultural historicamente construída, mas também aos interesses e ambições individuais de parte da população, sobretudo quanto à estabilidade do emprego e às garantias de seguridade social quando da aposentadoria.

Nesse prisma, os espectros do desemprego estrutural, do crescimento desenfreado do modelo informal de trabalho e do alargamento da marginalidade e da criminalidade são corriqueiramente associados à chegada de solicitantes de asilo, e isto não é uma particularidade dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento.

Por corolário desse temor generalizado difundido no seio social, nota-se uma tendência para o incremento de atos de discriminação e de rejeição face à população em situação de refúgio, desqualificando-se e ignorando-se os apelos à compaixão e à solidariedade<sup>68</sup>, tão necessários diante da extrema vulnerabilidade deste grupo humano.

Com efeito, o receio de que o espaço social (e também cultural, religioso etc.) seja invadido e tomado pelos assim considerados “estranhos” move, em grande medida, habituais práticas sociais de exclusão.

---

<sup>66</sup> Conforme redação original: “[...] we are thus in the space of right, not of morality and politics or anything else but of a right determined in its relation to citizenship, the state, the subject of the state, even if it is a world state – it is a question therefore of an international right” (DERRIDA, 2000, p. 3).

<sup>67</sup> Ver Capítulo 2, item 2.2.

<sup>68</sup> Interessa notar que a solidariedade, além de ser encarada como um dever moral, também possui, atualmente, conteúdo jurídico-normativo (ou ao menos um princípio exigível), presente na Constituição Federal como objetivo fundamental da República (art. 3º, I). Ademais, muitos estudiosos contemporâneos já a concebem como a nova perspectiva da igualdade. Para mais, ver MERIGUETI, 2016a.

Em outros termos, a desconfiança acaba gerando um comportamento hostil e excludente, que atribui à presença desagradável e inconveniente do “estranho”, a razão de todo o caos social e a culpa por todas as mazelas internas, ou ao menos seus agravamentos.

Nesse sentido, a intolerância é encarada não mais como um fator de expulsão da sociedade de origem do asilado, mas sim como um fator de exclusão da comunidade acolhedora (CARNEIRO; COLLAR, [s.d.]).

Com efeito, apesar de terem ultrapassado fronteiras territoriais em direção ao destino supostamente acolhedor, muitas vezes em jornadas dignamente homéricas, aos solicitantes de asilo e refugiados ainda resta a tarefa hercúlea de transpor bloqueios sociais. Tratam-se de verdadeiros muros que se erguem diante de suas aspirações, como obstáculo para o acesso ao corpo social em sua plenitude.

Nesse contexto, manifesta-se a face antagônica do já mencionado dever de hospitalidade, qual seja, a prática da hostilidade. Com efeito, em sua obra, Jacques Derrida (2000) já alertava para o fato de o termo hospitalidade, de origem latina, conter embutido em si mesmo (“parasitado”, na expressão usada pelo autor) sua própria oposição ou auto-contradição, a hostilidade.

Desta feita, uma vez enquadrados como “convidados indesejados”<sup>69</sup>, a integração local, alternativa que produz convivência múltipla em respeito às mais diversas cargas culturais, acaba cedendo lugar à oferta da assimilação, por meio da qual os estrangeiros são

“[...] condicionados a esconder seus traços culturais e práticas sociais a fim de serem aceitos na Sociedade de destino. [...] possuem o dever de se camuflar o mais rápido possível para o seu próprio bem e não em prol do equilíbrio da Sociedade receptora, devendo tornar-se parecidos para não serem percebidos como diferentes” (PIFFER, 2014, p. 163).

Portanto, em vez de imperar uma coexistência pacífica entre as diversas manifestações socioculturais, o que é próprio de uma sociedade multicultural globalizada, prevalece a imposição de códigos de comportamento social ao recém

---

<sup>69</sup> Note-se que o termo francês para convidado ou hóspede (*hôte*) está agregado tanto na raiz da palavra hospitalidade (*hospitalité*) quanto na do vocábulo hostilidade (*hostilité*), na língua materna de Jacques Derrida.

chegado, que apenas é aceito quando afasta suas diferenças, tudo em nítida oposição à desejável hospitalidade.

A propósito, analisando os escritos de Immanuel Kant sobre a paz universal, Jacques Derrida (2000) também observa que o filósofo não por acaso manteve a raiz latina da palavra *hospitalitât*, em vez de fazer uso do termo alemão *Wirtbarkeit*.

Isto porque, na raiz do termo germânico encontra-se a palavra *Wirt*, cujo significado é ao mesmo tempo anfitrião e patrão, chefe, senhor. Fazer uso da palavra alemã, portanto, significaria que o anfitrião permanece aquele que, unilateralmente, define todas as condições do acolhimento, o que vai absolutamente de encontro à ideia kantiana de hospitalidade (DERRIDA, 2000).

Desta forma, no processo de assimilação disfarçado de hospitalidade, aquele que aloja permanece o chefe. As principais características da hospitalidade propriamente dita, quais sejam, a abertura para o outro e o direito de ser bem vindo, não são observadas, o que revela o modo limitado e insatisfatório com que se acolhe o estrangeiro.

Deveras, tais condições revelam a faceta simbólica<sup>70</sup> (porém não menos nefasta) da violência<sup>71</sup> narrada no capítulo inaugural, acrescentando-se mais um elemento ao contínuo mal-estar da civilização contemporânea: a violência pela exclusão e a repulsiva atribuição, a outrem, da qualidade de indesejável.

Nesse mesmo sentido, aponta Giuliana Redin (2013, p. 43):

A violência silenciosa se manifesta justamente quando a vítima não é mais visível aos olhos da sociedade civil e do Estado. [...] Essa violência silenciosa apropria o humano, violenta-o em sua condição humana e o exclui para um espaço privado, do qual é escravo e objeto de produção de um sistema de produção. Ou seja, essa violência silenciosa é a impossibilidade de voz e ação.

<sup>70</sup> O termo “violência simbólica”, instrumento de exercício do “poder simbólico”, é objeto de estudo do sociólogo francês Pierre Bourdieu (1989), por meio do qual um agente exerce sobre outro uma espécie de violência que o obriga a se posicionar no espaço social em posição de inferioridade, causando-lhe danos não físicos, mas sim morais e psicológicos.

<sup>71</sup> Para ir mais além, há estudos que consideram tal comportamento excludente, com o desprezo da humanidade de outrem, como a forma atualizada da barbárie. Na medida em que o gesto de alçar o outro à condição de diferente mas igual é o gesto civilizado por excelência, a indiferença é a forma contemporânea de barbárie (COHN, 2004). Nesta mesma senda, Brunela Vincenzi apresenta os ensinamentos do filósofo israelita Avishai Margalit, segundo os quais uma sociedade só se apresenta como civilizada quando não pratique humilhações, por meio de suas instituições e de seus cidadãos (VINCENZI, 2013).

Por sua vez, é como sintetiza, com propriedade, Zygmunt Bauman (2005b, p. 85):

Procurando em vão por outros escoadouros, mais adequados, os temores e ansiedades se despejam sobre alvos à mão e reemergem como o medo e a raiva populares dirigidos aos ‘estranhos que vivem nas redondezas’. [...] quando confrontados por um influxo de ‘outsiders’ [...], os ‘estabelecidos’ [...] têm toda razão para se sentirem ameaçados. Além de representarem o ‘grande desconhecido’ encarnado por todos os ‘estranhos que vivem no nosso meio’, esses *outsiders* particulares, os refugiados, trazem os distantes ruídos da guerra e o mau cheiro de lares pilhados e aldeias incendiadas que não podem deixar de nos fazer lembrar como é fácil invadir ou esmagar o casulo de sua rotina segura e familiar (segura *porque* familiar), e como pode ser ilusória a segurança de sua posição.

Não obstante o vocábulo “simbólico”, atribuído a esta violência, remeter a algo abstrato, não são raras as manifestações concretas que impedem os refugiados de sentirem-se incorporados às estruturas sociais do país acolhedor, convertendo-os em “estranhos” ao corpo social de que fazem parte e confirmando, assim, a consistência dessa violência excludente.

Nesse sentido, o balanço anual da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos (BRASIL, 2017b), órgão vinculado ao Ministério dos Direitos Humanos, revela que as denúncias de xenofobia recebidas pela plataforma “Disque 100”<sup>72</sup> acompanha o crescimento acelerado dos refugiados e solicitantes de refúgio em solo brasileiro nos últimos anos.

Segundo as informações divulgadas, tais denúncias cresceram mais de 400% no intervalo de apenas dois anos, saltando de 45 casos em 2014 para 241 em 2016 (BRASIL, 2016; BRASIL, 2017b), dados estes que só corroboram o comportamento hostil e excludente para com o “estranho”.<sup>73</sup>

Nesta perspectiva, interessa observar que o panorama das estatísticas, sobretudo no que tange a denúncias espontâneas de violação de direitos humanos, é sempre representativo de uma parcela reduzida da extensão do universo real. Isto permite afirmar que as hostilidades e exclusões que os refugiados e imigrantes em geral sofrem no espaço de convivência social são ainda maiores do que os números conseguem revelar.

---

<sup>72</sup> Trata-se de uma ferramenta que concentra um sistema de canais de denúncia sobre possíveis violações de direitos humanos, acessíveis aos cidadãos por meio de atendimento telefônico gratuito e com funcionamento 24h, bem como por meio de aplicativos disponíveis para *smartphones*.

<sup>73</sup> Malgrado a pequena redução verificada no comparativo com o ano anterior, que havia atingido a marca de 330 denúncias (BRASIL, 2016).

Desta feita, numerosas são as pessoas que repousam no degrau mais inferior da hierarquia social, isto é, que se encontram fora do conjunto no interior do qual o direito a um lugar legítimo pode ser reivindicado (BAUMAN, 2005a).<sup>74</sup>

É nesse contexto de privação social e inferioridade, portanto, que se insere o fenômeno que Axel Honneth conceitua como *invisibilidade social*. Tal reflexão concita particular atenção para o presente estudo, na medida em que é a partir desta experiência negativa de não ser considerado que se apresenta a força motriz de luta pela superação desta experiência de rebaixamento.

Em outros termos, ao recuperar a matriz filosófica formulada por Honneth, surge, em resposta à invisibilidade social, um desejo de visibilidade e de consequente reconhecimento (social e jurídico) perante a comunidade, o que guarda estreita relação com o fenômeno ora estudado.<sup>75</sup>

Na visão do teórico crítico em referência, a invisibilidade (ou não existência) em sentido social nasce do ato de ver através de outrem, o qual exige gestos ou modos de comportamento que deixem claro que os demais não são vistos não apenas acidentalmente, mas que não são vistos intencionalmente (HONNETH, 2011).

Deste modo, esta espécie de desaparecimento social de um indivíduo no meio de outros é fortemente marcada pela degradação intencional, por meio da qual há uma percepção do sujeito tornado invisível, mas uma percepção rebaixada (COSTA, 2008).

Diante disto, é certo que não basta, para o solicitante de asilo, ser agraciado com o protocolo que dá início ao processo de concessão do *status* de refugiado pelo Estado acolhedor e estar sob a proteção jurídica internacional dele derivada (no caso do Brasil, como se viu, direito a emissão da carteira de trabalho etc.).

---

<sup>74</sup> Bauman (2005a) chega a considerar os refugiados como pertencentes a uma subclasse, categoria de indivíduos arbitrariamente excluídos da lista oficial daqueles que são considerados adequados e admissíveis.

<sup>75</sup> Em sua obra, também o autor Hans Joas (2012), como já visto, demonstra a maneira como experiências de violência podem se converter em adesão a valores positivos, sobretudo no discurso dos direitos humanos.

Com efeito, o anseio vai além até mesmo da própria emissão do *status* de refugiado. Interessa ao indivíduo ser reconhecido pelos demais membros do corpo social que integra como um sujeito digno de valor social.

A invisibilidade social, portanto, nasce do comportamento (patológico) que insiste em demonstrar desprezo a pessoas como se estas não figurassem fisicamente no mesmo espaço, isto é, como se não compartilhassem mutuamente o mesmo ambiente de interação intersubjetiva.

Trata-se, pois, de um ato social performativo de criar verdadeiros véus imaginários, por trás dos quais ficarão invisíveis aqueles sujeitos considerados indesejados. Reclusos em tal ambiente de ocultação e não-pertencimento, os destinados à invisibilidade vagam à margem do seio social, privados da condição de coparticipantes e de efetivos membros da comunidade.

No tocante a esta situação, é oportuna a lição de Paul Ricoeur (2007, p. 310-311, tradução nossa), para quem “[...] a retirada ou a recusa desta aprovação, atinge cada qual no nível pré-jurídico de seu ser-com outro. O indivíduo se sente como olhado do alto, como se fosse nada. Privado de aprovação, é como se não existisse”.<sup>76</sup>

Noutro giro, o que constata Honneth (2011) ao tratar das formas de invisibilidade (que passam, por exemplo, desde uma mera distração inocente e uma ignorância) é que a insignificância social representa o grau mais elevado de vulnerabilidade humana, caracterizando sinal de humilhação e desprezo.

Nesse sentido, considerando que os solicitantes de asilo e refugiados já possuem um elevado grau de vulnerabilidade apenas em razão de sua condição migratória diferenciada, ao agregar-se a tal condição a invisibilidade social, é custoso imaginar qual seria o patamar reservado aos mesmos na escala da qualidade de vulnerável proposta por Honneth, que não um “acima do grau mais elevado”, se isto fosse possível.

---

<sup>76</sup> No original: “[...] le retrait ou le refus de cette approbation, atteint chacun au niveau pré-juridique de son être-avec autrui. L’individu se sent comme regardé de haut, voire tenu pour rien. Privé d’approbation, il est comme n’existant pas” (RICOEUR, 2007, p. 310-311).

Indo além, o autor alemão alerta que muito embora o verbete “invisibilidade” desperte a noção de um significado “figurado” ou “metafórico”, tal situação possui um “núcleo real”, uma vez que as pessoas afetadas se sentem, efetivamente, não percebidas (HONNETH, 2011).

É como traduz com propriedade Fernando Costa, em prestigiado trabalho sobre o tema: “[...] a cegueira de gente que não vê gente é traumática, causa angústia; [...] a sensação de estar publicamente invisível é chocante, e nunca passa despercebida para quem esteve submetido às ondas mórbidas do fenômeno” (COSTA, 2008, p. 16).

Neste enfoque, o rebaixamento na percepção de outrem é comportamento social patológico altamente censurável, na medida em que é ao mesmo tempo humilhante e excludente.

É preciso, portanto, ter em mente que “o outro”, sobretudo o estrangeiro solicitante de asilo ou refugiado, não representa ameaça alguma à identidade local, razão pela qual deve ser ao mesmo reservado um lugar como membro ativo e participante da comunidade que integra. Mesmo porque, conforme ensina Bauman (2005a, p. 17), “[...] o ‘pertencimento’ e a ‘identidade’ não têm a solidez de uma rocha, não são garantidos para toda a vida, são bastante negociáveis e revogáveis”.

Por fim, cumpre destacar que a repentina visibilidade midiática do tema refúgio, sobretudo após a chegada do fluxo maciço de solicitantes de asilo ao território europeu nos últimos anos, não tem o condão de retirar estes indivíduos da situação de invisibilidade social a que estão relegados. Para garantir-lhes lugar de pertencimento junto à sociedade acolhedora, é preciso muito mais que a superexploração da tragédia humana e o sensacionalismo de alguns noticiários mundo a fora.

Na verdade, à luz da teoria honnethiana, esta identificação dos refugiados a uma imagem penosa, que acaba despertando, embora num curto espaço de tempo, comoção em massa, revela uma oferta de visibilidade problemática e enganosa.

A apresentação do fenômeno de forma reduzida e distorcida resulta num reconhecimento deslocado e insatisfatório dos interesses e das reivindicações da população atingida, a qual não deve se acomodar a esta aparente visibilidade.<sup>77</sup>

Neste sentido, vale estar atento, ainda, para aquilo que adverte Brunela Vincenzi (2009, p. 106), ao tratar do uso de máscaras sociais<sup>78</sup>:

É imposto ao indivíduo mediante esta manipulação, consciente e inconsciente, de que modo ele deverá ser e se apresentar. A sociedade passa a ser entendida como um grande palco pluralista, no qual os diretores – economia, mídia, direito, esporte e movimentação social – distribuem roteiros: “O espetáculo não é um conjunto de imagens, mas sim uma relação social entre pessoas geradas por meio de imagens”.

Sem menosprezar a dinâmica de violência multifacetária que se opera sobre os refugiados, cumpre encará-los não como sujeitos dignos de dó ou vítimas de uma ferida incurável, sob pena disso acabar também significando uma estratégia de dominação, que só reforça a exclusão. Seguramente, não é deste modo que se dará visibilidade a esta população e a seus legítimos anseios.

Com efeito, não se pode olvidar que esta mesma violência também impulsiona a emergência de atos de resistência, de busca pela emancipação e de luta por empoderamento que têm o condão de retirar o refugiado desta posição de subordinado em que é colocado.

Desta feita, mais que ver, é preciso reconhecer os refugiados como agentes protagonistas na transformação social e na construção de sua autoimagem como sujeitos de direito no espaço jurídico-político das relações sociais.

---

<sup>77</sup> Com efeito, o próprio Axel Honneth (2001) reconhece a complexidade do tema e a dificuldade de solucioná-lo, diante da ausência de critérios que permitam que observadores externos empreendam tais juízos de “identidade enganosa” e “visibilidade insatisfatória” a respeito das experiências de outrem. Isto porque, este fenômeno (a que ele denominou falso reconhecimento, *misrecognition*, falso endereçamento ou ainda reconhecimento aparente) situa-se justamente na zona nebulosa e intermediária entre as categorias do desrespeito propriamente dito, em seus distintos componentes, e o devido reconhecimento, em todas as suas facetas, o qual será objeto de abordagem neste estudo logo a seguir.

<sup>78</sup> O uso de máscaras sociais está inserido no contexto da “razão instrumental”, conceito cunhado pelos teóricos críticos da Escola de Frankfurt, por meio do qual os sujeitos se permitem levar por uma razão dominante, utilizando “máscaras sociais” no afã de conquistarem o pertencimento a determinado grupo. Todavia, o que ocorre, na verdade, é uma sensação ilusória de pertencimento, uma vez que há uma negação de si mesmo.

#### 4.2 O IMPACTO NO TERRENO JURÍDICO: INDÍCIOS DE UMA “INVISIBILIDADE JURÍDICA”?

Em vista do que se tratou na seção anterior, o impacto da chegada dos deslocados forçados ao território de acolhida, diante de questões sociais, é patente, revelando inclusive um tratamento humilhante e excludente dispensado aos solicitantes de asilo e refugiados. Contudo, interessa questionar também quais são as implicações deste mesmo fenômeno no que tange a questões jurídicas.

Antes, porém, importa destacar que há uma inegável convergência destes dois fenômenos: de um lado, o aspecto social e o próprio organizar-se da sociedade e, de outro, os instrumentos jurídicos e institucionais oferecidos à disposição desta mesma sociedade e seu respectivo funcionamento.

Nesse sentido, é cediço que há, entre o direito e as relações sociais, uma subordinação interdependente, muito em função das próprias expectativas que os sujeitos em interação criam uns nos outros e suas respectivas frustrações.

Inclusive, é em razão desta íntima ligação que o Direito se apresenta como o instrumento de estabilização não-violenta de expectativas de comportamento sociais em termos contrafáticos (HABERMAS, 2012), neste complexo ambiente de relações intersubjetivas.

Portanto, a disposição dos impactos aqui tratados em dois polos aparentemente separados (social e jurídico) é meramente didática, mesmo porque, aproveitando-se da reflexão elaborada por Norberto Bobbio (2004, p. 63), os “[...] direitos do homem são indubitavelmente um fenômeno social [...]”.

Na mesma senda, também o tratamento dos impactos jurídicos sob dois panoramas (primeiro, os reflexos da invisibilidade social sobre a dignidade humana e, após, a correlação entre norma e prática), como se verá a seguir, é igualmente fruto da estrutura organizacional do trabalho, sem que isso signifique tratarem-se de fenômenos apartados.

A pretensão é tão somente demonstrar, de maneira salientada e em primeiro lugar, que mesmo a invisibilidade social, fenômeno comumente atrelado à sociologia e à

psicologia das relações intersubjetivas, também ganha relevo se analisada sob a ótica jurídica.

#### **4.2.1 Reflexos da invisibilidade social na deformação da dignidade humana**

Como se disse, a invisibilidade, não obstante vinculada com frequência às relações sociais, é um conceito que também pode ser analisado sob a ótica da esfera jurídica, sobretudo tendo em mira a dignidade humana.

Com efeito, a noção de dignidade é melhor compreendida partindo-se da teoria que a associa a três conteúdos ou elementos essenciais: valor intrínseco, autonomia da vontade e valor social ou comunitário da pessoa humana (BARROSO, 2014).

Sob a vertente do primeiro elemento da tríade, a dignidade consiste na “[...] qualidade inerente à essência do ser humano, no conjunto de sentimentos, ideais, valores, sendo parte indissociável da própria natureza do gênero humano, atributo que impede sua redução à categoria de animal ou coisa” (MERIGUETI, 2016b, p. 502).

Trata-se do valor intrínseco da dignidade, ligado à natureza do ser, ao que é comum e inerente a todos os seres humanos e está intimamente associado à noção do homem como um fim em si mesmo.

A autonomia da vontade, por sua vez, é ligada à capacidade de autodeterminação dos seres humanos na conformidade com as normas, isto é, no direito de cada um desenvolver livremente sua personalidade, levando a cabo valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas. Por trás dessa ideia está a de um ser moral consciente, dotado de vontade, livre e responsável (BARROSO, 2014).

Indo além, a essência natural do ser humano, que corresponde ao aspecto da dignidade derivada de sua própria natureza humana, aliada à ideia de autonomia, é complementada ainda pela existência social (ALARCÓN, 2013).

Sob o ângulo deste terceiro elemento, a dignidade não tem seu componente central fincado na liberdade, mas sim, é ela que molda o conteúdo e o limite da liberdade, nas relações do indivíduo em relação ao grupo e vice-versa (BARROSO, 2014).

Sendo assim, as relações intersubjetivas são também responsáveis pela formação valorativa da identidade dos sujeitos e do grau de adesão societário (ASSY, 2012).

Nesta medida, este terceiro conteúdo da tríade da dignidade proposta por Luis Roberto Barroso (2014) é fundamental para o alcance da constatação a que se quer chegar, qual seja, de que o fenômeno social da invisibilidade também tem implicações na dignidade humana e, por consequência, no terreno jurídico.

Nesse sentido, no momento em que o solicitante de refúgio ou o refugiado se encontra em situação de rejeição e desprezo, acentuando-se, desse modo, sua vulnerabilidade, caracteriza-se uma redução de sua natureza e, em última análise, uma lesão à sua dignidade.

Nesse enredo, também são apropriadas as lições de Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 62), ao apresentar dignidade humana como

[...] a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

Vê-se, então, que a noção de dignidade está ao mesmo tempo aliada à qualidade intrínseca da essência humana, à autonomia da vontade, fortalecida pelas relações sociais, como também a um conjunto de direitos e deveres de convivência coletiva.

Por este motivo, Panea Márquez (*apud* ALARCÓN, 2013) ensina que reconhecer a dignidade do homem é reconhecer a existência de exigências que lhe são devidas, de direitos que lhe pertencem.

Aliás, mesmo para os autores que conferem à dignidade um aspecto moral (a exemplo do filósofo Immanuel Kant), é a própria condição humana que “[...] gera um dever de tratar o ser humano com consideração e, ao mesmo tempo, de reconhecer

que a condição de nenhum sujeito é intrinsecamente superior à de outro sujeito” (RIBEIRO NETO, 2013, p. 35).

Sendo assim, ainda que se considere que a dignidade tenha fundamento num dever moral, não se pode negar que se trata da fonte de onde todos os direitos fundamentais derivam, encontrando-se permeada de conteúdo jurídico-normativo nos dias atuais.<sup>79</sup>

Com efeito, a dimensão jurídica das relações interpessoais reside justamente na observância desse dever mútuo, recíproco, de agir em relação a outrem com o *espírito de fraternidade* a que faz menção a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo I, no mesmo enunciado em que declara que “[...] todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos [...]” (ONU, 1948).

Por sua vez, a Constituição Federal brasileira também desempenha papel fundamental nessa interação sociojurídica, não só ao alocar a dignidade humana em local de prestígio, apresentando-a como fundamento da República, mas também por conceber a solidariedade, a erradicação da marginalização e a redução das desigualdades sociais como objetivos, e a prevalência dos direitos humanos como princípio norteador das relações internacionais.

Uma vez realçada ao patamar de fundamento da República, a dignidade constitui parâmetro de interpretação, alteração e aplicação de todas as normas que compõem o ordenamento jurídico pátrio, bem como configura elemento norteador da atuação do Estado brasileiro frente à população (nacional ou não) em seu território.

É o entendimento traduzido com propriedade por Brunela Vincenzi:

O conceito jurídico de dignidade humana, por sua vez, é o pendore interpretativo de todo o arcabouço democrático dos direitos e garantias constitucionais internalizado pela ordem jurídica estatal. Assim, de conceito moral, passa a dignidade humana, no âmbito interno, a valer também como conceito jurídico, que há de ser efetivado pelo Poder Judiciário, em especial a partir de interpretação e aplicação diretiva dos Tribunais Constitucionais (VINCENZI, 2013, p. 75).

---

<sup>79</sup> Importa destacar que a utilização da dignidade da pessoa humana como fundamento ou conceito jurídico não é unânime, eis que não se encontra nos textos constitucionais de forma universal, a exemplo da Carta dos Estados Unidos da América, conforme alerta Barroso (2014).

É digno de lástima perceber, portanto, que a invisibilidade social e as situações de humilhação, rejeição e desprezo dela decorrentes são fenômenos que acentuam a sensação de impotência para garantir os valores apresentados na Magna Carta, bem como torna distante o espírito de fraternidade buscado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Ainda nesse contexto, é importante considerar a invisibilidade como um fenômeno que acarreta uma privação de pertencimento ao corpo social e, em última análise, um impedimento de ação, o que está umbilicalmente ligado a questões como justiça social, acesso à justiça e a exercício de direitos.

Também sob essa ótica, portanto, a ocorrência dessa blindagem revela o conteúdo jurídico do fenômeno social identificado, demonstrando que tais aspectos, social e jurídico, estão entrelaçados.

Somando-se às considerações até então formuladas, é evidente que o impacto jurídico derivado da chegada de solicitantes de asilo ao território nacional vai muito além dos reflexos que as situações de humilhação e rejeição da comunidade acolhedora causam na dignidade humana.

Nesse embalo, cumpre chamar atenção, especificamente, para o aspecto normativo do campo jurídico, notadamente a respeito das queixas da doutrina acerca das dificuldades para a realização dos direitos dos refugiados no plano prático.

#### **4.2.2 Teoria *versus* prática: a necessidade de efetivação**

A estruturação de um sistema jurídico-normativo de proteção internacional de refugiados, positivada nos mais diversos instrumentos de direito internacional, muitos dos quais de natureza *jus cogens*, merece ser considerada uma significativa conquista daqueles que militam em prol dos direitos humanos.

Mesmo porque, conforme a noção edificada a partir dos ensinamentos de Hannah Arendt (2012), os direitos humanos (categoria na qual pode se enquadrar o direito internacional dos refugiados) não são um dado, mas um construído, um conceito que se molda e está em constante processo de construção e reconstrução.

Norberto Bobbio (2004), por sua vez, também destaca esse processo gradual em que os direitos humanos, por mais fundamentais que sejam, não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas. Daí porque é digna de louvor a construção desse regime jurídico-positivo de direito internacional dos refugiados.

Nessa perspectiva, afora as normas atinentes aos direitos humanos e ao direito humanitário (também aplicáveis à causa, considerando-se a tríplice vertente de proteção internacional da pessoa humana<sup>80</sup>), cumpre exaltar todo o aparato normativo construído, ao longo da história, especificamente em prol da proteção e promoção dos direitos dos refugiados.

Exemplos desta estrutura normativa que evoluiu no tempo, inclusive ampliando a definição de refugiado, são a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967. No contexto da América Latina e do Caribe, de modo particular, ganha relevo a Declaração de Cartagena de 1984 e, no plano interno, a Lei nº 9.474/97, conforme já se viu no capítulo precedente.

Contudo, não obstante o potencial protetivo que se extrai da leitura dos enunciados dos referidos instrumentos, é indubitável que estes não significam, por si sós, triunfo das garantias neles idealizadas.

Em outros termos, a prescrição meramente documental, textual, da norma, por si só, não é dotada de força executória capaz de concretizar, automaticamente, a realização plena dos direitos nela consignados, ou seja, tais direitos não são exequíveis de forma instantânea em razão da simples prescrição textual.

Nesse sentido, não são raras as vozes na doutrina que, de longa data, se levantam para denunciar a distância entre o texto normativo e a realização do direito nele prescrito.

Aliás, esse descompasso entre a teoria e a prática já foi vislumbrado por Norberto Bobbio, nos seguintes termos:

---

<sup>80</sup> Considera-se a interação normativa entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados, como três vertentes, convergentes e complementares, da proteção internacional da pessoa humana. A esse respeito, ver CANÇADO TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996.

Uma coisa é um direito; outra, a promessa de um direito futuro. Uma coisa é um direito atual; outra, um direito potencial. Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção (BOBBIO, 2004, p. 77).

Sem que acarrete prejuízo à temática proposta pelo presente estudo, não há espaço, nesta oportunidade, para se dissertar mais longamente acerca da efetividade/efetivação das normas jurídicas, tema afeto, mais precisamente, à teoria geral do Direito.

Todavia, com o intuito de dar contornos mais precisos à terminologia aqui empregada, convém lançar mão das lições de Luís Roberto Barroso (1995, p. 65-66), ao tratar da efetividade das normas constitucionais, trazendo à baila também, na mesma toada, as lições de José Afonso da Silva e de Miguel Reale. Veja-se:

A eficácia dos atos jurídicos constitui-se na sua aptidão para a produção de efeitos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias. Como anotou José Afonso da Silva, tratando-se de uma norma, a eficácia jurídica designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos nela indicados. Cabe distinguir-se da eficácia jurídica o que muitos autores denominam de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Miguel Reale, ao cumprimento efetivo do direito por parte de uma sociedade, ao “reconhecimento” (Anerkennung) do direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através de seu cumprimento. Em tal acepção, eficácia social é a concretização do comando normativo, a sua força operativa no mundo dos fatos.

A efetividade, portanto, em apertada síntese, corresponde à eficácia social, inserida no plano da realização do direito.

No que concerne, especificamente, aos direitos dos refugiados, não se percebe de modo satisfatório a efetivação, em favor dessa população, das garantias previstas nos documentos jurídicos invocados de modo contumaz.

É o que observa com propriedade Pietro Alarcón (2013, p. 107):

[...] ainda que seja inegável o desenvolvimento doutrinário e jurisprudencial do Direito Internacional, na sociedade internacional ainda não se conta com uma relação de poder em favor desses direitos. Mais ainda, a existência desse acúmulo de Declarações, entre as que se conta o Estatuto dos Refugiados, em parte evidencia as condições inglórias em que tem se desenvolvido as relações internacionais.

E prossegue o autor:

[...] o fato de que alguns autores consignem que elas constituem meras aspirações, apesar de, em alguns Estados, internamente, os direitos humanos não apresentem maiores condições de efetividade, atesta o difícil que resulta, teoricamente, fomentar uma dinâmica de respeito e prevalência desses direitos (ALARCÓN, 2013, p. 107).

Diante desse alerta, fica patente que positividade não é garantia de efetividade dos direitos:

Muitas são as barreiras, inclusive de acesso à justiça, à assistência social e ao emprego, a que os migrantes são submetidos, mesmo após terem a solicitação de refúgio atendida, isto é, mesmo após a aquisição do status de proteção estatal na condição de refugiado (MERIGUETI, 2016b, p.505).

Nesta medida, o impacto jurídico que o fenômeno do refúgio revela não se limita apenas à regulação jurídico-normativa, ao direito positivo, mas também reflete na expressão de sua efetividade, ou melhor, em *como* efetivar tais garantias.

O cerne da problemática dos direitos dos refugiados, portanto, não é diverso dos desafios enfrentados pelos direitos humanos como um todo. A gravidade que se descortina diante dos agentes jurídico-políticos não reside, pois, em justificar tais garantias, ou mesmo em saber quais e quantas são, sua natureza e seu fundamento, mas sim, no desafio de sua tutela, em saber qual a forma mais adequada de protegê-las (BOBBIO, 2004).

Noutra perspectiva, este hiato existente entre os direitos corporificados em normas legais e o direito efetivamente aplicado por meio das decisões judiciais, isto é, a “[...] enorme distância entre o que está posto nas normas do direito positivo e o anseio de justiça dos indivíduos [...]” (VINCENZI, 2014, p. 388), acaba se revelando como um outro fator de exclusão da população refugiada.

Isto porque, se não bastasse a privação de pertencimento dos “invisíveis” solicitantes de refúgio e refugiados no plano social, como se viu anteriormente, sob o aspecto jurídico não se nota distinção que se possa considerar relevante, tendo em vista as dificuldades de efetivação dos instrumentos normativos que lhes garantem direitos mínimos.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> A confirmação ou não dessa aparente dificuldade na realização dos direitos (econômicos, sociais ou, mesmo, ao próprio reconhecimento da condição de refugiado e todas as obrigações estatais daí derivadas) se dará mais à frente, com a análise das decisões judiciais.

Surge, portanto, o desafio de encontrar meios de tornar efetivos os compromissos assumidos internacionalmente e, mesmo, internamente, dando vida aos textos normativos, que não podem se constituir de palavras vãs, conforme ensina o brocardo jurídico (MERIGUETI, 2016b).

É nesta linha de reflexão, pois, que faz sentido sugerir a manifestação de uma “invisibilidade jurídica”, numa alusão à invisibilidade social de que já se falou anteriormente, fenômeno que ocorre quando os direitos e garantias, muito embora estampados (positivados) nos textos dos instrumentos jurídico-normativos, não se realizam, isto é, não conseguem alcançar a quem deles realmente necessita.

Com efeito, não apenas a ausência de efetividade normativa e o hiato entre teoria e prática, mas também a própria dificuldade dos destinatários das garantias em ter acesso ao sistema jurisdicional concorre para que haja esta “invisibilidade jurídica”.

Essa perspectiva serve para afirmar, a *contrario sensu*, que as relações sociais intersubjetivas não são a única forma de visibilidade a que os solicitantes de refúgio e os refugiados fazem jus. A completude do pertencimento e o anseio por ser visível exige o despertar de um movimento em direção à efetivação das garantias que lhes são asseguradas.

Nesse contexto, como já visto, qualquer que seja a situação de invisibilidade (social ou “jurídica”), traz como efeito exclusão, isolamento, preconceitos e marginalização das pessoas consideradas indesejadas a partir de padrões étnicos, culturais e de origem.

Por outro lado, contudo, esses mesmos resultados segregadores também conduzem à mobilização e à organização das vítimas em um processo de luta. Dito de outro modo, como consequência dessas situações de rebaixamento e de invisibilidade, surge a mobilização dos “invisíveis”, isoladamente ou em grupo, para conseguir pertencer efetiva e plenamente ao corpo social e superar os conflitos intersubjetivos.

Como antídoto para reverter essas facetas da violência, entra em cena, então, o fenômeno denominado luta por reconhecimento.

### 4.2.3 A luta pelo reconhecimento: da invisibilidade ao pertencimento

Como se viu, a luta por reconhecimento é reflexo das mais diversas situações prévias de humilhação, rebaixamento, segregação e desrespeito. Em sentido diametralmente oposto ao cenário de invisibilidade, o que ocorre com o reconhecimento é, em síntese, “[...] a demonstração expressiva (e, portanto, acessível publicamente) de uma atribuição de valor que considera as características inteligíveis das pessoas [...]” (HONNETH, 2011, p. 178, tradução livre).<sup>82</sup>

Antes de tudo, porém, é importante ressaltar que muitos pensadores se dedicam ao estudo da luta pelo reconhecimento, dentre os quais se destacam o precursor Axel Honneth, Nancy Fraser, Charles Taylor e Paul Ricoeur, cada qual agregando preciosas contribuições para o aperfeiçoamento da teoria.

Em que pese as divergências teóricas, esse trabalho poderia dialogar com todos, sobretudo tendo em vista os frutíferos resultados no que se refere às demandas por direitos e por justiça social derivados dos debates entre os estudiosos. Contudo, haja vista a necessária delimitação metodológica, este estudo dará especial atenção aos dois primeiros autores, como representantes desta matriz de pensamento.

A teoria do reconhecimento proposta por Axel Honneth abrange perspectivas atinentes a diversas áreas do conhecimento humano, tais como a sociologia, a psicanálise e a filosofia.

Para construir sua teoria, Honneth busca inspiração teórica no modelo conceitual proposto por Georg W. Friedrich Hegel, a partir de seus escritos de Jena, precisamente no que se refere à intersubjetividade como aspecto constitutivo da natureza humana.

Com efeito, o alicerce da teoria honnethiana se encontra justamente na construção das relações entre os indivíduos. Desse modo, Honneth defende ser por meio da interação entre os parceiros sociais que o reconhecimento mútuo se opera, como condição indispensável para se alcançar a autorrealização individual.

---

<sup>82</sup> No original: “[...] La demostración expresiva (y, por ello, accesible públicamente) de una atribución de valor que considera las características inteligibles de las personas [...]”(HONNETH, 2011, p. 178).

Indo além, o filósofo alemão também se socorre da psicologia social formulada por George Herbert Mead para estabelecer uma reflexão empírica da noção hegeliana de relações de reconhecimento mútuo.

De acordo com a proposta honnethiana, portanto, a autorrealização individual depende do reconhecimento intersubjetivo das capacidades e relações dos indivíduos, de modo que quando esse assentimento social não ocorre, forma-se uma “lacuna psíquica” na personalidade do indivíduo (HONNETH, 2003).

Noutro giro, é também ancorado na perspectiva hegeliana que Honneth concebe sua teoria do reconhecimento com íntima ligação com a ideia de identidade. Neste panorama, a identidade individual é construída por meio da aceitação do outro. Consoante o filósofo alemão,

[...] a possibilidade para uma tal relação afirmativa consigo próprio depende por sua vez do reconhecimento confirmador por parte dos outros sujeitos; um indivíduo só está em condições de identificar-se integralmente consigo mesmo na medida em que ele encontra para suas peculiaridades e qualidades aprovação e apoio também de seus parceiros de interação: [...] (HONNETH, 2003, p. 55-56).

Nessa medida, o processo de reconhecimento sob o viés honnethiano sustenta-se em uma relação intersubjetiva articulada em uma ideia de eticidade, reunindo em um mesmo espaço o aspecto individual e o coletivo, em direção a um estado de “totalidade ética” tipicamente hegeliano (HONNETH, 2003). Não por outro motivo, Honneth coloca o conflito social como objeto central de sua teoria crítica.

Nessa toada, considerando o aporte prestigioso conferido às relações intersubjetivas e aos conflitos sociais, bem como a partir do suporte teórico de seus precursores Hegel e Mead, Honneth propõe uma luta por reconhecimento em três esferas da experiência humana: o amor, o direito e a solidariedade.

Tratam-se de três estágios progressivos de reconhecimento intersubjetivo, cujas dimensões correspondem, respectivamente, a três etapas de autorrealização: a autoconfiança, o autorrespeito e a autoestima.

O ciclo da autorrealização é inaugurado no âmbito das relações afetivas primárias, mormente no seio familiar, circuito no qual se desenvolvem as primeiras interações em busca do suprimento das carências, do encorajamento afetivo e da autonomia.

Este primeiro estágio do reconhecimento é o responsável por despertar nos indivíduos uma confiança elementar em si mesmos (HONNETH, 2003).

Haja vista sua propriedade eminentemente íntima e primária para a estruturação do reconhecimento, concernente a “[...] ligações emotivas fortes entre poucas pessoas [...]” (HONNETH, 2003, p. 159), uma análise mais detida dedicada a este aspecto, malgrado sua relevância, não agregaria considerações significativas para o tema proposto neste estudo.

Por sua vez, a segunda etapa do reconhecimento, diversamente, permite uma aproximação substancial com a tônica aqui examinada. A afinidade se justifica uma vez que este estágio é desenvolvido num cenário que sobrepuja os contornos do núcleo familiar e, norteado pelo princípio da igualdade, diz respeito à necessária existência de um sistema jurídico compreendido como “[...] expressão de interesses universalizáveis de todos os membros da sociedade [...]” (HONNETH, 2003, p. 181), mesmo de grupos excluídos ou desfavorecidos.

A dimensão jurídica do reconhecimento, portanto, é aquela que confere a todos, sem exceções ou privilégios, a possibilidade de se referirem positivamente a si mesmos em pé de igualdade na interação com os próximos.

É neste panorama que o filósofo alemão defende que o reconhecimento jurídico possui um significado psíquico para a conquista do autorrespeito de grupos excluídos (HONNETH, 2003).

Este mecanismo por meio do qual todos os indivíduos se consideram portadores de direitos iguais a partir da perspectiva de seus companheiros de interação revela a passagem do conceito genérico de direito em Hegel para a concepção de “outro generalizado” em Mead.

A importância dessa transição teórica é assim aclarada por Bethânia Assy (2012, p. 153-154):

Segundo Honneth, existe de fato um ganho teórico na passagem do conceito genérico de “direito” em Hegel à concepção de “outro generalizado” em Mead. [...] na contribuição do “outro generalizado” de Mead, o reconhecimento jurídico funciona como “proteção social para a dignidade humana”. O reconhecimento jurídico é o reconhecimento efetivo

no âmbito do direito positivo de que os outros indivíduos de uma mesma comunidade também possuem direitos.

Este fenômeno, portanto, confere ao indivíduo uma segurança em relação ao legítimo respeito de seus parceiros de interação para com algumas de suas exigências, isto é, denota uma segurança de que o “outro generalizado” satisfará as pretensões individuais dos direitos que lhe pertencem (HONNETH, 2003).

Desta maneira, a conquista deste autorrespeito por meio do reconhecimento da comunidade garante com que ambas dimensões do direito, material e social, sejam atendidas. Dito de outro modo, o reconhecimento alcançado nesta dimensão jurídica se realiza não apenas no sentido material, resultante da ordem legal, mas também em sua extensão social, na universalização das relações legais a um círculo crescente de excluídos ou desprotegidos no seio da comunidade.

Ampliando-se o conteúdo material do direito, dessarte, dá-se consideração legal a estes grupos, sobretudo no que tange “[...] às diferenças nas oportunidades disponíveis aos indivíduos para perceberem suas liberdades intersubjetivamente garantidas” (HONNETH, 2007, p. 86), enquanto, por meio da extensão social, “[...] são concedidos os mesmos direitos que os concedidos a todos os outros membros” (HONNETH, 2007, p. 86).

Com efeito, esta etapa do reconhecimento só adquire razão numa ordem jurídica em que o valor da igualdade entre os indivíduos se apresente como um dos pilares de sustentação (REZENDE; VINCENZI, 2015), como é o caso do Brasil.<sup>83</sup>

Ao analisar a maneira como o processo de luta por reconhecimento foi capaz de ampliar o acervo de pretensões jurídicas subjetivas ao longo da história, Axel Honneth (2003) apresenta a tradicional repartição sistemática do conjunto de todas as pretensões jurídicas em três classes: a) direitos liberais de liberdade; b) direitos políticos de participação; e c) direitos sociais de bem-estar.

Consoante o autor em referência, tal sistematização histórica serve para revelar que a conquista de cada nova classe de direitos fundamentais foi sempre guiada por

---

<sup>83</sup> Nesse sentido, veja-se que a igualdade encontra-se inserida em local de realce no texto constitucional, não apenas no Preâmbulo, como no *caput* de seu artigo 5º, além de outras referências.

argumentos referentes à “[...] exigência de ser membro com igual valor da coletividade política” (HONNETH, 2003, p. 191).

Nesse sentido, defende o filósofo crítico que a consecução dos direitos de participação política, por exemplo, também foi obra de um processo de luta:

Os direitos de participação, ligados até então ao *status*, só se tornaram uma classe separada de direitos básicos universais quando finalmente, com sua ampliação e aprofundamento parciais, o clima jurídico e político se transformara, de sorte que às exigências de igualdade de grupos excluídos não podia mais se contrapor nenhum argumento convincente; [...] (HONNETH, 2003, p. 191).

Tudo isto tem o condão de demonstrar que o processo de luta por reconhecimento, no interior da esfera jurídica, é um processo contínuo, em andamento também na contemporaneidade:

[...] portanto, os confrontos práticos, que se seguem por conta da experiência do reconhecimento denegado ou do desrespeito, representam conflitos em torno da ampliação tanto do conteúdo material como do alcance social do *status* de uma pessoa de direito (HONNETH, 2003, p. 194).

Por este motivo, mormente considerando a necessidade de se efetivar um direito de fato universalmente válido, é que Honneth considera que as relações jurídicas modernas constituem um dos lugares em que se sucede uma luta por reconhecimento, quiçá o espaço mais valoroso, na medida em que é por meio desta etapa que se concede ao sujeito uma proteção social para sua dignidade humana (HONNETH, 2003).

Nos dizeres de Bethânia Assy (2012, p. 154), interpretando Honneth, “[...] a dignidade é justamente a concessão efetiva de direitos na qual o sujeito se vê reconhecido como membro de uma sociedade”.

Por fim, a terceira etapa do reconhecimento intersubjetivo proposta por Axel Honneth possui como foco o espírito de solidariedade. Neste último estágio, as formas de interação intersubjetivas devem atingir um horizonte em que todo membro da sociedade “[...] se sabe estimado por todos os outros na mesma medida [...]” (HONNETH, 2003, p. 209), sob o mecanismo da “estima simétrica”.

Em outros termos, é nesta dimensão que a estima social permite aos indivíduos adquirirem a capacidade de “[...] referir-se positivamente a suas propriedades e

capacidades concretas [...]”, numa comunidade de valores (HONNETH, 2003, p. 198).

Em síntese, sob o prisma honnethiano, após estes três estágios da luta por reconhecimento, os valores do sujeito antes excluído e desrespeitado passam a integrar os próprios padrões éticos da sociedade, de modo que os aspectos particulares que o tornam um ser singular deverão ser respeitados coletivamente. É nesse sentido, portanto, que a teoria honnethiana, além da intersubjetividade, da autorrealização e da emancipação, tem como fundamentos centrais de estudo a eticidade e a identidade.

Não obstante, interessa trazer à tona, neste momento, as precípuas contribuições que a filósofa americana Nancy Fraser, também adepta da teoria crítica, agrega à teoria do reconhecimento honnethiana.

Reverendo sua resistência original<sup>84</sup>, após célebres debates travados com o próprio Axel Honneth, Nancy Fraser passou a assentir que as reivindicações por justiça no mundo contemporâneo (sobretudo diante do movimento de globalização e da transição da fase fordista para a pós-fordista do capitalismo) exigiam não apenas demandas por redistribuição, mas também luta por reconhecimento.

Nesta medida, a filósofa americana passou a admitir que o reconhecimento é também um meio de reclamação política autêntico, a serviço de indivíduos ou grupos desprestigiados.

Com efeito, para chegar a tal conclusão, Nancy Fraser cuidou de revisitar o próprio conceito de justiça, para defender que, hodiernamente, justiça requer tanto redistribuição quanto reconhecimento, e que, isoladamente, nem um nem outro mecanismo se mostra suficiente (FRASER, 2007).

Não obstante, a integração de ambas teorias não correspondeu a um encargo descomplicado, sobretudo considerando que a reivindicação por reconhecimento

---

<sup>84</sup> Nancy Fraser, originalmente, desprezava o reconhecimento baseado em uma sociedade “amigável às diferenças” e defendia apenas a redistribuição como mecanismo mais adequado para a construção da justiça social, por meio de uma alocação mais justa de recursos e bens. Contudo, a filósofa redefiniu seu pensamento e propôs-se a conciliar ambas teorias.

pertence à ordem ética, enquanto as demandas por redistribuição estão inseridas na ordem moral (FRASER, 1996).<sup>85</sup>

Sendo assim, para interligar ambas teorias e romper com o aparente e incômodo antagonismo, foi preciso conceber um conceito bidimensional de justiça para embasar a inovadora proposição teórica.

Nesta perspectiva exitosamente construída por Nancy Fraser, a justiça é considerada em sua forma bifocal, de modo a agregar tanto reivindicações por reconhecimento recíproco quanto demandas por redistribuição justa, o que pode ser aplicado a quaisquer demandas por justiça social.

É como sintetizou Fraser (2007, p. 103) ao esclarecer sua árdua tarefa de “[...] elaborar um conceito amplo de justiça que consiga acomodar tanto as reivindicações defensáveis de igualdade social quanto as reivindicações defensáveis de reconhecimento da diferença”.

Assim, vencido o obstáculo teórico, este arranjo permitiu a aproximação filosófica e a combinação dos dois tipos de reivindicação (distribuição e reconhecimento), como alternativas que não se excluem mutuamente (FRASER, 1996).

Ao tratar reconhecimento e redistribuição como dimensões da Justiça, Nancy Fraser, na mesma toada, aponta que também as injustiças possuem duas faces: uma econômica ou de classe; e outra, cultural ou de status.

Deste modo, é retomada a ideia de que o reconhecimento e também a redistribuição estão relacionados com experiências de injustiças, divididas entre injustiças socioeconômicas de um lado, e injustiças culturais ou simbólicas de outro (FRASER, 1995).

Neste embalo, desponta como força motriz capaz de unir ambas reivindicações e também como aspecto fulcral do conceito bidimensional de justiça cunhado pela filósofa alemã, a busca pela paridade de participação.

---

<sup>85</sup> Além disso, redistribuição e reconhecimento também podem divergir em muitos outros aspectos. Se, de um lado, a redistribuição possui como foco as injustiças socioeconômicas estruturadas na economia política, cuja solução que se apresenta é a reestruturação políticoeconômica, de outro lado, o reconhecimento coloca em evidência injustiças culturais, cuja solução é a modificação cultural ou simbólica (FRASER, 1995).

Nesta visão aperfeiçoada por Nancy Fraser, então, a paridade participativa revela-se como critério geral de reivindicação de ambas dimensões de justiça:

Independentemente de ser uma questão de distribuição ou reconhecimento, os reivindicantes devem mostrar que os arranjos atuais os impedem de participar em condição de igualdade com os outros na vida social. Os reivindicantes da redistribuição devem mostrar que os arranjos econômicos existentes lhes negam as necessárias condições objetivas para a paridade participativa. Os reivindicantes do reconhecimento devem mostrar que os padrões institucionalizados de valoração cultural lhes negam as condições intersubjetivas necessárias. Em ambos os casos, portanto, a norma da paridade participativa é o padrão para justificar a reivindicação (FRASER, 2007, p. 125).

É nesta medida, substancialmente, que as contribuições da filósofa americana e a evolução teórica por si engendrada se harmonizam com o deslinde do estudo aqui proposto, como também com a própria teoria do reconhecimento como um todo.

De modo especial, sob esta ótica, a teoria do reconhecimento conecta-se ainda mais fortemente com o presente trabalho, servindo-lhe de alicerce filosófico de fundamentação no que atine à proteção e à efetivação dos direitos de refugiados e solicitantes de asilo habitualmente rotulados como “outros”, como “estranhos” inseridos no seio da comunidade acolhedora.

É que, nesta dinâmica, a justiça só se perfaz a partir do momento em que hajam arranjos sociais que permitam a “[...] todos os membros (adultos) de uma sociedade interagir uns com os outros como pares [...]” (FRASER, 1996, p. 30, tradução nossa).<sup>86</sup>

Ademais, afora a edificação de mecanismos formais de igualdade jurídica (necessários, mas não suficientes, conforme salienta Fraser), para que um regime de paridade participativa seja realizável, ao menos duas outras condições adicionais devem ser satisfeitas.

Em primeiro lugar, a condição objetiva de que “[...] a distribuição dos recursos materiais deve ser tal que assegure aos participantes independência e ‘voz’ [...]” e, em segundo, a condição intersubjetiva de que “[...] os padrões culturais institucionalizados de interpretação e avaliação expressem igual respeito a todos os

---

<sup>86</sup> No original: “[...] all (adult) members of society to interact with one another as peers [...]” (FRASER, 1996, p. 30).

participantes e garantam igual oportunidade para alcançarem a estima social” (FRASER, 1996, p. 30-31, tradução nossa).<sup>87</sup>

Nessa perspectiva reformulada, portanto, diversamente do prisma original, o reconhecimento não guarda correspondência umbilical com a autorrealização pessoal, mas sim com uma questão de justiça:

Deve-se dizer [...] que é injusto que a alguns indivíduos e grupos seja negado o status de parceiros integrais na interação social simplesmente como consequência de padrões institucionalizados de interpretação e valoração de cujas construções eles não tenham participado em condições de igualdade, e que depreciem suas características distintivas ou as características distintivas que lhes são atribuídas (FRASER, 1996, p. 24, tradução nossa).<sup>88</sup>

Desta forma, o propósito de tratar o reconhecimento como questão de justiça permite, a *contrario sensu*, conceber as experiências de não reconhecimento “[...] como uma lesão de status cujo loco está nas relações sociais, não na psicologia individual” (FRASER, 1996, p. 25, tradução nossa).<sup>89</sup>

Em outros termos, não se trata apenas de ser mal pensado, desprezado ou desvalorizado nas atitudes da consciência ou crenças alheias. Trata-se, antes, “[...] de ser negado o status de parceiro pleno na interação social e de ser impedido de participar como um par na vida social como consequência de padrões institucionalizados [...]” de desrespeito ou desprezo, por meio das leis ou pelas práticas sociais e costumes que estruturam a interação cotidiana (FRASER, 1996, p. 25-26, tradução nossa).<sup>90</sup>

Aliás, neste mesmo contexto de deficiências da interação social, também Honneth (2008) vislumbra a possibilidade de surgirem situações outras, em que os sujeitos

---

<sup>87</sup> No original: “[...] the distribution of material resources must be such as to ensure participants’ independence and ‘voice’ [...]”; e “[...] institutionalized cultural patterns of interpretation and evaluation express equal respect for all participants and ensure equal opportunity for achieving social esteem [...]” (FRASER, 1996, p. 30-31).

<sup>88</sup> Conforme texto original: “One should say, rather, that it is unjust that some individuals and groups are denied the status of full partners in social interaction simply as a consequence of institutionalized patterns of interpretation and evaluation in whose construction they have not equally participated and that disparage their distinctive characteristics or the distinctive characteristics assigned to them” (FRASER, 1996, p. 24).

<sup>89</sup> Redação original: “It conceives misrecognition as a status injury whose locus is social relations, not individual psychology” (FRASER, 1996, p. 25).

<sup>90</sup> Original: “[...] to be denied the status of a full partner in social interaction and prevented from participating as a peer in social life as a consequence of institutionalized patterns [...]” (FRASER, 1996, p. 25-26).

passam a se comportar como expectadores meramente contemplativos e indiferentes, isto é, se colocam na perspectiva de um observador neutro, em flagrante oposição à relação participativa característica deste modelo de reconhecimento.

Este paradoxo é assim retratado pelo autor:

Na esfera em constante expansão de troca de mercadorias, os sujeitos são compelidos a se comportar como observadores afastados mais do que como participantes ativos na vida social, pois seus cálculos recíprocos dos benefícios que os outros podem render para seu próprio lucro demanda uma instância puramente racional e despida de emoção (HONNETH, 2008, p. 25, tradução livre).<sup>91</sup>

Estas experiências de comportamento, em que o indivíduo se torna incapaz de reconhecer humanamente o outro, perdendo suas habilidades para o envolvimento de empatia para com outras pessoas, é que permitiram ao sociólogo alemão identificar o fenômeno da reificação em comportamentos intersubjetivos.<sup>92</sup>

Nesse sentido, a respeito desta tendência a perceber os outros sujeitos de interação como meros objetos, assim se manifesta o autor:

Ao falar aqui de meros objetos ou "coisas", quero dizer que, neste tipo de amnésia, perdemos a capacidade de compreender imediatamente as expressões comportamentais de outras pessoas como reivindicações que nos são feitas – para que reajamos de forma adequada (HONNETH, 2008, p. 58, tradução livre).<sup>93</sup>

Esta noção de reificação, reformulada por Honneth, consiste, portanto, no esquecimento das relações primordiais entre os indivíduos, ou, em última análise, ao esquecimento do reconhecimento.

---

<sup>91</sup> Conforme redação original: "In the constantly expanding sphere of commodity exchange, subjects are compelled to behave as detached observers, rather than as active participants in social life, because their reciprocal calculation of the benefits that others might yield for their own profit demands a purely rational and emotionless stance" (HONNETH, 2008, p. 25).

<sup>92</sup> Trata-se de uma reformulação do conceito de reificação originalmente cunhado por Karl Marx e desenvolvido posteriormente por Georg Lukács, ampliando-se e generalizando-se os sintomas para outras esferas de interação social não-econômicas, isto é, para além do mundo do trabalho (fetichismo de mercado marxista) e das relações sociais intimamente ligadas ao mundo capitalista.

<sup>93</sup> Conforme redação original: "By speaking here of mere objects or 'things', I mean that in this kind of amnesia, we lose the ability to understand immediately the behavioral expressions of other persons as making claims on us – as demanding that we react in an appropriate way" (HONNETH, 2008, p. 57-58).

Noutro giro, este modelo de reconhecimento também exige o abandono da construção baseada na identidade<sup>94</sup>, dando vez ao tratamento do reconhecimento como uma questão de *status* social.

Isto porque, concebendo o não-reconhecimento como um dano à identidade e, assim, enfatizando a estrutura psíquica em detrimento das instituições sociais e da interação social, o modelo de reconhecimento assentado na identidade tende a promover um processo de separação e clausura dos grupos ao invés de criar interações entre eles.

É o que explica com propriedade Nancy Fraser (2007, p. 106-107):

Enfatizando a elaboração e a manifestação de uma identidade coletiva autêntica, auto-afirmativa e autopoietica, ele [o modelo de identidade] submete os membros individuais a uma pressão moral a fim de se conformarem à cultura do grupo. [...], o resultado é a imposição de uma identidade de grupo singular e drasticamente simplificada que nega a complexidade da vida dos indivíduos, a multiplicidade de suas identificações e as inserções de suas várias afiliações. [...] Ignorando as interações transculturais, ele trata as culturas como profundamente definidas, separadas e não interativas, como se fosse óbvio onde uma termina e a outra começa.

Nesse passo, Zygmunt Bauman ensina que não há apenas uma identidade (um único agregado de ideias e princípios rígido, engessado, irrevogável), mas sim que cada ser humano, por suas múltiplas experiências, possui várias “identidades” (BAUMAN, 2005a).

Ademais, o rompimento do padrão de reconhecimento fundado na identidade se justifica uma vez que, se de um lado, a identidade é resultado do reconhecimento das características por uma outra pessoa, de outro, esta noção acaba tornando saliente a especificidade e a diferença deste em relação aos demais.

Neste sentido, este trabalho se perfilha mais apropriadamente à ideia de reconhecimento como uma questão de status social. Por via reflexa, a privação do reconhecimento alicerçado neste modelo corresponde a uma subordinação social e supressão do direito de participar de maneira igualitária do seio social:

---

<sup>94</sup> Consoante o modelo estruturado na identidade, tal como defende Axel Honneth, a reivindicação por reconhecimento significa reparar os danos à subjetividade dos membros de um grupo, isto é, a depreciação da identidade cultural específica do grupo pela cultura dominante (FRASER, 2007).

Dessa perspectiva [do modelo de status], o que exige reconhecimento não é a identidade específica de um grupo, mas a condição dos membros do grupo como parceiros integrais na interação social. O não reconhecimento, conseqüentemente, não significa depreciação e deformação da identidade de grupo. Ao contrário, ele significa *subordinação social* no sentido de ser privado de *participar como um igual* na vida social (FRASER, 2007, p. 107, destaques originais).

Dito de outro modo, o não reconhecimento e, por conseguinte, a subordinação, surgem como um vício na interação social, quando os padrões institucionalizados de valoração cultural, ao mesmo tempo em que constituem certos grupos como normativos, concebem alguns atores como “[...] inferiores, excluídos, completamente ‘os outros’ ou simplesmente invisíveis<sup>95</sup>, ou seja, como menos do que parceiros integrais na interação social [...]” (FRASER, 2007, p. 108).

É sob este panorama, portanto, que Nancy Fraser defende que “[...] o não reconhecimento é errado porque constitui uma forma de subordinação institucionalizada – e, portanto, uma séria violação da justiça” (FRASER, 2007, p. 112).

Com efeito, é justamente isto que ocorre com os refugiados e solicitantes de refúgio, nas hipóteses em que lhes é negada a paridade de participação e pertencimento da sociedade acolhedora.

Nesta medida, a reivindicação por reconhecimento no modelo de status visa não a valorizar a identidade de grupo, mas sim a superar a subordinação, procurando tornar o sujeito subordinado um parceiro integral na vida social, capaz de interagir em pé igualdade com os demais membros da comunidade, ou seja, contribuindo para a paridade participativa (FRASER, 2007).

Deste modo, as reivindicações por reconhecimento têm o intuito de “[...] *desinstitucionalizar padrões de valorização cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam [...]*” (FRASER, 2007, p. 109, destaques originais).

Nessa esteira, notadamente no que tange à substituição do modelo da identidade pelo de status, Zygmunt Bauman (2003, p. 72) avalia como acertadas as considerações propostas por Nancy Fraser. Para o sociólogo polonês,

---

<sup>95</sup> Note-se que também Nancy Fraser serve-se da ideia de invisibilidade para ilustrar as experiências de ausência de reconhecimento.

[...] a lógica das “guerras pelo reconhecimento” prepara os combatentes para a absolutização da diferença. Há um traço fundamentalista difícil de reduzir, e menos ainda de silenciar, em qualquer reivindicação de reconhecimento, e ele tende a tornar “sectárias”, nos termos de Fraser, as demandas por reconhecimento. Colocar a questão do reconhecimento no quadro da justiça social, em vez do contexto da “auto-realização” (onde, por exemplo, Charles Taylor ou Axel Honneth, junto com a tendência “culturalista” hoje dominante, preferem colocá-la) pode ter um efeito de desintoxicação: pode remover o veneno do sectarismo (com todas as suas pouco atraentes conseqüências: separação física ou social, quebra da comunicação, hostilidades perpétuas e mutuamente exacerbadas) do ferrão das demandas por reconhecimento. As demandas por redistribuição feitas em nome da igualdade são veículos de integração, enquanto que as demandas por reconhecimento em meros termos de distinção cultural promovem a divisão, a separação e acabam na interrupção do diálogo.

Por este motivo, Bauman (2003) também se filia à corrente doutrinária que encara o reconhecimento como direito à participação na interação social em condições de igualdade.

Em suma, após todos estes apontamentos teóricos, a guinada proposta por Fraser permite identificar uma ideia de reconhecimento inserida na ordem moral; conciliada com a noção de redistribuição; próxima à questão de justiça (e não autorrealização); e distanciada da noção de identidade para se vincular ao status, reclinando a centralidade da teoria para o tema da busca da paridade de participação na interação social.

Contudo, é importante asseverar que o modelo de reconhecimento baseado nas características acima (modelo de status proposto por Nancy Fraser) não invalida que o percurso tripartite apresentado por Axel Honneth para atingir o reconhecimento se realize.

Ao revés, neste aspecto, os pontos de vista são conciliáveis, sobretudo considerando a etapa da dimensão jurídica do reconhecimento, no que diz respeito à construção de um sistema jurídico não-excludente.

Contudo, este caminho não tem mais como destino o autorrespeito, mas sim marcha-se em direção à paridade de participação (o que significa, precisamente no caso da dimensão jurídica do reconhecimento, acesso à justiça e efetivação de direitos).

Indo além, em seus estudos mais recentes, Axel Honneth (2015) reforça a ideia de paridade participativa, ao abordar não apenas os direitos sociais de participação,

mas também, de modo ainda mais profundo, os direitos políticos<sup>96</sup> de participação como atrelados à luta por reconhecimento.

É dizer, o autor apresenta a formação de um sistema jurídico desejável em que a todos os indivíduos partícipes da sociedade seja concedida uma autonomia coletiva por meio da qual possam deliberar, em cooperação com os demais membros do corpo social, acerca de *quais* direitos deverão ser reciprocamente concedidos e do modo *como* deverão ser implementados (HONNETH, 2015).

Deste modo, defende o sociólogo a concepção de um sistema jurídico liberal-democrático (derivado de um Estado democrático de Direito) em cujo seio os indivíduos possam ser compreendidos como beneficiários ou destinatários das liberdades que lhes são garantidas e, simultaneamente, como autores ou produtores dos direitos positivos, em ação de cooperação ativa com os outros partícipes (HONNETH, 2015).

Com efeito, ambos, Fraser e Honneth, defendem que somente por meio de um protesto ativo e pela resistência, traduzido na luta por reconhecimento, é que é possível alcançar a libertação do sentimento paralisante de vergonha social gerado pelo não reconhecimento de direitos, pela exclusão e segregação dele derivadas, pelas mais diversas experiências de desrespeito e pela tolerância ao subprivilegio jurídico (HONNETH, 2003).

A partir destas construções teóricas, portanto, é possível analisar por que meios os solicitantes de refúgio e refugiados podem lutar por paridade de participação e por pertencimento, a partir do ponto de vista das relações jurídicas e dos direitos que lhes são assegurados.

#### **4.2.4 O refúgio em juízo: da passagem do discurso à tomada da ação**

À luz da teoria honnethiana, diante das múltiplas situações de invisibilidade e exclusão, diversos podem ser os modos de ação, isto é, os gestos expressivos pelos

---

<sup>96</sup> A respeito dos direitos políticos, Honneth (2015, p. 145) realça as “[...] possibilidades legais de participar ativamente na formação da vontade democrática e, ao mesmo tempo, influenciar na legislação política”.

quais o reconhecimento pode ser conquistado. Nesse contexto, a tarefa de acreditar ao Direito um papel significativo, válido e profícuo nesse processo de luta por reconhecimento e pelo conseqüente incremento do sistema de proteção não é das mais singelas.

Isto porque, conforme denuncia Brunela Vincenzi (2014), a falta de reconhecimento ou as experiências mal sucedidas de reconhecimento pelo Estado trazem como reflexo justamente uma crise de confiança nas instituições democráticas da justiça brasileira (ante a percepção de ausência do Estado no reconhecimento de direitos).

Tal descrença decorre especialmente do fato de o indivíduo não acreditar ser titular de direitos que possam ser exigidos pelo sistema de justiça estatal, muito em função de o Estado, ao seu turno, se negar por vezes a atribuir “[...] todas as garantias dos direitos humanos àqueles indivíduos que se colocam fora do sistema de justiça” (VINCENZI, 2014, p. 389).

Não por outro motivo, esta ausência de reconhecimento também acaba por estimular muitas vezes um ciclo vicioso e repetitivo de violência por parte dos cidadãos que se encontram excluídos do contexto social e financeiro:

Estes indivíduos, que entendem não poder mais esperar nenhum reconhecimento do Estado de Direito, da sociedade ou da própria família, buscam alhures desfazer o sentimento de injustiça, fazendo a justiça de mãos próprias através da violência física ou em tribunais de exceção criados para o julgamento de seus inimigos (VINCENZI, 2014, p. 388).<sup>97</sup>

De acordo com Brunela Vincenzi (2014), não são raras as experiências em que grupos excluídos lançam mão de violência como meio para suprir a ausência de reconhecimento ou reconhecimentos mal sucedidos pelo Estado.<sup>98</sup>

Com efeito, quando a pretensão de reconhecimento de direitos é negada, o indivíduo entende esta falta de reconhecimento como injustiça e ausência do Estado, que deveria estar ali para defendê-lo e proteger os seus direitos. [...] Observa-se, nesse contexto, que o indivíduo tenta compensar a falta de reconhecimento na esfera do direito [...] por meio da criação de órgãos e instituições com estrutura semelhantes à justiça estatal, na qual o direito é conferido e realizado, muitas vezes até mesmo com imposição de violência (VINCENZI, 2014, p. 386-387).

---

<sup>97</sup> A autora faz referência, notadamente, ao atuar de organizações criminosas em paralelo à justiça estatal.

<sup>98</sup> Brunela Vincenzi (2014) adverte, contudo, que apesar de justificado, o caminho da violência não é, necessariamente, efetivo, na medida em que, além de não gerar o reconhecimento pretendido, pode produzir conseqüências ainda mais negativas para o indivíduo, tais como a punição legal e o emprisionamento.

O que se nota, portanto, é que diante de uma incapacidade do Estado de absorver todas as demandas de direitos humanos, muitos injustiçados e excluídos acabam adotando a violência como caminho para o reconhecimento.

Contudo, no que diz respeito aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, a trajetória proposta pelo presente estudo, diante das situações de ausência de reconhecimento ou reconhecimentos mal sucedidos, é outra.

Partindo-se do princípio de que o Direito tem por dever auxiliar a realização da justiça, o que se pretende demonstrar é que é possível socorrer-se das próprias instituições, ou seja, usar o próprio sistema de justiça pátrio como forma de restabelecer o reconhecimento e, e último grau, até mesmo para se retomar a tão abalada confiança no sistema de justiça brasileiro.

Em outras palavras, a partir do aporte teórico então estabelecido, é plenamente viável conceber a idéia de que o processo (isto é, as demandas judiciais) pode(m) servir como instrumento de luta pelo reconhecimento, para a superação do estado de invisibilidade e para a efetivação de direitos.

Como mencionado em passagem anterior, a confirmação da visibilidade social do sujeito pressupõe expressão pública, ou seja, se dá por meio de um gesto expressivo positivo de visibilidade.

É no sentido deste caráter performativo do reconhecimento (ASSY, 2012), portanto, que se permite afirmar que do acesso ao Judiciário pode advir uma ação prestacional que evidencie este ato valorativo do reconhecimento, como modo de ação.<sup>99</sup>

Este modo de restauração do reconhecimento por meio da provocação do Poder Judiciário é defendido por Brunela Vincenzi:

Neste contexto, podemos enxergar no poder judiciário uma forma de restabelecimento do reconhecimento, pois o indivíduo que teve um direito não efetivado busca o judiciário, em um movimento de luta por reconhecimento, pleiteando que seu direito seja efetivado e, por via de

---

<sup>99</sup> E aqui, adianta-se, nem sempre o advento de uma decisão favorável (ou melhor, nem mesmo de uma decisão) é necessário para a conquista do reconhecimento. A própria participação, em condições de igualdade, da via jurisdicional, por si só, já é capaz de garantir visibilidade e pertencimento.

conseqüência, sua esfera de reconhecimento também (REZENDE; VINCENZI, 2015, p. 182).

É importante asseverar que a autora, em sua análise, alerta que quando a relação jurídica processual é composta por dois indivíduos, em pólos antagônicos, aquele que não obtiver êxito na demanda poderá, enquanto “perdedor”, sair com seu reconhecimento abalado e desestabilizado, gerando um novo problema, o que poderia revelar certa insuficiência do Poder Judiciário no processo de reconhecimento.<sup>100</sup>

No objeto de estudo do presente trabalho, contudo, não se verifica tal obstáculo de maneira tão evidente, pois na maioria das vezes o sujeito reconhecedor, aquele que concede valor ao outro sujeito em busca de reconhecimento, é o próprio Estado.

Suplantada esta questão, é seguro afirmar que

Dentro da teoria de reconhecimento de Axel Honneth, a busca pela Jurisdição pode ser caracterizada como uma forma de luta por reconhecimento, mais especificamente, a segunda forma, que é a luta pelo reconhecimento de direitos via legislativo e judiciário (REZENDE; VINCENZI, 2015, p. 188).

A propósito, o próprio Axel Honneth admite o uso, pelos indivíduos, desta atitude estratégica de “[...] impor juridicamente seus interesses ameaçados a seus parceiros de interação”. Inclusive, o autor chega a reconhecer que cada passo nesse sentido “[...] aumenta, de maneira correspondente, a liberdade jurídica do indivíduo” (HONNETH, 2015, p. 163; 164).

Em síntese, portanto, é possível, considerar o processo como um meio legítimo de reclamação por reconhecimento, em especial quando a serviço de grupos mais desprestigiados, na medida em que se revela como instrumento de busca pela paridade de participação na vida social, como modo de reivindicação de justiça (em ambas dimensões) e como ferramenta para a construção de um sistema jurídico não-excludente, como expressão de interesses universalizados.

Com efeito, muitos grupos sociais já têm percebido o Poder Judiciário como um “*locus* essencial” (CAMPILONGO, 2002, p. 32) de afirmação dos direitos sociais ou,

---

<sup>100</sup> Diante deste embaraço, a autora propõe em seu estudo que a mediação, em especial seu componente de autocomposição, se revele mais eficiente para o processo de reconhecimento intersubjetivo.

para lançar mão da expressão honnethiana, como um “espaço de luta” (PORTANOVA, 2000, p. 18) para a concretização de tais direitos, reintroduzindo o Direito no interior das relações sociais com a busca pela via jurisdicional.<sup>101</sup>

Na verdade, esse fenômeno crescente e em franco desenvolvimento sobre o qual se medita, envolve diversas problemáticas inerentes não apenas aos direitos sociais, mas também a temas afetos aos direitos humanos e às relações políticas, essencialmente.

Justamente por abranger uma diversidade de aspectos das relações humanas, definir judicialização<sup>102</sup> revela-se um encargo embaraçoso. A dificuldade no estabelecimento do conceito se agrava na medida em que a compreensão deste fortalecimento do papel do Judiciário, ainda pouco explorado pela literatura jurídica, é associada a um cunho negativo, significando interferência abusiva ou ato de intervencionismo indevido do Poder Judiciário no espaço de atuação dos demais poderes, sobretudo em temas particularmente controversos.<sup>103</sup>

Daí a relevância de esclarecer que a judicialização, antes de tudo, corresponde a uma atuação que pressupõe o respeito aos limites constitucionais e infraconstitucionais do ordenamento jurídico, ou seja, trata-se de uma circunstância do próprio desenho institucional brasileiro, em que os julgadores, uma vez provocados, não possuem alternativa de se pronunciarem ou não sobre o tema levado à sua cognição (CAMBI, 2010; BARROSO, 2010).

Isto em nada se confunde com o “ativismo judicial”<sup>104</sup>, que transborda tais limites e se revela como uma escolha interpretativa dilatada, em sentido e alcance,

---

<sup>101</sup> Isto tudo sem olvidar, por certo, do exame crítico acerca do desempenho dos demais Poderes (Executivo e Legislativo), sobretudo, quanto às suas respectivas responsabilidades para a efetivação de direitos.

<sup>102</sup> Em muitas obras, de diversos autores que se dedicam ao tema, também é frequente a utilização de outros termos tais como “justicialização” (PIOVESAN, 2002) ou “jurisdicionalização” (PIFFER, 2014) para identificar o mesmo fenômeno.

<sup>103</sup> De modo especial, isto ocorre quando o custo político de determinadas decisões é transferido para os Tribunais (judicialização da política).

<sup>104</sup> É preciso chamar a atenção, ainda, para outra acepção do termo “ativismo”, quando utilizado para expressar a postura mais ativa do magistrado na direção do processo (“ativismo processual”), o que em nada se confunde com o termo pejorativo aqui sob alerta.

equiparada até mesmo a um exercício impróprio do poder judicial (CAMBI, 2010; BARROSO, 2010).<sup>105</sup>

Esclarecida a distinção destas expressões muitas vezes utilizadas como sinônimos, Luis Roberto Barroso (2010, p. 8), ao tratar do tema, revela que a judicialização ocorre quando

[...] questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo.

Em suma, trata-se do mecanismo de acionar o Poder Judiciário para a efetivação de direitos<sup>106</sup>, o que no caso dos solicitantes de refúgio e refugiados, em particular, compreende todo o conjunto de direitos inerentes à condição de refúgio, assim como a concretização dos direitos humanos em geral (JUBILUT, 2011).

Nada obstante, ainda antes de avançar para o ponto seguinte de reflexão a respeito da provocação do Judiciário como instrumento de efetivação dos direitos dos refugiados (essencialmente, a possibilidade de tratar judicialmente do tema refúgio) e tendo em vista a sensibilidade com que o tema se apresenta, imperioso se faz destacar algumas das muitas inquietações e censuras a respeito do fomento da judicialização.<sup>107</sup>

As críticas mais recorrentes se concentram, como já se adiantou, na alegada distorção institucional, na medida em que a atuação jurisdicional em outros terrenos do campo social corromperia a separação dos poderes, causando prejuízos à idéia de harmonia e independência entre os mesmos (JUBILUT, 2011; ALARCÓN, 2011).

A esse respeito, Liliana Jubilut (2011, p. 178) esclarece que

---

<sup>105</sup> No mesmo sentido, acerca da confusão terminológica, ver JUBILUT, 2011.

<sup>106</sup> Este fenômeno tem maior destaque na prática estadunidense, haja vista o relevante papel conferido ao Poder Judiciário nos sistemas de *common law* (JUBILUT, 2011).

<sup>107</sup> Com efeito, no plano sociológico e filosófico, o próprio Axel Honneth (2015) alerta para os riscos de se verificar uma “patologia da liberdade jurídica”, com o incremento da tendência de se submeter os processos da vida real ao Direito. Isto porque, segundo a advertência do autor, existem, como pano de fundo, necessidades e dependências comunicativas não sujeitas à articulação jurídica, de modo que não se pode atribuir, ao sistema do direito, a tarefa de solucionar todos os litígios e conflitos sociais. Mesmo porque, em assim sendo, “[...] a pessoa passa a ser vista apenas como soma de suas reivindicações jurídicas”, ocorrendo o fenômeno de “[...] transformação dos indivíduos em puras máscaras de personagens do direito” (HONNETH, 2015, p. 165; 166).

A separação dos poderes deve ser vista não como uma verdade imutável ou uma barreira de ação, mas sim como um limite às ações estatais e como um dos vários instrumentos que permitem a realização dos fins do Estado, entre os quais ganha cada vez mais destaque a preocupação com a efetivação do respeito à dignidade humana.

Essa compreensão, por vezes, vem associada à idéia de que a concretização de certos direitos via Poder Judiciário significaria transviamento da legitimidade democrática, eis que as decisões são tomadas por agentes que não passaram pelo crivo do voto popular, tampouco compõem órgãos eletivos (SOARES, 2012). Todavia, é a própria Constituição Federal que incumbe o Judiciário da função de, dentro de sua competência, examinar e rever decisões tomadas pelos demais Poderes constituídos, além de corrigir suas eventuais omissões.

Em paralelo, outras vozes suscitam diversas inquietações e objeções à expansão da intervenção judicial, tais como a preocupação de que surjam normas de decisão em sentido contrário entre os tribunais internos e as cortes internacionais (ALARCÓN, 2011), além do risco de a judicialização de temas sobre os quais as instituições competentes não se manifestam de modo satisfatório causar desgaste e politização indevida da justiça (BARROSO, 2012). Contudo, não é precisamente o objetivo fulcral deste estudo se aprofundar em cada uma destas críticas.<sup>108</sup>

Antes de prosseguir, porém, dois inibidores da investida judicial de maior realce merecem consideração especial. O primeiro diz respeito à advertência acerca da judicialização acabar contribuindo para o desgaste e para o abarrotamento do aparelho jurisdicional (sobretudo nas instâncias recursais) e ter como reflexos os malefícios sobre os quais Kazuo Watanabe (2005) alerta em estudo sobre a solução não contenciosa de conflitos, quanto à cultura da sentença em detrimento da cultura da pacificação.

O segundo inibidor se refere à preocupação quanto ao fato de o Direito ser excessivamente formalista e excludente, privilegiando aqueles que dispõem de meios para acessar o Judiciário (JUBILUT, 2011).

No que diz respeito à primeira observação, importa esclarecer que a reflexão proposta por este estudo acerca da judicialização dos conflitos concernentes à

---

<sup>108</sup> Para mais críticas à expansão da intervenção judicial e seus respectivos enfrentamentos, consultar a obra de Luis Roberto Barroso (2012) a respeito do tema.

temática do refúgio (isto é, do papel do Judiciário como espaço de luta por reconhecimento e pela efetivação dos direitos dos refugiados), não pretende impor um estímulo, a todo e qualquer custo, ao modelo de solução contenciosa, adversarial e adjudicada de todos os conflitos de interesse (nem mesmo aqueles envolvendo a população de interesse desta pesquisa).

Ao revés, merece aplausos o incentivo, sempre que possível, à adoção de iniciativas extrajudiciais e de métodos autocompositivos de solução de conflitos<sup>109</sup>, muitos dos quais passaram a ser incorporados inclusive aos próprios procedimentos jurisdicionais, com o advento da Lei nº 13.105/2015, que instituiu o novo Código de Processo Civil brasileiro (BRASIL, 2015b).

Com efeito, o que se encoraja é a adoção de filtros de litigiosidade, respeitando a especificidade de cada caso, com o escopo de ampliar o acesso à ordem jurídica apenas para aqueles indivíduos ou grupos sociais que realmente dela necessitem como derradeiro instrumento de luta para efetivação de seus direitos (situação na qual se inserem os solicitantes de refúgio e refugiados, em muitas ocasiões).<sup>110</sup>

Sob outra ótica, é prudente destacar que, além de possível (como se demonstrará mais a frente), socorrer-se da intervenção jurisdicional é, muitas vezes (particularmente no que tange à efetivação dos direitos dos solicitantes de refúgio e dos refugiados), necessário e inevitável.

Por sua vez, não se pode negar que o formalismo muitas vezes excessivo do ambiente jurisdicional se manifesta como um fator inibidor da busca pela tutela jurisdicional como mecanismo de efetivação de direitos, revelando-se, assim, como instrumento de exclusão, sobretudo quando se trata de população estrangeira em condição de vulnerabilidade.

Nesta perspectiva, retomando os ensinamentos de Jacques Derrida (2003), o dever de hospitalidade acaba sendo limitado e condicionado por normas que são formuladas

---

<sup>109</sup> Também denominados métodos adequados de tratamento de conflitos (conforme nomenclatura adotada na Resolução Normativa nº 125/2010 do CNJ).

<sup>110</sup> Aliás, conforme identifica Paulo Cesar Santos Bezerra (2008), o Poder Judiciário tem sido sobrecarregado justamente em função da falta de acesso à justiça (cujo conceito será explorado mais adiante) e não pelo seu excesso.

na língua do anfitrião, de acordo com sua cultura, o que representa um entrave para o acolhido. Consoante o autor,

[...] o estrangeiro é, antes de tudo, estranho à língua do direito na qual está formulado o dever de hospitalidade, o direito ao asilo, seus limites, suas normas, sua polícia, etc. Ele deve pedir a hospitalidade numa língua que, por definição não é a sua, aquela imposta pelo dono da casa, o hospedeiro, o rei, o senhor, o poder, a nação, o Estado, o pai, etc. Estes lhe impõem a tradução em sua própria língua, e esta é a primeira violência. A questão da hospitalidade começa aqui: devemos pedir ao estrangeiro que nos compreenda, que fale nossa língua, em todos os sentidos do termo, em todas as extensões possíveis, antes e a fim de poder acolhê-los entre nós? (DUFOURMANTELLE; DERRIDA, 2003, p. 15)

Tal conjuntura pode acentuar a “invisibilidade jurídica” tratada anteriormente, e culminar, ainda, com o desconhecimento dos próprios direitos, assim como dos caminhos adequados para reivindicá-los e exercê-los, o que acaba impedindo que muitos recebam do Estado a tutela merecida (CAPPELLETTI; GARTH, 2002).<sup>111</sup> Noutro giro, este cenário também acaba privilegiando apenas uma pequena parcela de indivíduos que dispõem de meios para romper as barreiras e de condições, então, de servirem-se desse caminho jurisdicional para reivindicar seus direitos.<sup>112</sup>

Com efeito, esta questão está intimamente ligada ao acesso à justiça, cujo significado é muito mais amplo que o mero acesso ao processo, ou melhor, acesso à relação jurídica processual, conceito limitado ao sentido predominantemente formal da expressão (BEZERRA, 2006).

Nesse passo, extrai-se das lições de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2013, p. 42, destaques originais) a respeito do acesso a uma ordem jurídica justa que

*Acesso à justiça* não se identifica, pois, com a mera *admissão ao processo*, ou possibilidade de ingresso em juízo. [...] para que haja o efetivo acesso à justiça é indispensável que o maior número possível de pessoas seja admitido a demandar e a defender-se adequadamente (inclusive em

<sup>111</sup> Aliás, é importante alertar que tal ignorância, sobretudo no que concerne aos direitos dos refugiados, afeta não apenas os detentores dos direitos, mas inclusive aqueles que, em nome do Estado, possuem o dever de prestar a tutela jurisdicional (“dizer o direito”). Tal como em um efeito cascata, o mesmo desconhecimento de direitos também acaba por revelar deficiências na formação, na capacitação e na sensibilização de outros agentes públicos responsáveis pelo tratamento do tema (a exemplo dos agentes da Polícia Federal, dos profissionais de saúde pública e todo e qualquer servidor público que lide com migrantes no desempenho de suas funções). Daí também se extrai a relevância das demandas judiciais, uma vez que seus resultados podem ser considerados para a determinação das condutas dos agentes públicos, cumprindo, assim, o processo, seu escopo educativo a que se refere Cândido Rangel Dinamarco (2013).

<sup>112</sup> Nesse aspecto, mais do que “invisíveis”, as vítimas dessa exclusão não têm direito a voz.

processo criminal), sendo também condenáveis as restrições quanto a determinadas causas (pequeno valor, interesses difusos); mas, para a integralidade do acesso à justiça, é preciso isso e muito mais.

E prosseguem os autores, acerca do conjunto de princípios e garantias que conduzem à ordem jurídica justa:

Assim, (a) oferece-se a mais ampla *admissão de pessoas e causas* ao processo (universalidade da jurisdição), depois (b) garante-se a todas elas (no cível e no criminal) a observância das regras que consubstanciam o *devido processo legal*, para que (c) possam participar intensamente da formação do convencimento do juiz que irá julgar a causa (princípio do *contraditório*), podendo exigir dele a (d) efetividade de uma *participação em diálogo* -, tudo com vistas a preparar uma solução que seja justa, seja capaz de eliminar todo resíduo de insatisfação. Eis a dinâmica dos princípios e garantias do processo, na sua interação teleológica apontada para a *pacificação com justiça* (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2013, p. 42, destaques originais)

José Roberto dos Santos Bedaque (2006, p. 73), por sua vez, assim sintetiza o conceito de acesso à ordem jurídica justa: “[...] significa proporcionar a todos, sem qualquer restrição, o direito de pleitear a tutela jurisdicional do Estado e de ter à disposição o meio constitucionalmente previsto para alcançar esse resultado”.

Nessa mesma direção segue a dicção de Mauro Cappelletti e Bryant Garth (2002, p. 13):

O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística. Seu estudo pressupõe um alargamento e aprofundamento dos objetivos e métodos da moderna ciência jurídica.

Desta maneira, a compreensão de acesso à justiça que se traz à luz deve significar muito mais que acesso ao Judiciário.<sup>113</sup> Nesse sentido, é preciso de antemão reconhecer que, isoladamente, o fortalecimento da intervenção do Poder Judiciário (ponto de reflexão predominante do presente estudo) dificilmente será capaz de atender a todas as demandas sociais que lhe são apresentadas, se não houver respostas em outros planos nos demais poderes.<sup>114 115</sup>

<sup>113</sup> Não por outro motivo, Danielle Annoni (2008) concebe o acesso à justiça como um direito humano.

<sup>114</sup> Reitera-se a compreensão ampla de acesso à justiça, em que a via judiciária, objeto da reflexão, é apenas uma faceta, mas não a única. Há que se considerar que além do acesso ao Judiciário, cumpre ao Estado ampliar o acesso à justiça também pela via legislativa e executiva.

<sup>115</sup> Nesse passo, destacam-se as iniciativas da Prefeitura Municipal de São Paulo (SP), que, em proposta pioneira no país, criou, em 2013 (por meio da Lei nº 15.764/2013), a Coordenação de Políticas Públicas para Migrantes (CPMig), no âmbito da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Dentre as ações proposta pela Coordenação, já a partir da edição da Lei Municipal nº 16.478/2016 e a conseqüente instituição da Política Municipal para a População Imigrante, criou-se o

Contudo, uma vez que optou-se neste estudo por tratar a tônica da via jurisdicional como mecanismo de realização de direitos, é preciso enfrentar os inibidores da investida judicial, em especial no que tange ao ingresso em juízo (admissão ao processo) e à eliminação de barreiras econômico-financeiras (dispêndio com custas judiciais, advogados e respectivos honorários) e cuidar para que os mesmos não desestimulem a submissão de questões relevantes à apreciação judicial, quando se tratar de caminho inevitável à efetivação de direitos.<sup>116</sup>

Com efeito, a própria efetividade da jurisdição (e, em última análise, também do processo), anseio de quem se socorre do Poder Judiciário, depende diretamente de elementos como facilidade de acesso aos instrumentos jurisdicionais, simplificação de formas e procedimentos, adequação do processo ao direito material e às necessidades atuais da sociedade, bem como do exercício do contraditório com simétrica paridade (ALMEIDA, 2012).

Aliás, a garantia constitucional do devido processo legal, aliada às demais, está diretamente relacionada não apenas aos instrumentos processuais adequados, mas também “[...] a um resultado suficientemente útil e eficaz para quem necessita valer-se dessa atividade estatal” (BEDAQUE, 2006, p. 73-74).

Para tanto, essencialmente no que diz respeito aos solicitantes de refúgio e aos refugiados, é preciso tomar consciência das circunstâncias motivadoras do sistema geral de proteção (violência, perseguição e ausência de proteção estatal no país de origem, dentre outras), de modo fundamentar a necessidade de superação dos muitos obstáculos que se apresentam diante da efetivação de direitos via Poder

---

Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes (CRAI) e foi estabelecido o Conselho Municipal de Imigrantes, com a participação direta dos próprios migrantes na formulação, implementação, monitoramento e avaliação da política municipal, em ação igualmente inovadora (SÃO PAULO, 2016a; SÃO PAULO, 2016b). Indo além, o estudo também apurou iniciativas semelhantes em Barcelona, Espanha. Considerando o histórico empenho da cidade em apoio às populações deslocadas (sobretudo em razão da guerra da antiga Iugoslávia, no final da década de 1980) por meio do Serviço de Atenção a Imigrantes, Emigrantes e Refugiados (SAIER), a administração municipal, a partir de 2015, deu início ao plano “Barcelona, cidade refúgio”, com o intuito de hospedar e ajudar refugiados, fornecendo-lhes serviços necessários e garantindo-lhes direitos, inclusive de participação na coordenação das tarefas, por meio do denominado “espaço cidadão”. A ousada proposta é tornar Barcelona modelo integral, próprio e permanente de acolhida de refugiados. Para maiores detalhes, consultar o sítio eletrônico do programa (BARCELONA, acesso em: 13 abr. 2017).

<sup>116</sup> A respeito da barreira econômico-financeira como inibidor da investida judicial, é preciso destacar que boa parte dos solicitantes de refúgio e refugiados desconhecem o direito à gratuidade de justiça e os serviços prestados pelas Defensorias Públicas (dos Estados e da União).

Judiciário e que ameaçam o escopo da intervenção jurisdicional, qual seja, o reconhecimento e a efetivação dos direitos.

Neste ponto, é preciso destacar o incansável e ativo papel das organizações da sociedade civil, nacionais e internacionais, Igrejas, que operam em rede de solidariedade em prol da promoção e defesa dos direitos dos refugiados, não apenas em âmbito jurisdicional, mas também no Legislativo e junto ao Poder Executivo.

Considerando tais elementos, sob a ótica do presente estudo prevalece a faceta positiva do fenômeno da judicialização como instrumento muitas vezes crucial e necessário à efetivação de certos direitos.

Derivada do constitucionalismo democrático, baseia-se na noção de que o Poder Judiciário tem a função (e o dever) de intervir em situações nas quais os Poderes Executivo e Legislativo deixem de agir ou ajam de maneira contrária ao Direito, corrigindo, assim, eventuais desvios (JUBILUT, 2011). Mesmo porque, conforme já mencionado, não pode o Poder Judiciário se esquivar à provocação do jurisdicionado.

Em outras palavras, este estudo enfatiza a face do fenômeno que revela o ofício do Poder Judiciário em atender a demandas da sociedade que não foram satisfeitas adequadamente pelos demais poderes e corrobora a clássica visão de Francisco Pontes de Miranda (1979, p. 104) do processo como “[...] o corretivo da imperfeita realização automática do direito objetivo”.

O Poder Judiciário, então, passa a ter grande impacto e deixa de ser concebido como simples espaço de neutralização de conflitos para ser encarado como um importante campo de exposição, afirmação e condensação de conflitos sociais (CAMPILONGO, 2011) e, por conseguinte, de luta e de conquista de reconhecimento.

A significativa contribuição da judicialização ganha força também na voz de Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 80-83):

[...] o processo de judicialização tem contribuído significativamente como elemento de indução de políticas públicas mais eficazes e na sua fiscalização, ainda mais se considerando que também nessa seara o amplo

(embora as deficiências ainda existentes) acesso à Justiça assegurado [...] pela nossa Constituição acaba, inclusive, por conferir uma importante dimensão democrático-participativa ao direito do cidadão, via ação judicial ou mesmo mediante outros instrumentos (basta citar aqui o inquérito civil promovido pelo Ministério Público), cobrar permanentemente dos seus representantes eleitos o cumprimento das promessas muitas vezes transitórias assumidas por ocasião das eleições e, acima de tudo, exigir que sejam levadas a sério as promessas constitucionais.

Nesta mesma trilha, são apropriadas as lições de Cândido Rangel Dinamarco (2013, p. 181), acerca do papel relevante das instituições da justiça na afirmação de direitos e da imposição imperativa do Estado sobre as pessoas pela via jurisdicional:

É não pensar somente nos conflitos transindividuais que um a um chegam clamando por solução, mas na massa de todas as pretensões deduzidas à Justiça, às quais o Estado imporá com a sua autoridade imperativa a força do seu direito; não fosse a jurisdição institucionalizada, perderia sentido o ordenamento jurídico estatal como fonte autoritativa de regras de convivência e perderia sentido o próprio Estado que o instituiu e que, para coesão do grupo, tem a estrita necessidade da preservação do ordenamento.

Nesse contexto, particularmente a respeito dos direitos dos refugiados, Pietro Alarcón (2011, p. 119), apesar dos alertas já mencionados em momento anterior nesta seção, reconhece que a judicialização pode se revelar como importante instrumento para sua efetivação:

A solidariedade, a tolerância e o direito de acesso aos direitos são baluartes indiscutíveis para a conquista da democracia na passagem regenerativa do Brasil a um Estado de Direito pautado pela efetividade da vida, das liberdades e da justiça. Daí a importância de fornecer um conteúdo jurídico constitucional sólido a esses valores e princípios, na ideia de torná-los fundamentos legitimadores da decisão nas situações em que se discute o *status* ou a efetividade de um direito particular de um refugiado, oriundo da normatividade internacional e interna.

Mesmo porque, não se pode perder de vista que o objetivo fundamental do processo é, em síntese, alcançar um provimento efetivo e justo em relação ao direito lesado ou ameaçado de lesão de alguém.

Nesse sentido, para que as demandas por visibilidade e por efetivação de direitos dos refugiados não permaneçam eternamente à margem do Direito, é importante estimular a utilização, por esta população, das instituições estatais (dentre elas, os mecanismos de provocação do Poder Judiciário) para promovê-las.

O Poder Judiciário emerge, portanto, não apenas como espaço de luta por reconhecimento, mas também como espaço de debate acerca do sentido dos

direitos já normativados/positivados e sua necessária efetivação ou, ainda, para atestar o surgimento de novos direitos, superando, assim, a tradicional concepção de direito na qual o espaço de criação é obra exclusiva do Poder Legislativo.<sup>117</sup>

O que se defende, então, é a aproximação das demandas por reconhecimento a este espaço institucional do Estado e a ideia do processo como mecanismo de realização de direitos.

Com efeito, a judicialização ganha maior repercussão quando o próprio ordenamento jurídico garante, expressamente, o direito de acesso ao conjunto destes direitos, via Judiciário, bem como os mecanismos processuais e institucionais destinados a dar-lhes eficácia.

Por esta razão, além de apresentar o processo como mecanismo de luta pelo reconhecimento (como se tratou anteriormente), este trabalho também tem por meta demonstrar que é possível submeter o tema do refúgio à apreciação jurisdicional.

Preambularmente, a própria natureza jurídica da Convenção de 1951, enquanto tratado internacional (já comentada em passagem anterior), já seria suficiente para se defender a tese de que os direitos e o próprio conceito de refugiado por ela assegurados podem ser apreciados pelo Poder Judiciário para que sejam efetivados. Mas não é só.

Nesse sentido, apesar de a Lei nº 9.474/97 ser silente quanto à possibilidade de acesso ao Judiciário para reivindicação de direitos, há previsão expressa na Convenção de 51 permitindo aos refugiados recorrerem ao Judiciário para assegurar a efetivação de seus direitos, na forma como reza a disciplina do artigo 16 (AGNU, [s.d.]a), ao tratar do direito de estar em juízo:

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção da cautio judicatum solvi.

---

<sup>117</sup> Quanto a este último aspecto, retoma-se a ideia defendida por Axel Honneth (2015), enunciada em passagem anterior, da conquista do reconhecimento por meio da formulação de um sistema jurídico em que haja a participação do reconhecido não apenas como destinatário, mas também como autor do direito.

3. Nos Estados Contratantes outros que não o que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Isto significa dizer que do texto da própria Convenção de 51 depreende-se que a mera previsão normativa de direitos (isto é, a positivação) não é garantia de efetivação.

Daí a conclusão de Liliana Jubilut (2011, p. 170-171) de que a própria Convenção de 51 é a base que garante a judicialização dos direitos dos refugiados:

[...] além de estabelecer direitos e de se utilizar da gramática dos direitos humanos, e, com isso, lembrar que os refugiados são titulares destes; a Convenção de 51 entende que apenas listar os direitos não irá garantir sua efetivação e, portanto, permite que os refugiados recorram ao Poder Judiciário a fim de assegurar a mesma.

Por sua vez, a Resolução nº 03/2008 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA, 2008), que versa acerca dos direitos humanos dos migrantes, garante a esta população o direito ao devido processo legal e aos recursos a ele inerentes.

Indo além, até mesmo o próprio Código de Processo Civil (art. 26, II) determina que

“[...] a cooperação jurídica internacional será regida por tratado de que o Brasil faz parte e observará [...] a igualdade de tratamento entre nacionais e estrangeiros, residentes ou não no Brasil, em relação ao acesso à justiça e à tramitação dos processos, assegurando-se assistência judiciária aos necessitados” (BRASIL, 2015b).

Tudo isto sem mencionar, por óbvio, a garantia constitucional da inafastabilidade da tutela jurisdicional, prevista no art. 5º, XXXV (BRASIL, 1988).

Assim sendo, seja diante do ordenamento jurídico internacional ou regional aos quais o Brasil se comprometeu, ou ainda sob o plano interno (sob a ótica constitucional ou infraconstitucional), é inegável a previsão normativa de acesso ao sistema de justiça estatal, de modo que o recurso ao Poder Judiciário será sempre possível como um meio de efetivar os direitos garantidos à população em situação de refúgio.<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Este mesmo direito está também mencionado nos seguintes documentos que tratam dos direitos humanos: Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigos 6º e 8º); Pacto Internacional sobre os direitos civis e políticos (art. 16), internalizado por meio do Decreto nº 592/92; Convenção

Além disto, uma vez se trata de efetivação de direitos já assegurados (como é o caso dos direitos humanos em geral e do próprio direito dos refugiados), não há o que se questionar sobre a possibilidade de levar o tema à apreciação do Poder Judiciário:

[...] o recurso ao Judiciário e a ação do mesmo servem para efetivar direitos assegurados, auxiliando no avanço do respeito aos direitos decorrentes da dignidade humana, que tem sido aceitos como princípios e fins dos Estados Democráticos e/ou do Estado de Direito, e atuando dentro de suas funções tanto do ponto de vista formal quanto material e, portanto, na consecução dos objetivos e valores das sociedades (JUBILUT, 2011, p. 166).

Inquestionável, pois, a possibilidade de submeter todas as questões que circundam a temática do refúgio (inclusive a determinação do *status* de refugiado) a controle jurisdicional, de modo que o papel intervencionista do Judiciário está legitimado diante dos elementos acima destacados.

Indo além, interessa destacar que a proteção dos direitos de que se trata não está adstrita ao momento pós aquisição do *status* protetivo inerente à condição de refúgio. Isto significa dizer que as pessoas em situação de refúgio devem ter seus direitos fundamentais respeitados antes, durante e depois do processo de solicitação do *status* de refugiado (PIOVESAN, [s.d.]; MILESI; CARLET, [s.d.]; JUBILUT; APOLINARIO, 2008).<sup>119</sup>

Noutro giro, muito embora se admita certa influência da carga política envolvida no debate, não se pode perder de vista que as questões inerentes à condição de refúgio (inclusive a definição do próprio *status* e sua respectiva concessão) e aos direitos e padrões mínimos de proteção dela decorrentes são matérias eminentemente jurídicas, não apenas de caráter moral ou vinculadas à solidariedade.

Deste cenário, se extraem duas conclusões que possuem íntima correlação: a) tratam-se, seguramente, de obrigações revestidas de caráter jurídico, vinculadas ao preenchimento das condições objetivas elencadas nos instrumentos normativos (isto

---

Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de sua família (art. 24).

<sup>119</sup> Lilitana Jubilut (2011) divide em quatro momentos a relação entre o refúgio e os direitos que merecem proteção: causas que impõem a necessidade do refúgio (pré fuga); durante o deslocamento do indivíduo de seu Estado de origem para o país de refúgio; período em que vige a condição de refugiado; implementação de uma solução durável.

é, sem grau de discricionariedade ou margem de liberdade de decisão diante do caso concreto); e b) o reconhecimento do *status* de refugiado é ato declaratório (e não constitutivo) do país que o concede, justamente porque, uma vez presentes as condições previstas em norma legal, o *status* deve ser assegurado ao solicitante (JUBILUT, 2011).

Consoante o ensino de Liliana Jubilut (2011, p. 174), “[...] os Estados não tem discricionariedade para decidir se reconhecerão ou não os refugiados uma vez que as hipóteses estejam configuradas, mas sim uma obrigação”.

Em sentido convergente, defendendo a superação da discricionariedade estatal, são as lições de Pietro Alarcón (2013, p. 113), para quem, por meio de uma interpretação sistemática, o leque de direitos insculpidos nos instrumentos jurídicos protetivos dos refugiados “[...] impede ao Estado negar o direito ao refúgio quando a pessoa se encontre em circunstâncias que levem a risco esses direitos”, ou seja, preenchidas as condições estabelecidas normativamente.<sup>120</sup>

Com efeito, se presente uma das condições legais, aliada ao merecimento da proteção internacional (isto é, não estar configurada uma das cláusulas de exclusão) e à necessidade, o indivíduo nestas circunstâncias já é considerado refugiado, independentemente de qualquer reconhecimento formal por parte de quem quer que seja (JUBILUT, 2011).

Também da própria Convenção se extrai o caráter declaratório do reconhecimento do *status* de refugiado, haja vista os comandos imperativos dos vocábulos “aplicar-se-á” (o termo refugiado) e “deve” (a pessoa ser reconhecida como refugiada).<sup>121</sup>

Aliás, como acertadamente observa Larissa Leite (2014), no sistema brasileiro é o próprio artigo 26 da Lei 9.474/94<sup>122</sup> que estabelece que a decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado é ato declaratório, e não constitutivo, gerando efeitos *ex tunc*.

---

<sup>120</sup> De modo distinto, a título exemplificativo, é a disciplina da Convenção sobre Asilo Territorial de 1954, que estabelece em seu artigo II que “[...] todo Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, nem a declarar porque o nega” (ALARCON, 2013, p. 111-112).

<sup>121</sup> Liliana Jubilut (2011) investigou que nos textos originais em inglês e em francês os comandos imperativos também se fazem presentes, com os termos “*shall apply*” e “*s’appliquera*”.

<sup>122</sup> “Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” (BRASIL, 1997).

Indo além, para fins de aquisição do direito à permanência definitiva, a interpretação que se confere aos termos da Resolução Normativa nº 6, de 21 de agosto de 1997, do Conselho Nacional de Imigração (com a redação trazida pela Resolução Normativa nº 91, de 10 de novembro de 2010) é a de que são computados quatro anos a partir do protocolo de solicitação de refúgio, e não apenas a partir da aquisição do *status*.

Diante de tais considerações, o Poder Judiciário assume um papel crucial na busca pela proteção integral dos indivíduos em situação de refúgio, na medida em que representa um relevante *locus* público de participação, concretizador da materialidade dos muitos direitos que são assegurados a esta população.

Por todas estas razões, tendo em vista o espaço que a provocação jurisdicional garante aos solicitantes de refúgio e aos refugiados ser decisivo, é que se faz necessário, no fechamento deste capítulo, o exame dos fundamentos de algumas decisões selecionadas sobre a temática do refúgio.

Este exercício hermenêutico contribuirá, por certo, para evidenciar as particularidades do modo de concessão do refúgio no Brasil, para a identificação de eventuais fragilidades, para o aperfeiçoamento do sistema de proteção nacional e para a efetividade das garantias a que fazem jus os refugiados, mormente considerando a proximidade de celebração de vinte anos da Lei nº 9.474/97.

#### 4.3 AS DEMANDAS JUDICIAIS COMO INSTRUMENTO DE BUSCA PELA EFETIVAÇÃO DE DIREITOS

A subseção antecedente evidenciou a possibilidade e a adequação do uso da via jurisdicional como meio para a efetivação de direitos inerentes à temática do refúgio. Contudo, na busca por decisões que validassem, em termos práticos, tal asserção, notou-se que o debate no espaço jurisdicional brasileiro a esse respeito ainda é parco.

Com efeito, esta constatação não é recente. Liliana Jubilut (2011) já havia averiguado, em estudo anterior acerca da judicialização do refúgio, que a jurisprudência brasileira que versa sobre as múltiplas facetas pertinentes à tônica

dos direitos dos refugiados é escassa e não apresenta uniformidade, além de ter observado uma certa tendência do Judiciário a deferir casos a favor do Poder Executivo.<sup>123</sup>

Ao seu turno, este estudo apurou que houve, desde então, um aumento pouco expressivo na submissão de causas concernentes ao tema do refúgio ao exame das Cortes Superiores do país. Tal insignificância se reveste de maior impacto considerando que houve um incremento considerável do número de solicitações de refúgio, bem como de emissões de *status* de refugiados pelo governo brasileiro nos últimos anos.<sup>124</sup>

Indo além, importa revelar que, na maioria das vezes, a matéria do refúgio é levada à apreciação dos órgãos julgadores de maneira reflexa ou oblíqua, isto é, raramente como principal ponto de discussão da demanda. Predomina, assim, o hábito de a questão ser apresentada às cortes brasileiras de modo acessório a temas como expulsão ou extradição, servindo, o refúgio, por vezes de forma indevida, como mecanismo capaz de justificar e fundamentar pedidos de vedação ou suspensão destas espécies de retirada compulsória do estrangeiro do país.<sup>125</sup>

Pode-se creditar a escassez de uso do Poder Judiciário brasileiro como forma de efetivar os direitos dos refugiados que aqui se encontram a muitos dos obstáculos anteriormente apresentados, tais como a falta de conhecimento da matéria, os desafios decorrentes da aparente ingerência indevida do Judiciário na questão e, sobretudo, a dificuldades quanto ao efetivo acesso dos refugiados ao sistema jurisdicional.

---

<sup>123</sup> Em 2007, a autora havia computado apenas dezoito julgados sobre a questão no âmbito do STF e do STJ, dos quais quinze foram submetidos à apreciação da Corte Suprema e apenas três ao STJ (JUBILUT, 2007), mesma cifra por si indicada um ano mais tarde em novo trabalho (JUBILUT; APOLINÁRIO, 2008). Por sua vez, em 2012, Carina Soares (2012) identificou vinte e três julgados dirigidos às cortes superiores, sendo dezoito no STF e cinco no STJ.

<sup>124</sup> A respeito do significativo aumento das solicitações de refúgio e da emissão do *status* de refugiado no Brasil, consultar Capítulo 2.

<sup>125</sup> Líliliana Jubilut (2011), inclusive, aponta este artifício como uma das causas em razão das quais a judicialização do refúgio no Brasil é pontual. Segundo a autora, a solicitação do *status* de refugiado utilizada exclusivamente como tentativa de impedir a extradição ou a expulsão, em hipóteses nas quais os casos particulares não têm relação com a temática da proteção humanitária, contribui para que haja, em boa parte dos membros do Poder Judiciário, uma predisposição contrária à própria judicialização do tema do refúgio no país.

Este último entrave é intensificado pelo fato de a população refugiada no Brasil ainda não ter alcançado um grau de empoderamento suficiente para reivindicar, por si só, seus direitos.

Nesse diapasão, os refugiados acabam dependendo, em grande medida, seja direta ou indiretamente, da força de trabalho e do empenho de atores da sociedade civil organizada (organizações não-governamentais, Universidades, Igrejas etc.) não apenas para conhecer, como também para ter acesso a seus direitos. Isto só reforça o papel protagonista da sociedade civil na proteção e promoção dos direitos dos refugiados no Brasil, já mencionado em trecho transato, mas também, por outro lado, destaca a situação de invisibilidade jurídica, que já se abordou.

Nos esforços para dirimir as diversas situações de negação de direitos que lhe são apresentadas cotidianamente, contudo, tais organizações optam, preferencialmente, por outras vias de enfrentamento e diálogo que não a judicial.

Isso porque, o custo político de inaugurar uma ação judicial é muito elevado, principalmente se no pólo demandado se encontra o Estado (*lato sensu*, a União, os Estados federados, os Municípios ou mesmo o próprio CONARE).

Como se sabe, tais organizações são parceiras do Estado em suas múltiplas esferas de atuação e dialogam muito proximamente com os entes governamentais na tentativa incessante de estabelecer políticas públicas de integração, diminuir burocracias e tantas outras barreiras que obstam o acesso a direitos.

Não é mera obra do acaso, como já se viu em passagem anterior, que, por lei, o CONARE comporta, em sua composição, um representante de organização da sociedade civil que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país, cujo assento lhe garante direito a voz e voto<sup>126</sup>. Este espaço, por certo, é resultado de uma conquista e reconhecimento de longos anos de comprometimento e atividade da sociedade civil (notadamente das Caritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo) com a causa do refúgio.

Dessa maneira, estes organismos não-governamentais acabam ficando numa posição extremamente desconfortável em tomar a iniciativa de enfrentar

---

<sup>126</sup> Como se viu, na América do Sul, apenas o Uruguai possui estrutura semelhante.

judicialmente o Estado, sobretudo tendo em vista a cultura litigante predominante no país, que enxerga a demanda judicial como campo de batalha em que existem “vencedores” e “perdedores”, num cenário de animosidade e inimizade.

A via judicial, portanto, acaba sendo eleita apenas como última medida para a solução de conflitos, após superadas sem sucesso as demais tentativas de diálogo em outras esferas de atuação.

Caso contrário, resta aos refugiados socorrerem-se de advogados privados (alternativa reservada àqueles que possuem boas condições econômicas, haja vista o custo financeiro sabidamente elevado) ou do serviço das Defensorias Públicas dos Estados e da União, o qual possui limitações de diversas ordens, notadamente o volume desmesurado de demandas sob suas atribuições.<sup>127</sup>

Nesse passo, Larissa Leite (2014) salienta que, habitualmente, o contato dos solicitantes de refúgio e dos refugiados com Defensores Públicos ocorrem, justamente, quando há o encaminhamento feito pelas próprias organizações da sociedade civil e apenas para o atendimento de questões críticas, tais como a perda da condição de refugiado ou para a interposição de recursos administrativos da decisão denegatória do *status* pelo CONARE.

A estes fatores que explicam o parco uso da via jurisdicional pela população refugiada no Brasil, soma-se o fato de a lei brasileira não prever a possibilidade de se recorrer ao Poder Judiciário, mesmo após esgotada a fase recursal administrativa do procedimento de emissão do *status* de refugiado, perante o Ministro da Justiça.

Não obstante tais considerações, a fim de se atender ao propósito do presente estudo, selecionou-se algumas decisões paradigmáticas que cuidam, direta ou indiretamente, da temática do refúgio no Brasil. Tratam-se de amostras que traduzem a experiência do Judiciário brasileiro no enfrentamento do tema e as interpretações dela construídas, de onde podem ser extraídos alguns direcionamentos relevantes.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Adiciona-se a estas dificuldades o requisito desejável que o Defensor Público seja capacitado em matéria de Direito dos Refugiados, o que não é comum.

<sup>128</sup> Convém esclarecer que a pesquisa jurisprudencial de que se trata limitou-se a buscar decisões colegiadas, em especial das Cortes Superiores.

O intuito de se proceder à análise de ditas decisões judiciais com matérias relativas ao refúgio se justifica a fim de demonstrar que o Judiciário é um espaço de luta disponível às reivindicações dos refugiados no Brasil. Por outro lado, também tem a função de atestar que o produto da interpretação das diretrizes que regulam a matéria pode desempenhar, gradativamente, um importante papel junto ao processo de reconhecimento, consolidação e expansão da tutela jurídica dos direitos dos refugiados no território nacional.

É que, além de permitir que a temática ganhe um alcance muito mais alargado (e, com isso, fazer com que os refugiados adquiram mais visibilidade), a submissão da temática do refúgio ao Judiciário proporciona a criação de critérios de interpretação normativa e, com isso, padrões harmônicos e uniformes para o tratamento dispensado ao refúgio no Brasil.

É como explicita Rafael Queiroz (2007, p. 333), em reflexão acerca do valor da teoria do raciocínio jurídico para a teoria do direito:

Por isso, decisões judiciais têm força normativa voltada não só para o passado, mas também para o futuro, pois permitem que se exija dos tribunais, a partir de sua enunciação, uma decisão de mesmo teor (a aplicação da mesma regra), quando novos casos, semelhantes ao anterior em aspectos-chave, forem levados a juízo.<sup>129</sup>

Daí a importância de se realizar o diagnóstico dos fundamentos das decisões judiciais, extraindo suas adequações e desacertos. Cumpre alertar que tal exame se dará não apenas no que toca à parte dispositiva e aos motivos determinantes da decisão que gerem eficácia vinculante, mas sim de todo o conjunto de fundamentos mencionados nos votos dos julgadores, que culminou com o pronunciamento final da Corte.

Em última análise, a pertinência da hermenêutica visa ao aumento da eficácia normativa e ao aperfeiçoamento do sistema de proteção, de modo que as normas que disciplinam os direitos dos refugiados no Brasil não se consolidem em meros espaços de aparência.

---

<sup>129</sup> Interessa destacar, ainda, que o autor adverte, contudo, que esta premissa não significa dizer que o precedente não admita alteração posterior. Isto pode se dar, por óbvio, desde que o julgador apresente justificativas fundamentadas para que o mesmo não seja seguido, o que significa argumentar que os casos em cotejo são diferentes entre si (QUEIROZ, 2007).

Dito isto, passa-se à análise dos fundamentos dos casos emblemáticos eleitos para exame neste estudo, dividindo-se os temas neles abordados em três eixos de atenção fundamentais: a natureza jurídica do ato de concessão de refúgio; o alcance do devido processo legal e seus princípios corolários em questões procedimentais de elegibilidade; e a extensão da garantia de direitos sociais a refugiados.

#### **4.3.1 A natureza jurídica da emissão do *status* de refugiado: ato administrativo vinculado**

O primeiro ponto digno de nota, extraído da experiência das cortes brasileiras em matéria referente ao refúgio, diz respeito, justamente, à questão nodal que obstaculizava a judicialização do tema e cuja desconstrução se operou na própria via jurisdicional, qual seja, a natureza jurídica do ato vinculado de emissão do *status* de refugiado.

Em outras palavras, a luta jurisdicionalizada teve por fruto a sedimentação da tese de que toda a matéria do refúgio (sejam questões procedimentais inerentes ao regime de solicitação do *status* ou aspectos atinentes aos fundamentos do ato administrativo decisório, bem como aos direitos e garantias dele derivados) é passível de ser submetida à avaliação de um órgão jurisdicional. Ou seja, revelou-se o direito de submeter a temática do refúgio ao exame e ao controle do Poder Judiciário.

Com efeito, esse entendimento não foi edificado rapidamente. Mesmo após a edição da Lei nº 9.474/97, foi resultado de um processo hermenêutico construído com esforço, sendo que até os dias atuais persistem, na jurisprudência pátria, percepções discordantes, como se verá.

Nesse quadro, merecem destaque, inicialmente, as conclusões a que chegou a Suprema Corte brasileira quando do julgamento do Pedido de Extradicação nº 1.008, no ano de 2007.<sup>130</sup>

---

<sup>130</sup> Naquela oportunidade, o governo colombiano requisitou a extradicação do cidadão Francisco Antônio Cadena Collazos, também conhecido como Padre Medina, acusado de envolvimento em

Trata-se da primeira ocasião em que o STF se defrontou com um pedido de refúgio e sua conseqüente concessão ocorridos durante o trâmite do processo extradicional.

Dito de modo menos congestionado, foi a primeira vez em que houve o reconhecimento da condição de refugiado pelo CONARE a estrangeiro que, simultaneamente, estava sendo demandado por seu Estado de origem em processo de extradição, já submetido a exame perante a corte constitucional.

É importante destacar que da leitura do inteiro teor dos votos dos Ministros participantes da sessão de julgamento em questão, depreende-se a perplexidade da Corte diante do ineditismo da situação.

Dos referidos debates, então, despontaram duas questões essenciais ao desenlace da controvérsia então instaurada. A primeira correspondia à definição do alcance dos efeitos do artigo 33 da Lei nº 9.474/97<sup>131</sup> sobre o pedido de extradição (sendo este o cerne da contenda, o qual inclusive foi objeto de questão de ordem). A outra, por sua vez, em plano de menor destaque, dizia respeito à competência exclusivamente política do Poder Executivo quanto ao ato de deferimento do refúgio.

No que tange ao primeiro ponto da contenda, duas correntes protagonizaram a cisão do debate, especificamente, acerca da aplicabilidade integral ou não da regra insculpida no artigo 33 da Lei nº 9.474/97. Em síntese, estava em jogo se o mero reconhecimento da condição de refugiado obstará ou não o seguimento do pedido de extradição.

Em outros termos, discutia-se se o ato de concessão do refúgio pelo CONARE inviabilizaria, por si só, a continuidade da apreciação do pleito extradicional pelo Supremo Tribunal Federal.

De um lado, o relator, Ministro Gilmar Mendes, argüiu que a vinculação do STF a uma deliberação administrativa de órgão vinculado ao Poder Executivo (referindo-se, precisamente, à decisão de emissão do *status* de refugiado pelo CONARE e seus conseqüentes efeitos com relação à extraditabilidade do estrangeiro), significaria

---

delitos de homicídio de um oficial e de um suboficial das Forças Militares da Colômbia e de pertencer à direção das FARC – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia.

<sup>131</sup> “Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio” (BRASIL, 1997).

corrupção dos Poderes, na medida em que, por atribuição constitucional, compete ao STF decidir sobre o juízo de extraditabilidade (BRASIL, 2007a).

Para o Ministro, a Suprema Corte não poderia estar vinculada ao juízo formulado pelo Executivo na concessão administrativa daquele benefício. Consoante seu entendimento, não seria legítimo condicionar o prosseguimento da apreciação e julgamento do pedido de extradição (de competência do STF, por derivação constitucional) a uma deliberação administrativa do CONARE (órgão vinculado ao Poder Executivo).

Na tentativa de solucionar o impasse, portanto, o Ministro defendeu a tese de que a interpretação conferida ao citado artigo 33 deveria ser ajustada, de modo que a extradição de refugiado somente seria obstada quando o fato ensejador do pedido extradicional fosse qualificado como crime político ou de opinião, nos moldes como ocorre com o instituto do asilo.

Isto significaria dizer, na prática, que as demais hipóteses ensejadoras da emissão do *status* de refugiado (tais como o fundado temor de perseguição por motivos de raça), via de regra, não obstarão a extradição (ao menos não como efeito intrínseco ao próprio instituto do refúgio, tal como sugere a redação do artigo em referência).

Esta posição, todavia, foi suplantada pelos votos divergentes que se seguiram, capitaneados pelo Ministro Sepúlveda Pertence. Prevaleceu, portanto, o entendimento de que o artigo 33 da Lei nº 9.474/97 (que garante o princípio da não-devolução e impede a extradição de refugiados) é constitucional em sua integralidade e que, uma vez reconhecido o *status* de refugiado pelo órgão competente do Poder Executivo, isto, por si só, obsta o seguimento do processo extradicional (BRASIL, 2007a).<sup>132</sup>

Mesmo porque, conforme destacou o Ministro Sepúlveda Pertence, é o Poder Executivo que encaminha, ao Supremo Tribunal, o pedido de extradição para julgamento. Deste modo, não há nada que obrigue o Executivo a submeter à Corte

---

<sup>132</sup> Obviamente, desde que haja pertinência temática entre a motivação do refúgio e os fatos apontados como objeto do pedido de extradição.

Suprema um pedido de extradição que entenda, de pronto, inadmissível, por haver sido concedido *status* de refugiado ao extraditando.<sup>133</sup>

O resultado final deste histórico julgamento, portanto, foi o não conhecimento da Extradição (em razão do refúgio), o que acabou impedindo os Ministros de imiscuírem-se mais detidamente na análise da natureza do ato de emissão do *status* de refugiado, segundo ponto de debate identificado no exame dos fundamentos dos votos.

Contudo, alguns trechos das manifestações e até mesmo a própria ementa do acórdão deixam transparecer que, naquela oportunidade, a Corte entendeu que o deferimento do refúgio é questão de competência política do Poder Executivo, condutor das relações internacionais do país.<sup>134</sup>

Eis o trecho da ementa do acórdão, no que interessa a este ponto da discussão (BRASIL, 2007a, p. 1):

[...] 2. É válida a lei que reserva ao Poder Executivo – a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado – o poder privativo de conceder asilo ou refúgio.

Não obstante tal desfecho, já havia vozes na jurisprudência pátria que se levantavam em apoio ao entendimento de que a intervenção do Poder Judiciário no ato de emissão do *status* de refugiado era legítima, não representando invasão indevida na competência do Poder Executivo.

É o caso, por exemplo, das lições extraídas do julgamento da Apelação Cível nº 2008.70.00.0016318/PR, em 2008, no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

Em breve retrospecto do evento em questão, o CONARE havia indeferido o pleito de concessão de refúgio formulado pelo cidadão libanês Tanous Hauna, em virtude de seu caso não se enquadrar, segundo o entendimento daquele órgão, nas hipóteses de inclusão previstas no art. 1º da Lei n.º 9.474/97 (PARANÁ, 2008b).

---

<sup>133</sup> Com efeito, a situação sob comento era inusitada eis que o refúgio foi concedido *após* inaugurado o feito extradicional; portanto, a questão já se encontrava sob a condução do STF.

<sup>134</sup> Efetivamente, a superação deste precedente quanto a este ponto, como se verá mais adiante, só adviria no ano de 2009.

Uma vez que o recurso direcionado ao Ministro da Justiça também foi, à época, indeferido, o interessado buscou a via jurisdicional para o fim de ter reconhecida a sua condição de refugiado e, por conseqüência, para que a União se abstivesse de proceder à sua deportação. Isto porque, tendo-lhe sido negado, administrativamente, o *status* refugiado, o mesmo deveria deixar o território nacional no prazo improrrogável de oito dias, sob pena de deportação, nos termos do artigo 98, I do Decreto nº 86.715/81.

Este foi o contexto trazido à mesa, ante o qual o juízo de primeiro grau assim decidiu-se, favoravelmente à pretensão autoral:

[...] em análise acurada do feito, verifico que o ato administrativo emanado do Ministério da Justiça (fl. 48), que indeferiu o recurso interposto por Tanous Hanna, não indica os pressupostos de fato e de direito que conduziram à tomada de decisão, razão pela qual deve ser desconstituído e invalidado, uma vez praticado sem a suficiente motivação (PARANÁ, 2008b, p. 2).

Naquela oportunidade, o juízo de piso cuidou não só de invalidar a decisão emanada do Ministro da Justiça, ante a ausência de fundamentação, como também de reformá-la, passando a analisar a pertinência dos fundamentos invocados pelo autor da demanda para ajustar-se às cláusulas de inclusão definidas em lei. Assim, com sucedâneo no inciso III do artigo 1º da Lei n.º 9.474/1997, concedeu-lhe o *status* de refugiado.

A questão seria submetida à inspeção do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em duas oportunidades, em circunstâncias distintas, a saber.

Num primeiro momento, por ocasião do deferimento do pedido de antecipação de tutela que garantiu a permanência provisória do autor da demanda em território nacional, até o julgamento final da lide, a União Federal interpôs Agravo de Instrumento. Neste ensejo, a União conquistou importante pronunciamento favorável, nos seguintes termos:

A entrada, a permanência e a saída compulsória de estrangeiro são matérias cometidas à autoridade do Poder Executivo com elevado grau de discricionariedade. O controle de quem são os estrangeiros autorizados a sentar pé no território nacional é inerente à idéia de Estado, intrinsecamente inserido em seus fundamentos, e exercício típico de soberania. Como manifestação direta e muito próxima dessa soberania, peculiar à matéria que esteja submetida à conveniência da autoridade: daí o alto grau de discricionariedade (PARANÁ, 2008a, p. 2).

Com efeito, a Corte Federal sulista manifestou-se no sentido de que o comprometimento brasileiro com a proteção dos direitos humanos não autorizaria o Poder Judiciário a desbancar a conveniência administrativa inerente ao ato de concessão do refúgio (PARANÁ, 2008a).

Dito de outro modo, o acolhimento de refugiados seria atributo exclusivo da conveniência administrativa, por meio do exercício de ato de soberania estatal, de modo que qualquer ingerência do Poder Judiciário na questão seria indevida, mormente considerando que, *in casu*, o processo administrativo que apurou a solicitação de refúgio havia transcorrido de forma regular (PARANÁ, 2008a).

Imperou, portanto, o entendimento fixado na tríade soberania, discricionariedade e conveniência administrativa no exame dos casos individuais de pedido de proteção e no controle de estrangeiros em território nacional.

Contudo, haja vista o advento superveniente de sentença resolutiva de mérito, a favor do demandante, o Agravo de Instrumento em questão perdeu o objeto. A União Federal então, diante deste novo *decisum*, interpôs Recurso de Apelação ao TRF4, chegando a invocar afronta ao princípio da separação dos Poderes, já que o juízo *a quo* teria invadido “[...] o mérito de um ato eminentemente político” (PARANÁ, 2008b, p. 2).

Consoante entendimento do qual se valeu a União, a concessão de refúgio seria “[...] decisão política do Governo Brasileiro, através do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça” (PARANÁ, 2008b, p. 2).

De modo diverso, porém, nesta segunda oportunidade em que o TRF4 se manifestou sobre a questão, melhor sorte não lhe assistiu. Por ocasião do julgamento do apelo, o Desembargador Federal relator do caso, acatando integralmente a opinião do Ministério Público Federal, decidiu que:

[...] o autor, calcado no temor de retornar para seu país de origem em razão deste não lhe conferir garantia à vida, à liberdade e à segurança, tem direito de permanecer no Brasil na condição de refugiado com os direitos que a Lei nº 9.474/1997 e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 lhe asseguram (PARANÁ, 2008b, p. 3).

E assim prosseguiu:

Por fim, importante destacar que, no caso, não há que se falar em ingerência do Poder Judiciário na discricionariedade administrativa, tendo em vista que, na dicção do art. 1º da Lei n.º 9.474/1997, o indivíduo que se enquadrar em uma das hipóteses dos incisos do dispositivo, caso dos autos, será obrigatoriamente reconhecido como refugiado. Por isso, correta a sentença que, verificando a existência de fato concreto autorizador do pedido de refúgio, declarou a condição de refugiado de Tanous Hanna (PARANÁ, 2008b, p. 3).

Desta vez, portanto, de maneira oposta ao que havia sido decidido anteriormente, prevaleceu o entendimento de que era legitimamente cabível, ao Poder Judiciário, intervir na decisão administrativa de concessão do *status* de refugiado para modificar o resultado.

A disparidade interpretativa entre as duas decisões do TRF4 ora apresentadas, ambas referentes ao mesmo caso, julgadas à unanimidade pelo mesmo órgão fracionado (3ª Turma) e pronunciadas num intervalo de cerca de sete meses, é evidente. Tal fato revela que, mesmo passados, à época, dez anos da edição da Lei nº 9.474/97, o enfrentamento da temática do refúgio, pelas cortes brasileiras, ainda era obscuro.

Não foi desta vez, contudo, que as Cortes superiores puderam cancelar este entendimento a respeito da natureza jurídica do ato de emissão do *status* de refugiado, que permite a intervenção do Poder Judiciário no exame da matéria.

Isto porque, não obstante a União ter manejado Recurso Especial (tombado sob o número 1.162.676/PR) contra a decisão prolatada em sede de apelação, o Superior Tribunal de Justiça negou-lhe seguimento, ante a ausência de pré-questionamento da questão federal suscitada e a impossibilidade de revolvimento da matéria fático-probatória.<sup>135</sup>

Com efeito, o caso mais emblemático envolvendo a questão sob análise e o responsável pela mudança de paradigma foi, certamente, o julgamento do Pedido de Extradução nº 1.085, envolvendo o Governo da Itália e Cesare Battisti.

Naquela oportunidade, surgiu questão preliminar ao pedido de extradição, tendo em vista a concessão superveniente do *status* de refugiado ao extraditando, pelo

---

<sup>135</sup> A decisão monocrática que negou seguimento ao referido Recurso Especial foi confirmada quando do julgamento colegiado do Agravo Regimental manejado pela União Federal em seguida, ao qual foi negado provimento.

Ministro de Estado da Justiça (uma vez que o mesmo pedido havia sido indeferido inicialmente pelo CONARE).

Consoante mencionado anteriormente, no julgamento da Extradução nº 1.008, o STF já havia declarado, *incidenter tantum*, a constitucionalidade do artigo 33 da Lei nº 9.474/97, cujos efeitos também operariam neste contexto que se apresentou. Contudo, faltava esmiuçar as hipóteses, ou melhor, as condições em que a outorga do *status* de refugiado obstaría o seguimento do processo extradicional.

Foi então que a Corte Suprema definiu que a legalidade do ato administrativo de emissão do *status* de refugiado deveria ser conhecida e decidida, pelo tribunal constitucional, como tema preliminar, eis que profundamente vinculada ao mérito do próprio pedido de extradição.

E é aí, portanto, que se revela a mudança paradigmática reportada em trecho anterior. Considerando que na ocasião pretérita (notadamente o julgamento da Extradução nº 1.008) havia sido reconhecido o caráter político-administrativo da decisão concessiva de refúgio, o que acenava para sua natureza discricionária, nesta oportunidade a Suprema Corte veio a esclarecer que

“[...] o reconhecimento da condição de refugiado constitui **ato vinculado** aos requisitos expressos e taxativos que a lei lhe impõe como condição necessária de validade, ao capitular as hipóteses em que pode o refúgio ser deferido e aquelas em que, sem lugar para formulação discricionária de juízo de conveniência ou oportunidade, não pode sê-lo, sem grosseiro abuso ou carência de poder jurídico” (BRASIL, 2009, p. 22, destaque original).

Em suma, reconhecendo a natureza jurídica do ato de concessão do refúgio, o STF decidiu que a decisão do Ministro da Justiça não estava imune ao controle jurisdicional, notadamente à aferição de correspondência entre sua motivação declarada e a normativa pertinente, ou seja, o exame da juridicidade dos motivos.

Sendo assim, o Tribunal estaria legitimado a reconhecer a ilegalidade da condição de refugiado, caso o ato de emissão do *status* não se ativesse a nenhuma das peremptórias hipóteses normativas explícitas e vinculantes, fora das quais surgiria como juridicamente inconcebível (BRASIL, 2009).

A partir deste entendimento, permitiu-se que o ato seja analisado não apenas pela *forma* com que se apresenta, mas também pelos *motivos* que o determinam (isto é,

o controle de correspondência entre os fatos apontados por existentes e os ingredientes factuais da norma que se lhes aplicou). Em outras palavras, o resultado proclamado passou a autorizar o Judiciário a apurar se, na concessão do refúgio, deu-se o fenômeno jurídico da incidência da norma invocada sobre o evento histórico que a autoridade administrativa reputou verdadeiro (BRASIL, 2009).

Veja-se trecho do voto condutor (BRASIL, 2009, p. 29):

E a averiguação dessa integral correspondência, necessária como condição de validade do ato administrativo vinculado, entre a hipótese legal enunciada em termos de tipicidade e a realidade histórica, é, e sempre foi, passível de controle jurisdicional sobre ambos os termos, o da interpretação da norma e o da verificação da ocorrência do fato nela previsto [...].

Estava, pois, sedimentada a natureza jurídica do ato de emissão do *status* de refugiado e o reconhecimento deste ato administrativo como sendo um ato vinculado (e não discricionário).

*In casu*, o Tribunal, após examinar cada um dos motivos declarados como fundamentos do ato administrativo vinculado (dentre os quais o fundado temor de perseguição atual por motivos de opinião política), concluiu que a concessão do refúgio ao extraditando não correspondia às hipóteses legais em que se assentou. Declarou-se, portanto, a ilegalidade da decisão administrativa que havia concedido o refúgio, cassando o *status* do extraditando.<sup>136</sup>

As conclusões da Corte Suprema diante deste fato que lhe foi submetido permitem afirmar, a *contrario sensu*, que nas hipóteses em que inexista correspondência entre os motivos declarados pela autoridade administrativa e a hipótese legal por si invocada para *negar* a concessão de refúgio, o Poder Judiciário estaria autorizado a *conceder tal status*.

---

<sup>136</sup> À época, também decidiu a Suprema Corte que, conquanto a decisão tenha sido pela anulação da decisão do Ministro da Justiça que concedeu refúgio ao extraditando e pela sua conseqüente extradição, caberia ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de decidir pela entrega do nacional ao país de origem. Definiu-se, portanto, que a decisão emanada pelo Poder Judiciário a favor da extradição não possui força vinculante sobre o Executivo, por ser, o ato de entrega do extraditando, ato de soberania estatal, exercida, no plano internacional, pelo Chefe de Estado. De fato, o Presidente da República, na ocasião, não procedeu à entrega do cidadão italiano ao governo requerente, o que causou um atrito diplomático entre ambas nações. O governo da Itália, diante da negativa de entrega do extraditando pelo Presidente da República, ainda recorreu ao STF por meio de Petição Avulsa e por Reclamação (nº 11.243), as quais, julgadas na mesma oportunidade, sequer foram conhecidas, mantendo-se a decisão do Presidente e expedindo-se alvará de soltura do extraditando.

Isto é, o exame, pelo Poder Judiciário, da correspondência entre a hipótese legal invocada e os motivos declarados pela autoridade competente pode ocorrer tanto nas situações de concessão quanto nas de negação do *status* de refugiado, de modo a reformar a decisão (que concede ou que nega o refúgio).

Após este julgado que se tornou verdadeiro marco no país no enfrentamento jurisdicional da questão, passou a predominar na jurisprudência pátria o entendimento de que os fundamentos da concessão do refúgio são eminentemente jurídicos, passíveis de apreciação pelo Poder Judiciário, sem que isto signifique interferência indevida e invasão da esfera de competência de outro Poder constituído.

Mesmo diante de conjunturas fáticas não tão congêneres, a Corte Suprema transmitia com frequência sinais de que o ato de emissão do *status* de refugiado era constituído de fundamentos jurídicos.

Nesse sentido, cita-se o julgamento da Extradução nº 1.170, cuja peculiaridade se deve ao fato de o ato de concessão do refúgio ter se dado antes mesmo da edição da Lei nº 9.474/97, o que somente foi constatado pelo STF no decorrer do trâmite do processo extradicional.

É que, antes da norma doméstica, cabia ao ACNUR analisar as circunstâncias fáticas da solicitação de refúgio e, uma vez amoldadas ao regramento internacional então vigente, recomendar ao governo brasileiro a determinação da condição de refugiado.

Note-se que apenas em razão deste motivo particular, o exame da pertinência temática entre os fundamentos que motivaram o ACNUR a recomendar a concessão do *status* de refugiado ao extraditando e os motivos pelos quais seu Estado de origem requereu sua entrega (cuja ocorrência obsta a extradição<sup>137</sup>) restou prejudicado no julgamento do processo submetido à apreciação do STF.

---

<sup>137</sup> Esta é a dicção do artigo 33 da Lei nº 9.474/97, que exige a mencionada pertinência temática para que o impedimento à extradição se opere. Todavia, a Corte valeu-se do enunciado do artigo 4º, segundo o qual a condição de refugiado reconhecida nos termos das definições anteriores também sujeita o beneficiário ao preceituado na referida norma (inclusive o direito à não-extradição), mas dispensando-se o exame da pertinência temática. A aplicação de tal benefício da não-extradição, diretamente derivado do *non-refoulement*, estaria, portanto, condicionada ao preenchimento de

Desta feita, os fatos que fundamentaram a concessão do refúgio deixaram de ser objeto de análise pela Suprema Corte, mas não por óbice vinculado à invasão da esfera de competência ou em razão da natureza político-discricionária da matéria, e sim pela peculiaridade do caso sob exame.

Nem por isso, contudo, a Relatora responsável pela condução dos trabalhos, Ministra Ellen Gracie, deixou de mencionar, ainda que timidamente, que os motivos determinantes do refúgio se tratavam de fundamentos jurídicos e de afirmar que “[...] a concessão do status de refugiado, na hipótese em questão, deu-se de forma legal e isenta de qualquer mácula que a invalide” (BRASIL, 2010a, p. 5).

Não obstante, mesmo após o paradigmático caso da Extradicação nº 1.085, encontram-se ocasionais manifestações dissidentes das cortes superiores. A título exemplificativo, por meio do julgamento do Recurso Especial nº 1.174.235/PR, o Superior Tribunal de Justiça pronunciou-se, no final do ano de 2010, no sentido de que o instituto do refúgio seria concessão *ad cautelam* de soberania estatal.

Na hipótese, diante do indeferimento do pedido de refúgio, em ambas esferas administrativas (CONARE e Ministro da Justiça), o interessado buscou a via jurisdicional para que lhe fosse concedido o *status* de refugiado, o que veio a ser acolhido pelo juízo de piso e, posteriormente, confirmado pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Prevalecia, até então, o entendimento de que o ato de concessão do refúgio não seria imune ao controle jurisdicional sob o prisma da legalidade.

A União, diante disto, recorreu ao Superior Tribunal de Justiça, sob a alegação de que o ato de concessão de *status* de refugiado seria “[...] típico ato discricionário do Poder Executivo [...]” e que o instituto do refúgio seria pautado na “[...] soberania dos Estados, evidenciando clara hipótese de decisão de cunho político [...]” (BRASIL, 2010b, p. 3).

Indo além, ainda invocou a “[...] inadequação do Poder Judiciário em imiscuir-se na análise de oportunidade e conveniência para permitir que estrangeiro tenha direito ao benefício do asilo político” (BRASIL, 2010b, p. 4).

---

requisitos outros estampados nas normas internacionais, tais como a ameaça à segurança interna do país.

Não obstante, até mesmo de modo paradoxal, não se limitou a tais alegações, trazendo ainda à apreciação do STJ questões atinentes ao próprio ato de emissão do *status* de refugiado, na medida em que defendeu que seus fundamentos não se amoldariam a quaisquer das hipóteses autorizativas, além de configurar intuito meramente migratório disfarçado, ante a suscitada falta de emprego no país de origem (BRASIL, 2010b).

Surpreendentemente, malgrado a superação deste entendimento ter ocorrido com o pronunciamento do STF no caso da Extradicação nº 1.085, o STJ acolheu os argumentos da União Federal, para dar provimento ao Recurso Especial, pregando que o Poder Judiciário não está autorizado a reapreciar os motivos e fundamentos das decisões administrativas de tal natureza, mas tão somente a legalidade do *procedimento* em si (BRASIL, 2010b).<sup>138</sup>

Por sua vez, já no julgamento do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 17.612/DF, no final do ano de 2011, a mesma Corte Superior retoma o assunto, desta vez para afirmar que “[...] a concessão da condição de refugiado, conquanto se releve, sem dúvida, uma manifestação da soberania brasileira, pode ser sindicável junto ao Judiciário, na qualidade de ato administrativo” (BRASIL, 2011, p. 6).

O STJ, nesta mesma ocasião, ressaltou que a pretensão do impetrante, de ver reconhecido jurisdicionalmente seu *status* de refugiado, após o indeferimento do recurso administrativo interposto em face da decisão denegatória do CONARE, constitui pedido juridicamente possível (BRASIL, 2011).

*In casu*, o referido pedido só não foi apreciado pela Corte ante a ausência da formação dos autos na forma delimitada por lei especial, que exige que o direito em jogo, marcado por liquidez e certeza, seja demonstrado por meio de prova pré-constituída, requisitos necessários para que o Poder Judiciário se pronuncie na esfera de um Mandado de Segurança, via eleita pelo interessado.

Com efeito, convém destacar que o impetrante esclareceu a falta de apresentação, nos autos do processo, dos atos que negaram o refúgio (o que acabou conduzindo à

---

<sup>138</sup> Diante de tal resultado, o Recurso Extraordinário que havia sido simultaneamente apresentado pela União Federal foi julgado prejudicado, impedindo que o STF se manifestasse sobre a matéria.

denegação da segurança), alegando que não teve acesso aos mesmos e que a própria falta de fundamentação apropriada para a negativa do *status* de refugiado é que justificou a impetração do remédio constitucional (BRASIL, 2011).<sup>139</sup> Este argumento, contudo, não foi acatado pela Corte no julgamento do Agravo Regimental em referência.

Mais recentemente, outros dois pronunciamentos do STF, em julgamentos de pedidos de extradição, também revelam a viabilidade de o Poder Judiciário examinar a temática do refúgio. Em ambos casos a seguir esmiuçados, a Corte analisou especificamente os critérios para determinação do *status* de refugiado.

Na apreciação da Extradição nº 1.405, a Suprema Corte esclareceu que o indivíduo que foge de um procedimento judicial instaurado em seu desfavor no seu país de origem, ou da punição resultante da respectiva condenação, por infrações penais de natureza comum, não pode ser considerado refugiado. Por esta razão, o Ministro Relator fez consignar expressamente em seu voto o entendimento segundo o qual “[...] um refugiado é uma vítima – ou uma vítima potencial – da injustiça e não alguém que foge da justiça” (BRASIL, 2015c, p. 18).<sup>140</sup>

Já no julgamento da Extradição 1.382 (BRASIL, 2015d), foi a primeira vez em que a Corte se deparou com a situação específica de a esposa e o filho do extraditando terem formalizado pedido de refúgio junto ao CONARE, em nome próprio, com o fim de inviabilizar a extradição.

Diante deste cenário, o STF concluiu pela inviabilidade do pedido de suspensão do feito extradicional, eis que fundado numa pretensa extensão, ao extraditando, dos efeitos do refúgio que eventualmente fosse concedido a sua esposa e filho. Isto porque, não era o extraditando o destinatário do pedido de refúgio, o qual traria por consequência o benefício da suspensão da extradição. A regra, ressaltou o ministro relator em seu voto, é inversa (BRASIL, 2015d).

---

<sup>139</sup> A ausência de fundamentação e a dificuldade de acesso ao conteúdo das decisões exaradas no procedimento de determinação da condição de refugiado serão tratadas mais à frente, em momento específico.

<sup>140</sup> *In casu*, a tese central da defesa, muito embora não mencioner a formalização de pedido de refúgio, firmava-se na hipótese de que o pleito extradicional possuía conotação política e que o extraditando seria perseguido em seu país de origem, caso efetivada a extradição.

Fixou-se, então, o *intuitu personae* inerente ao instituto do refúgio, de modo que a formalização, pela esposa, do pedido de refúgio não seria suficiente para suspender ou inviabilizar o pedido de extradição, sendo inservível ao extraditando (BRASIL, 2015d).

De todo o exposto, é preciso frisar que as dissidências jurisprudenciais (tal como a mencionada em passagem anterior) no que tange à natureza do ato de emissão do refúgio e à possibilidade de se submeter a matéria a exame pelo Poder Judiciário, longe de refutarem ou desconstruírem a tese deste estudo, só confirmam a necessidade de se reforçar esse espaço de luta por direitos que é a via jurisdicional.

Justamente por se tratar de uma matéria ainda controversa, é preciso seguir em busca da uniformização jurisprudencial e da prevalência da interpretação mais favorável aos direitos humanos dos refugiados: sem dúvida, a que reconhece a natureza jurídica do ato vinculado de emissão do *status* de refugiado e a conseqüente possibilidade de intervenção do Poder Judiciário em caso de violações.

Isto porque, o próprio procedimento para determinação do *status* de refugiado, muito embora seja um procedimento administrativo, é um direito a ser assegurado e, portanto, um ato administrativo vinculado que pode ser apreciado pelo Poder Judiciário (JUBILUT, 2011).

Sob outra perspectiva, é preciso cuidar para que o próprio ato de emissão da condição de refúgio não se torne “[...] uma mera potestade estatal quando em risco se encontra a vida e está em perigo ou foi lesada a dignidade humana” (ALARCÓN, 2013, p. 89-90).

Após este panorama das Cortes Superiores brasileiras que revestem o próprio conceito de refugiado de caráter jurídico para fazer com que o Poder Judiciário tenha aptidão para tratar da matéria, se faz necessário avaliar alguns casos em que os Tribunais se manifestaram acerca do alcance da garantia do devido processo legal e seus princípios corolários em questões procedimentais atinentes à elegibilidade.

### **4.3.2 O alcance do devido processo legal e seus princípios corolários em questões procedimentais de elegibilidade**

Esta seção tem por desígnio apresentar o modo como a jurisprudência pátria encara o alcance das garantias processuais mais basilares do devido processo legal no procedimento administrativo de determinação da condição de refugiado, desenvolvido no âmbito do Ministério da Justiça, e a necessidade de evolução do pensamento a respeito desse tema.

Antes de tudo, é preciso destacar que o processo de determinação da condição de refugiado se trata de um processo administrativo por excelência, uma vez que se desenrola no âmbito da administração pública federal. Por esta razão, deve observar os ditames da Lei nº 9.784/99, dentre os quais o critério de atuação conforme a lei e o direito (art. 2º, parágrafo único, I).

Ademais, por meio da Declaração do Brasil, moção adotada por ocasião das celebrações do trigésimo aniversário da Declaração de Cartagena, os países latinoamericanos e caribenhos reafirmaram a importância de “[...] consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, através da efetiva aplicação do princípio do devido processo legal [...]” previsto em instrumentos normativos internacionais, regionais e nas legislações domésticas (ACNUR, 2014a, p. 2).

Estabelecidas tais premissas, o primeiro caso que se apresenta para análise diz respeito ao pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça quando da apreciação do Habeas Corpus nº 115.183.

Naquela ocasião, a extradição do paciente, que havia sido requisitada pela República da Coreia pela suposta prática de crimes comuns<sup>141</sup> (Extradição nº 906), estava em vias de ser executada, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já havia se pronunciado favoravelmente à entrega do cidadão coreano.

Tendo em vista considerar, na verdade, que havia uma motivação política encoberta pelo pedido extradicional e temendo as conseqüências de uma eventual perseguição

---

<sup>141</sup> O extraditando havia sido condenado pela justiça da Coreia do Sul a dez anos de prisão, por crimes de suborno e fraudes para a obtenção de aumento de capital da Ásia Motors do Brasil (posteriormente comprada pela Hyundai), empresa da qual era sócio.

caso retornasse ao seu país de origem, o interessado formalizou junto ao CONARE pedido de refúgio ao governo brasileiro, o qual acabou sendo indeferido, em ambas instâncias administrativas.

Independentemente da análise quanto ao mérito da decisão do pleito extradicional ou mesmo quanto ao acerto ou equívoco da decisão que negou ao extraditando o *status* de refugiado (isto é, se o pedido estava de fato marcado por conotação política), interessa chamar atenção para as questões procedimentais que se revelaram no desenrolar do *habeas corpus* trazido a exame.

Com efeito, diante do não reconhecimento da sua condição de refugiado, o solicitante/extraditando buscou, via Habeas Corpus, a anulação daquele processo administrativo, alegando a inobservância, no trâmite do feito, dos princípios constitucionais inerentes ao devido processo legal (BRASIL, 2008).

Isto porque, segundo ponderou, o advogado que cuidava da defesa técnica de seu caso foi impedido de acompanhar seu depoimento quando da realização da entrevista de elegibilidade pelo CONARE.<sup>142</sup> Por esta razão, uma vez que não dominava a língua portuguesa, não lhe foi possível esclarecer questões cruciais que certamente influenciariam a tomada de decisão quanto a sua solicitação de refúgio, entre as quais se encontravam a forma de perseguição de que era vítima por parte do governo sul-coreano, além do detalhamento da tortura que sofreu quando esteve preso na Coreia.

Desta maneira, buscava, o interessado, a realização de outro processo em que, na análise da conjuntura que seria levada em conta para o reconhecimento de sua condição de refugiado, lhe fosse assegurado o direito de se fazer representar por advogado regularmente constituído, de modo a respeitar notadamente sua garantia à ampla defesa.

Em sua decisão, não obstante reconhecer a garantia constitucional, em processo judicial e administrativo, ao contraditório e à ampla defesa com os meios e recursos a ela inerentes, a Ministra Relatora do Habeas Corpus sob análise destacou que a Lei nº 9.474/97 “[...] não prevê, em momento algum, a presença de advogado em

---

<sup>142</sup> Com efeito, esta matéria já havia sido objeto do recurso administrativo dirigido ao Ministro da Justiça, sem que tenha havido êxito nesta pretensão.

nenhuma das etapas do processo de reconhecimento da condição de refugiado” (BRASIL, 2008, p. 2-3).

O entendimento que se firmou, à vista disso, foi o de que a extensão da garantia constitucional do contraditório aos feitos administrativos não significa subordinar-lhes toda a normatividade referente aos processos judiciais, espaços em que a atuação do advogado é indispensável, salvo raras exceções (BRASIL, 2008).

Assim, sob a invocação da Súmula Vinculante nº 5<sup>143</sup>, foi negado seguimento ao Habeas Corpus impetrado pelo interessado, em face de sua suposta manifesta improcedência.<sup>144</sup>

Interessa destacar que o fato de se considerar dispensável, em processo administrativo, a participação de um advogado (cuja atuação, em âmbito judicial, é obrigatória), não significa que sua presença, quando requisitada pela parte interessada, seja proibida.

Ademais, a despeito da ausência de previsão, na Lei nº 9.474/97, da participação de advogado no processo de determinação da condição de refugiado, não se pode olvidar que, ao seu turno, a Lei nº 9.784/99 veda a imposição de restrições em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público, conforme determina o artigo 2º, parágrafo único, bem como eleva como direito do administrado fazer-se assistir por advogado, na forma do artigo 3º, IV (BRASIL, 1999).

Indo além, o próprio Plano de Ação do Brasil, adotado em razão das celebrações dos 30 anos da Declaração de Cartagena de 1984, estabelece, no Programa Asilo de Qualidade, o “[...] direito à representação legal, se for possível através de mecanismos gratuitos, e intérpretes e tradutores idôneos” (ACNUR, 2014b, p. 10).

---

<sup>143</sup> O enunciado da Súmula Vinculante nº 5 estatui que “a falta de defesa técnica por advogado no processo administrativo disciplinar não ofende a Constituição”. Daí já se constata, claramente, sua inaplicabilidade, eis que o procedimento de determinação da condição de refugiado não se trata de um processo disciplinar.

<sup>144</sup> Em último fôlego, o interessado ainda buscou socorro junto ao Supremo Tribunal Federal, impetrando novo Habeas Corpus diante daquela Corte (HC nº 96.192) para infirmar a decisão do STJ, mas cuja pretensão não foi acolhida. Não havendo mais qualquer obstáculo, portanto, ao cumprimento da ordem emanada do resultado do julgamento do pedido de extradição, sua entrega ao governo sul-coreano foi concretizada, antes mesmo que o mérito deste novo pedido de *habeas corpus* fosse analisado.

Noutro giro, mesmo que ao solicitante de refúgio tenha sido oportunizada assistência técnico-jurídica por uma organização da sociedade civil (como habitualmente ocorre preliminarmente à entrevista de elegibilidade), não lhe pode ser tolhido o direito de ser orientado e acompanhado por um profissional particular de sua livre escolha.

Mesmo porque, conforme adverte Larissa Leite (2014), os advogados que prestam serviços junto a tais organizações, ao elaborarem pareceres de elegibilidade prévios que auxiliam o CONARE na tomada da decisão, exercem, muitas vezes, um papel muito mais próximo ao de julgadores do que de consultores ou defensores. Isto poderia, no entendimento da autora, acarretar uma incompatibilidade indesejada, caso o mesmo profissional também atuasse, posteriormente, na defesa dos direitos e nos interesses do solicitante de refúgio ou do refugiado. Também por esse motivo, portanto, não se pode obstar o direito do solicitante de refúgio a uma assistência jurídica especializada complementar, por advogado.

Diante disto, a interpretação que prevaleceu no julgamento do Habeas Corpus sob análise, certamente equivocada, configura nítida violação à ampla defesa, agravada pelo fato de o interessado não dominar o vernáculo, o que pode ter sido crucial para que lhe tenha sido negado o *status* de refugiado.<sup>145</sup>

Nesse diapasão, em escrito que versa a respeito do refúgio e da hospitalidade, Gabriel Godoy (2016) defende que o momento da entrevista de elegibilidade é ocasião crucial para o solicitante de refúgio. As linhas abaixo transcritas, extraídas da referida obra, são, portanto, apropriadas para o momento, sobretudo por se observar o modo como os vocábulos “reconhecimento”, “pertencimento” e “visibilidade” ganham liga na reflexão do autor:

O encontro é o quadro da própria hospitalidade, pois ali começa a ser decidido o reconhecimento. O encontro é o momento em que o sujeito vai ou não ganhar visibilidade, será ou não audível, terá ou não sua presença ou inclusão ressignificada pelo Direito. Isso afeta o outro, mas também a si próprio [...] (GODOY, 2016, p. 41).

---

<sup>145</sup> Não são raras as hipóteses em que situações semelhantes ocorrem. Gabriel Godoy (2016) narra o angustiante caso de um jovem colombiano a quem foi, desde a tenra infância, ensinado o ofício de combate pela guerrilha, após ter sido involuntariamente levado de sua casa por um grupo paramilitar, para ser soldado. Anos mais tarde, tendo abandonado as armas e conseguido fugir, teve seu pedido de refúgio negado pelo governo brasileiro. Na respectiva decisão denegatória, destaca-se que o CONARE considerou, como cláusula de exclusão, o envolvimento do jovem em grupo paramilitar vinculado ao tráfico, além da dificuldade da entrevistadora de entender o que o solicitante dizia.

Nessa perspectiva, deve se propiciar todos os mecanismos disponíveis para que o encontro entre o solicitante de refúgio e o oficial de elegibilidade, agente público responsável pela entrevista, seja o mais proveitoso possível, inclusive, se necessário for, fazendo com que o solicitante seja assistido não apenas por intérprete, mas também por advogado.

Além disto, este cenário revela que o impedimento da participação do advogado pode representar não somente mácula à ampla defesa, mas também, em certos casos, ao próprio contraditório, na medida em que pode configurar vedação de acesso à prova e trazer consequentes prejuízos à elaboração do recurso, tendo em vista a enorme dificuldade em se conhecer o conteúdo das decisões que são tomadas.

Com efeito, ainda que se trate de um processo administrativo confidencial<sup>146</sup>, as rotineiras dificuldades de os diretamente interessados no resultado (ou seus representantes formalmente constituídos) terem acesso ao inteiro teor das decisões denegatórias da condição de refugiado representam outro grave transtorno à observância do devido processo legal.

Em muitas situações, conforme denunciam Larissa Leite (2014) e Gabriel Godoy (2016), o conteúdo não é disponibilizado, tanto nos casos de deferimento quando nos de indeferimento do pedido de determinação do *status* de refugiado.

Aliás, este estorvo não é privilégio dos advogados privados que se aventuram a acompanhar o processo de reconhecimento da condição de refugiado. Mesmo a Defensoria Pública da União (que, como já se disse em passagem anterior, exerce função consultiva no âmbito do CONARE) por vezes não tem suas prerrogativas respeitadas, não apenas com relação ao acesso aos autos, como também no que diz respeito à atribuição do prazo em dobro, para elaboração de recurso administrativo (LEITE, 2014).

Esta e outras violações tão frequentes fizeram com que a DPU ajuizasse Ação Civil Pública (nº 0011122-04.2012.4.03.6100)<sup>147</sup> perante o juízo federal de São Paulo, a

---

<sup>146</sup> A confidencialidade do procedimento é garantia estampada no artigo 23 da Lei nº 9.474/97.

<sup>147</sup> Precisamente, a Ação Civil Pública visava a assegurar, à DPU, o direito à intimação pessoal, com vista dos autos, nos processos administrativos de pedido de refúgio em que preste assistência jurídica ao estrangeiro solicitante.

qual foi julgada procedente em primeira instância e cuja decisão teve seus efeitos estendidos para todo território nacional. Veja-se:

Logo, não há sustentação jurídica para a recusa do CONARE para o descumprimento de lei expressa, consistente na intimação pessoal da DPU, com entrega dos autos, relativa às decisões proferidas nos processos de refúgio cujo solicitante seja por ela assistido, sob pena de grave violação aos direitos constitucionais garantidos aos estrangeiros residentes no Brasil, ainda que por autorização precária (SÃO PAULO, 2015, p. 8).

Irresignada, a União Federal interpôs Recurso de Apelação perante o Tribunal Regional Federal da 3ª Região, ao qual, por sua vez, foi negado provimento. O entendimento manifestado pela Corte revelou que, não obstante a Lei nº 9.474/97 determinar a notificação apenas do solicitante de refúgio e do Departamento de Polícia Federal acerca da decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado, impõe-se a observância das prerrogativas conferidas à DPU por lei (SÃO PAULO, 2015).

Soma-se a este argumento, outrossim, o fato noticiado pela DPU em suas contrarrazões, no sentido de que “[...] o CONARE tem se negado sistematicamente a enviar cópias dos procedimentos administrativos relativos aos pedidos de refúgio” (SÃO PAULO, 2015, p. 7).

O voto condutor, acolhendo os fundamentos da manifestação do ACNUR nos autos, precisamente acerca da indispensabilidade da atuação da DPU nos processos de refúgio (cuja desnecessidade havia sido suscitada pela União Federal em seu apelo), também registrou que

[...] os refugiados, em sua grande maioria, encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade, no momento em que demandam a proteção do Estado brasileiro: desconhecem o funcionamento do mecanismo de refúgio no país, o ordenamento jurídico pátrio, os princípios que regem o procedimento administrativo e as garantias processuais que protegem a sua atividade postulatória. O grau de vulnerabilidade torna-se ainda mais acentuado pelo fato de que estas pessoas não dominam o idioma [...]. O desconhecimento dos motivos que levaram ao indeferimento, aliado à ignorância em relação ao funcionamento do processo, a barreira imposta pelo idioma, a falta de recursos para buscar assistência jurídica e a falta de informação sobre o trabalho da Defensoria Pública são fatores que impedem substancialmente o pleno exercício do contraditório (SÃO PAULO, 2015, p. 13)

A União Federal ainda busca sua última investida junto ao Superior Tribunal de Justiça, por meio da interposição do Recurso Especial nº 1616028/SP, distribuído à relatoria do Ministro Gurgel de Faria. Em última consulta realizada antes do término

da redação desta dissertação, porém, verificou-se a ausência de decisão, estando os autos conclusos ao Relator.

Deveras, o acesso ao conteúdo da decisão do CONARE deveria dar-se espontaneamente, ou seja, como decorrência natural do próprio ato conclusivo do processo de determinação da condição de refugiado, independentemente de qualquer requerimento. Todavia, como se notou, da realidade fática se depreende um cenário adverso.

Na verdade, a prática revela uma conjuntura cuja gravidade é ainda mais acentuada. Isto porque, não só há o óbice ao acesso ao conteúdo da decisão, como também, frequentemente, a própria decisão exarada nos autos do processo de determinação da condição de refugiado é desprovida de motivação.

Nesse passo, a conduta observada por Larissa Leite (2014, p. 268) em seu estudo revela que, ainda na atualidade, é comum

[...] encontrar situações em que o estrangeiro tenha [...] recebido unicamente um termo informando que o CONARE, em data determinada, indeferiu o seu pedido de refúgio, em virtude do que passaria a transcorrer o prazo de 15 dias para a interposição de recurso.

Quando muito, esta intimação a respeito do indeferimento é acompanhada por um extrato da decisão, cujo conteúdo é padronizado (não havendo elementos indicativos da individualização do pedido de refúgio), oferecendo-se ao solicitante “[...] uma justificativa genérica para o não reconhecimento da condição de refugiado em virtude de não se terem caracterizado as cláusulas legais para tanto” (LEITE, 2014, p. 264).

Em algumas situações, inclusive, a autora constatou que este extrato da decisão ou reproduz o texto do parecer do agente de elegibilidade ou adapta o parecer do advogado da sociedade civil que atuou preliminarmente (LEITE, 2014). Destaca, ainda, que em nenhum dos casos com os quais teve contato durante o tempo de sua pesquisa, pode verificar a disponibilização da íntegra da respectiva decisão.

Quaisquer que sejam as hipóteses acima identificadas, por certo, não são suficientes para que uma decisão seja considerada como fundamentada.

Com efeito, a jurisprudência brasileira já se deparou com situações em que precisou se pronunciar a respeito da necessária observância, pela decisão exarada no procedimento de determinação da condição de refugiado, ao dever de fundamentação, em homenagem às garantias do contraditório e da ampla defesa.

A experiência de maior destaque refere-se à manifestação do Superior Tribunal de Justiça quando da apreciação do Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 12.212/DF.

Naquela ocasião, o interessado pretendia a reforma da decisão monocrática que havia indeferido liminarmente o Mandado de Segurança por si impetrado contra ato do Ministro de Estado da Justiça, o qual, por sua vez, havia indeferido sumariamente, e sem fundamentação, o recurso administrativo por si interposto contra decisão denegatória do *status* de refugiado por parte do CONARE.

Segundo as alegações do interessado, a decisão denegatória do pedido de concessão do *status* de refugiado também não apresentava motivação satisfatória. Consta do voto condutor do julgado, inclusive, que o pleito foi indeferido pelo CONARE pelas seguintes razões, conforme também figurou da intimação dirigida ao então solicitante de refúgio: "[...] os fatos que fundamentaram a solicitação não caracterizam quaisquer das hipóteses previstas no art. 1º da Lei nº 9.474/97 para reconhecimento da condição de refugiado" (BRASIL, 2006, p. 6).

Todavia, diante deste cenário (que só corrobora os estudos e as observações acima articulados), a Ministra relatora do julgado, malgrado reconhecer que ambas decisões, do CONARE e do Ministro da Justiça, careceram de maior fundamentação, não considerou isto como uma violação às garantias do devido processo legal.

Ao contrário, o entendimento da Corte Superior de Justiça que prevaleceu por ocasião daquele julgamento consolidou a ideia de que a mera indicação de dispositivo legal seria suficiente para caracterizar a motivação do ato decisório impugnado. Dessa forma, caberia à parte interessada comprovar a adequação de seu pleito às hipóteses de determinação da condição de refugiado.

Nesse sentido, veja-se trecho do voto condutor do julgado, no que interessa:

Mais uma vez o impetrante não aponta as ilegalidades que estão a macular a decisão do CONARE e do MINISTRO DA JUSTIÇA que, é bem verdade, **de forma lacônica** indeferiram o pleito, mas indicaram como fundamento o dispositivo legal. O CONARE disse que o pedido do autor não se enquadrava em nenhuma das hipóteses do art. 1º da Lei 9.474/97.

Ora, **essa foi a motivação**, cabendo ao autor contrapor-se à alegação e dizer, sem palavrório e sem tergiversação, que o seu pedido está, sim, devidamente enquadrado na hipótese tal da lei específica, não observada pela autoridade. O mesmo se diga em relação ao MINISTRO DA JUSTIÇA que, ao negar provimento ao recurso administrativo, chancelou a decisão do CONARE (BRASIL, 2006, p. 6, destacou-se).

Tendo sido consolidada esta interpretação, à unanimidade, o Agravo Regimental sob exame foi, ao final, indeferido.<sup>148</sup>

Afora este resultado, cumpre trazer à tona que este dever de motivação dos atos administrativos, ou melhor, o direito a uma decisão devidamente fundamentada, está estampado em diversos instrumentos normativos, a começar pela própria Constituição Federal, conforme interpretação extensiva do artigo 5º, LX e do artigo 37.<sup>149</sup>

Por sua vez, a multicitada Lei nº 9.784/99 de igual modo exige o respeito à fundamentação de todas as decisões exaradas em processos administrativos, sobretudo as que negam, limitam ou afetam direitos ou interesses, como é o caso da decisão que nega o *status* de refugiado. O referido mandamento normativo impõe, portanto, que sejam indicados, nos referidos atos, os pressupostos de fato e os fundamentos jurídicos que determinaram a decisão, na forma como estampada no artigo 2º, parágrafo único, VII e no artigo 50, I (BRASIL, 1999).

Indo além, como não poderia ser diferente, também a Lei nº 9.474/97 prevê o dever de fundamentação da decisão que trata do reconhecimento da condição de refugiado, de acordo com os ditames dos artigos 26 e 29<sup>150</sup>. Para enfatizar a exigência, que sob outra ótica também é um direito, a Resolução Normativa nº

<sup>148</sup> Vale dizer que o interessado já havia tentando, em outras duas oportunidades pretéritas, antes do resultado do julgamento de seu recurso perante o Ministro da Justiça, socorrer-se de Mandado de Segurança com o objetivo de anular a decisão denegatória do CONARE. Em ambas ocasiões, contudo, seus pedidos foram liminarmente indeferidos, “[...] por ausência de interesse juridicamente protegido” (BRASIL, 2006, p. 5).

<sup>149</sup> Tais artigos referem-se, expressamente, à publicidade dos atos processuais.

<sup>150</sup> “Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

[...] Art. 29. 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” (BRASIL, 1997).

18/2014 do CONARE, em seu artigo 8º, também destaca que todas as decisões serão fundamentadas e deverão ser devidamente notificadas ao solicitante (CONARE, 2014).

Por fim, o Plano de Ação do Brasil, na seção destinada ao Programa Asilo de Qualidade, faz expressa referência ao direito dos solicitantes de refúgio de obterem “[...] uma decisão por escrito devidamente fundamentada e motivada sobre o seu caso, em um prazo razoável e determinado [...]” (ACNUR, 2014b, p. 10)

Por óbvio, todas essas diretrizes acima enunciadas aplicam-se não apenas às decisões do CONARE, isto é, não somente na primeira instância administrativa do feito, mas também às prolatadas na fase recursal, perante o Ministro da Justiça.<sup>151</sup>

Seguramente, o dever de fundamentação de que tratam estas normas não se resume à mera apresentação do dispositivo legal pertinente ou a uma justificativa genérica. Uma resposta jurídica adequada deve abranger os fundamentos fáticos e de direito, aliados a uma análise sobre o motivo específico da conclusão do caso concreto submetido à apreciação da autoridade competente.

No que tange ao procedimento de determinação da condição de refugiado, a respectiva decisão, para que seja efetivamente motivada, deve indicar as causas da inclusão ou não do solicitante em uma das hipóteses que lhe garanta o direito ao refúgio (a identificação da ocorrência ou não do fundado temor de perseguição sofrido, bem como do risco em caso de retorno ao país de origem).

Aliás, assim deve ser mesmo que se esteja diante de uma das situações de exclusão da proteção internacional (se houve a prática de algum ato que exclua o solicitante do dever do Estado de acolhê-lo como refugiado), o que, por sua vez, também tem que ser objeto de análise.

Isto porque, conforme ressalta Gabriel Godoy (2016), mesmo nas situações em que o solicitante seja enquadrado nas cláusulas de exclusão, outro resultado, também com base na proteção aos direitos humanos, pode surgir. É que ainda resta, ao solicitante, a garantia de não ser devolvido ao seu país de origem, caso seja

---

<sup>151</sup> Aliás, este é o enunciado do artigo 10 da Resolução Normativa nº 18/2014 do CONARE: “A decisão do Recurso deverá ser fundamentada [...]” (CONARE, 2014, p. 60).

caracterizado o temor de que naquele território se concretize alguma situação que ponha em risco sua vida ou integridade.<sup>152</sup>

Portanto, o ato decisório que não compreenda tais elementos e se resume a indicar, na respectiva intimação, a norma de regência (tal como ocorreu com o caso concreto examinado pelo STJ) não parece ser suficientemente adequado para que seja considerado como fundamentado. Isto porque, este cenário permite que suas reais motivações permaneçam em sigilo, o que representa, indubitavelmente, um crítico atentado às garantias processuais atreladas ao devido processo legal.

E não é só. Não sendo a fundamentação concreta e juridicamente vinculada, isto é, que não seja “[...] capaz de expor os fundamentos de ordem jurídica e material sobre os quais se assenta a conclusão manifestada em cada caso” (LEITE, 2014, p. 286), não é possibilitado ao solicitante de refúgio, especificamente, verificar se os fatos por si apresentados ao Estado acolhedor foram, de fato, levados em consideração pela autoridade julgadora ou se, na verdade, outros fatores tomaram indevidamente seu lugar.

Nesta medida, como já se adiantou em passagem pretérita, uma decisão bem motivada também tem o condão de minimizar a ingerência de interesses não humanitários na aplicação do regime do refúgio.

Notadamente quanto aos aspectos processuais, o prejuízo daí derivado é evidente, mormente tendo em vista que o exercício da elaboração de recurso se torna, nos dizeres de Larissa Leite (2014, p. 268), “[...] uma ação vaga e sem orientação, posto que não é possível conhecer o motivo do indeferimento [...]” do pedido de refúgio.

Com efeito, o dever de motivação da decisão resultante do processo de determinação da condição de refugiado possibilita não somente a reação do indivíduo diretamente interessado no âmbito da própria administração, como também permite o controle externo das funções de julgamento ordinárias e dos fundamentos lançados no ato decisório, ação de fiscalização esta que pode ser exercida pelo Poder Judiciário, quando provocado.

---

<sup>152</sup> Como já se viu em passagem anterior, o princípio da não-devolução é uma regra cogente no Direito Internacional.

Por todo o exposto e em última instância de análise, consoante ensina Larissa Leite (2014), a fundamentação de todas as decisões exaradas no procedimento de determinação do *status* de refugiado, ao lado da publicidade interna dos atos e do conteúdo do processo, bem como da existência de um sistema recursal independente, são elementos fundamentais para que o indivíduo solicitante de refúgio seja respeitado enquanto pessoa humana.

#### **4.3.3 A extensão da garantia de direitos sociais a refugiados**

Consoante já se afirmou no preâmbulo desta seção, a jurisprudência brasileira ainda caminha a passos lentos, no que tange ao exame do tema do refúgio, em geral. No que diz respeito às intervenções do Poder Judiciário para o fim de garantir o respeito aos *direitos* assegurados aos refugiados (isto é, afora as questões inerentes ao procedimento e à própria natureza jurídica do instituto em si), Liliana Jubilut (2011) já havia identificado que a judicialização é ainda mais incipiente, situação esta que ainda permanece nos dias atuais.

Nesse sentido, o recurso a órgãos jurisdicionais para efetivar direitos tais como saúde e educação, conforme já havia apurado a autora, são casos pontuais e individuais. A exceção é a respeito do direito à seguridade social, que, muito embora também seja pontual, por vezes é objeto de demandas coletivas (JUBILUT, 2011).

Nessa toada, a fim de demonstrar a atual perspectiva brasileira sobre tais temas, selecionou-se o Recurso Extraordinário nº 587.970/SP, recentemente julgado pelo Supremo Tribunal Federal. A matéria ali debatida refere-se ao direito de adesão aos benefícios assistenciais do governo federal (precisamente, ao BPC – Benefício de Prestação Continuada) por parte dos refugiados e estrangeiros residentes no Brasil.

Sinteticamente, o BPC se constitui de um pagamento mensal a idosos ou a pessoas portadoras de necessidades especiais que comprovem ter renda *per capita* menor do que  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente.

O pedido para obtenção do referido benefício é realizado no seio de um processo administrativo, que tramita perante o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Tradicionalmente, contudo, o INSS tem indeferido sumariamente os pedidos feitos

por estrangeiros, unicamente em razão da nacionalidade, a despeito de os requerentes preencherem os requisitos materiais para a concessão.

Este comportamento motivou, inclusive, o Ministério Público Federal a mover Ação Civil Pública (nº 0021229-88.2004.4.03.6100) com o objetivo de compelir a União e o INSS a concederem o benefício assistencial de que se trata aos estrangeiros residentes no Brasil, bem como aos refugiados em situação regular.

Contudo, por razões procedimentais inerentes à eleição da via pelo *Parquet* (precisamente, se seria possível, por meio de Ação Civil Pública, tratar da inconstitucionalidade de norma federal), o mérito da demanda ainda não foi devidamente apreciado. A querela procedimental, por sua vez, chegou ao Superior Tribunal de Justiça, o qual, no julgamento do Recurso Especial 1.487.032/SP, tendo admitido o cabimento da ação, determinou o retorno dos autos ao juízo de origem (qual seja, o juízo federal da 17ª Vara de São Paulo/SP), para que lá seja apreciado o mérito da demanda (BRASIL, 2015a).

Até o encerramento da redação desta dissertação, porém, a consulta do andamento do feito junto ao sítio eletrônico da Justiça Federal de São Paulo não permitiu identificar o teor dos atos processuais então praticados após o retorno dos autos à instância de piso.

Não obstante, no caso do Recurso Extraordinário nº 587.970/SP, a situação é diferente, eis que a Suprema Corte chegou a uma conclusão acerca do mérito da matéria levada à sua apreciação. Muito embora não tenha chegado ao STF por meio da demanda de um refugiado<sup>153</sup>, o feito sob exame tem implicação direta para as pessoas que desfrutam deste *status* protetivo.

Isto porque, tendo em vista que a questão ali veiculada (no Extraordinário) extravasa os limites subjetivos do próprio processo, o Tribunal reconheceu sua repercussão geral. Isto significa que o entendimento firmado pelo STF deve ser aplicado pelas demais instâncias do Poder Judiciário a processos semelhantes.

---

<sup>153</sup> A demandante é nacional da República da Itália e sua condição migratória no país não está sob o abrigo da Lei nº 9.474/97.

Antes, porém, de se tratar do pronunciamento final da Suprema Corte, cumpre destacar que a disciplina do BPC está insculpida tanto na ordem constitucional (artigo 203, V<sup>154</sup>) quanto no âmbito infraconstitucional, com a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/1993) e os decretos que regulamentam o benefício de prestação continuada da assistência social (Decretos nº 1.744/1995 e nº 6.214/2007).

No julgamento do Extraordinário, diante deste aparato normativo, duas teses se opuseram. De um lado, o recorrente INSS sustentava que a norma constitucional que instituiu o BPC não é autoaplicável e submetia-se, portanto, ao regramento infraconstitucional.

Desta maneira, essencialmente, o fundamento do qual se valia de modo contumaz para excluir os estrangeiros do benefício assistencial residia no fato de a Lei nº 8.742/1993 estabelecer como critério de concessão do benefício o fato de a pessoa ser cidadão (art. 1º), sendo considerado cidadão, segundo sua visão, somente o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) no gozo dos direitos políticos e participantes da vida do Estado.<sup>155</sup>

Nesse mesmo passo, também aduziu que o Decreto regulamentador<sup>156</sup> (Decreto nº 1.744/1995) estabelece que os benefícios de assistência social são destinados aos “[...] idosos e as pessoas portadoras de deficiência, estrangeiros naturalizados e domiciliados no Brasil [...]” (art. 4º), bem como exige, no rol documentos que demonstram a condição de idoso do pretense beneficiário, o título declaratório de nacionalidade brasileira, conforme o artigo 9º (BRASIL, 1995).

---

<sup>154</sup> “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988).

<sup>155</sup> “Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

<sup>156</sup> Cumpre esclarecer que este Decreto foi revogado com o advento do Decreto nº 6.214/2007, o qual manteve as limitações, ao estabelecer, em seu artigo 7º, que o benefício de prestação continuada é devido apenas “[...] ao brasileiro, nato ou naturalizado, e às pessoas de nacionalidade portuguesa [...] desde que comprovem [...] residência no Brasil e atendam a todos os demais critérios estabelecidos [...]” (BRASIL, 2007b).

De outro lado, na defesa da concessão do benefício a estrangeiros, os fundamentos suscitavam a inconstitucionalidade de tais comandos infraconstitucionais restritivos, eis que a assistência social é guiada, dentre outros, pelos princípios da universalização dos direitos sociais, do respeito à dignidade humana e da igualdade de direitos no acesso ao atendimento como garantia fundamental (BRASIL, 2017a).

Indo além, a própria Constituição Federal, ao instituir o BPC (art. 203, V), não fez distinção entre estrangeiros e nacionais, de modo que não seria permitido ao regramento inconstitucional estabelecer restrições ao benefício que não delegadas pela norma maior.<sup>157</sup>

Coube ao STF, então, dirimir a questão. Inicialmente, o Relator do Recurso, Ministro Marco Aurélio, fez consignar em seu voto o histórico papel do estrangeiro na formação da nação brasileira, afirmando não ser coerente com a história estabelecer distinções tão somente com base na nacionalidade, sobretudo considerando o momento de fragilidade do ser humano, seja pela idade avançada, seja por alguma deficiência (BRASIL, 2017a).

Nesse passo, destacou-se que a assistência social ostenta natureza de direito fundamental justamente porque consubstancia especialização de outros princípios da Carta Magna e objetivos fundamentais da República, tais como a solidariedade e a erradicação da pobreza, bem como porque concretiza a assistência aos desamparados. Com efeito, restou expressamente registrado que foram estes preceitos, relativos à dignidade humana, que forneceram a base para a adequada interpretação da Corte quanto à concessão do benefício assistencial instituído pelo Documento Básico (BRASIL, 2017a).

O trecho do voto condutor, abaixo transcrito, reproduz este espírito que guiou a conclusão da Suprema Corte:

A ideia maior de solidariedade social foi alçada à condição de princípio pela Lei Fundamental. Observem a ninguém ter sido oferecida a escolha de nascer nesta quadra e nesta sociedade, mas estamos todos unidos na construção de propósito comum. O estrangeiro residente no País, inserido na comunidade, participa do esforço mútuo. Esse laço de irmandade, fruto, para alguns, do fortuito e, para outros, do destino, faz-nos, de algum modo,

---

<sup>157</sup> Aliando-se à defesa dos interesses da demandante/recorrida, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo atuou, no processo, como parte interessada, eis que é associação representativa dos interesses de refugiados e estrangeiros em situação de miserabilidade no país.

responsáveis pelo bem de todos, inclusive daqueles que adotaram o Brasil como novo lar e fundaram seus alicerces pessoais e sociais nesta terra (BRASIL, 2017a, p. 10).

Embalado por tais premissas, portanto, o STF, adotando interpretação sistemática do ordenamento pátrio, destacou que a cláusula constitucional referente à assistência social estipula que a mesma será prestada *a quem dela necessitar*, sem restringir os beneficiários somente aos brasileiros natos ou naturalizados (BRASIL, 2017a).

Diante da inexistência de ressalvas na esfera constitucional em relação ao não nacional, portanto, prevaleceu a força do princípio da igualdade e a necessidade de se conferir tratamento isonômico entre brasileiros e estrangeiros residentes no país:

São esses, alfim, os parâmetros materiais dos quais se deve partir na interpretação da regra questionada. Indague-se: o constituinte excluiu o direito de os estrangeiros residentes no País receberem benefícios sociais, em especial o de prestação continuada versado no artigo 203, inciso V, da Lei Maior? À luz do texto constitucional, tem-se que a resposta é desenganadamente negativa (BRASIL, 2017a, p. 11).

O resultado proclamado, malgrado o parecer da Procuradoria-Geral da República pelo provimento do Extraordinário, fixou a tese de que “[...] os estrangeiros residentes no País são beneficiários da assistência social prevista no artigo 203, inciso V, da Constituição Federal, uma vez atendidos os requisitos constitucionais e legais” (BRASIL, 2017a, p. 14).

A nacionalidade, portanto, não pode se constituir como critério válido para, por si só, impedir o acesso ao benefício assistencial.

Com efeito, o acerto do pronunciamento da Suprema Corte em si mesmo, bem como os próprios fundamentos lançados no voto condutor do julgado, dispensam considerações demasiadas.

Trata-se de uma conquista, mormente tendo em vista que a demanda foi decidida em sede de repercussão geral, como já se mencionou em passagem anterior.

Deveras, na atual quadra histórica, uma leitura que despreze a harmonização constitucional do ordenamento jurídico como um todo e seja focada tão somente na literalidade dos dispositivos normativos diretamente envolvidos não satisfaz a

completude do instituto da assistência social e seu vínculo com a dignidade humana, conforme bem destacou o Ministro em seu voto condutor.

Como já se anunciou em diversas oportunidades ao longo desta dissertação, a mera previsão normativa que garanta acesso igualitário a bens jurídicos por vezes não é suficiente, de modo que a intervenção do Poder Judiciário neste caso ora apresentado foi medida crucial para possibilitar efetivamente que tal acesso seja, indistintamente, garantido a quem dele necessite.

Nesse sentido, sendo os direitos sociais alocados na categoria dos direitos humanos, defende-se a concepção universalista destes direitos, de modo que os mesmos sejam desvinculados da categoria de “cidadania” e relacionados, indistintamente, ao seres humanos, por sua estreita ligação com o direito à vida, à saúde, à integridade, à liberdade pessoal, cultural, de consciência, dentre outros (PIFFER, 2014).

Sendo assim, os estrangeiros (e, particularmente, os refugiados) não podem continuar a ser excluídos de qualquer ordem protetiva do Estado, em razão de sua nacionalidade.

Por tudo isto, espera-se que esta decisão emanada da Suprema Corte (repita-se, em sede de repercussão geral) sirva de inspiração para a garantia e efetivação de outros direitos sociais e benefícios assistenciais, tais como o Programa Bolsa Família (criado pela Lei 10.836/2004), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (instituído pela Lei 10.689/2003) e o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação, o “Bolsa Escola” (criado pela Lei 10.219/01).

#### **4.3.4 Apresentação de alguns pronunciamentos de Cortes internacionais**

Por fim, muito embora tratar de decisões internacionais não seja o objeto central deste estudo, não custa mencionar, a título exemplificativo, alguns dos pronunciamentos de Cortes Internacionais de maior destaque a respeito do tema do refúgio.

De início, observa-se que a jurisprudência sobre o tema no âmbito internacional (notadamente perante a Corte Internacional de Justiça) é incomum. Um caso emblemático, porém, desenrolou-se no seio da CIJ em 1951 (ou seja, antes mesmo da Convenção referente ao Estatuto dos Refugiados) e refere-se propriamente ao caráter provisório do asilo diplomático, não obstante já antecipar elementos protetivos que, em sua essência, se assemelham ao princípio do *non-refoulement*.

Trata-se do caso Haya de la Torre, entre a República da Colômbia e a República do Peru. Nesta oportunidade, a CIJ, não obstante ter se pronunciado pelo fim do asilo concedido ao cidadão Victor Raul Haya de La Torre, entendeu, à unanimidade, que a Colômbia não seria obrigada a remetê-lo às autoridades peruanas (CIJ, 1951).

Por sua vez, no âmbito regional do sistema interamericano de proteção aos direitos humanos, desenvolvido no seio da Organização dos Estados Americanos, há alguns pronunciamentos que merecem especial atenção.

O primeiro caso de maior destaque (eis que foi a primeira e, até hoje, única oportunidade em que um caso desta natureza foi submetido à apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>158</sup>) é o caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional da Bolívia.

Em síntese, a família peruana Pacheco Tineo (composta por cinco membros, sendo o casal acompanhado de seus três filhos), havia ingressado na Bolívia sem se submeter aos controles migratórios na fronteira com o Peru, tudo com a intenção de alcançar o território chileno, onde estavam estabelecidos. Uma vez que já haviam sido acolhidos como refugiados pelo governo boliviano em momento anterior (antes de receberem proteção do Chile, tempos mais tarde), acreditavam que não seriam impostos obstáculos à realização deste trajeto (CortelDH, 2013).

Esta estratégia foi adotada pela família uma vez que haviam recebido a notícia de que existia, contra o casal, uma ordem de captura no Peru, emitida em razão da

---

<sup>158</sup> Antes, a CortelDH já havia se deparado com a situação do deslocamento forçado de milhares pessoas que foram obrigadas a buscar refúgio na Guiana Francesa em virtude do massacre ocorrido em Moiwana, Suriname, motivado por questões étnicas, mas para avaliar a responsabilidade do governo surinamês no evento (CortelDH, 2005). Naquela oportunidade, a Corte Interamericana declarou que o Suriname havia violado, dentre outros, o direito de circulação e residência em prejuízo dos membros da comunidade Moiwana. O caso foi apresentado à CortelDH após encaminhamento da CIDH, em cujo âmbito recebeu o número 11.821.

anulação da decisão judicial anterior que os havia absolvido da acusação, pelo governo peruano, da prática de supostos delitos de terrorismo anos antes (CorteIDH, 2013).<sup>159</sup>

Contudo, o governo boliviano entendeu por bem detê-los por entrada irregular no território, até que se procedesse à expulsão de toda família para o Peru, último local de procedência. Como última medida para o fim de evitar a referida devolução compulsória, a família ainda articulou, junto às autoridades migratórias bolivianas, novo pedido de refúgio, o qual foi prontamente rejeitado (CorteIDH, 2013).

Diante desse cenário, ignorando o risco de perseguição que poderia advir em caso de retorno ao território peruano (do qual o governo da Bolívia tinha plena ciência), as autoridades bolivianas executaram a ordem de expulsão de todos os membros da família Pacheco Tineo para o Peru, onde o casal acabou sendo novamente preso, como suspeitos pela prática de terrorismo e subversão (CorteIDH, 2013).

O caso foi inicialmente submetido à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a qual entendeu que a decisão denegatória da condição de refugiado pelas autoridades bolivianas foi tomada sumariamente (o pedido foi rejeitado em apenas algumas horas) e sem a garantia do devido processo legal.

Sendo assim, entendeu a CIDH que a Bolívia foi responsável por violar o direito de buscar e receber asilo, o princípio do *non-refoulement* e os direitos às garantias judiciais e à proteção jurídica. Contudo, eis que a Bolívia não cumpriu as recomendações da Comissão, esta encaminhou o caso para a apreciação da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH, 2013).<sup>160</sup>

A CorteIDH, por sua vez, reafirmando as conclusões da CIDH, reiterou que muito embora o direito de buscar e receber asilo não signifique que se deva reconhecer, necessariamente, o *status* de refugiado ao solicitante, assegura que sua solicitação seja tramitada com as devidas garantias, o que verificou não ter ocorrido no caso submetido à sua apreciação (CorteIDH, 2013).

---

<sup>159</sup> Na verdade, o casal já havia sido preso pelo governo peruano na prisão de Miguel Castro Castro, em Lima, em razão de tais acusações (CorteIDH, 2013). Com efeito, ambos são sobreviventes do massacre ali ocorrido em 1992, cuja responsabilidade do Estado Peruano já foi, inclusive, reconhecida pela CorteIDH (Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú, julgado em San José, em 25 de novembro de 2006).

<sup>160</sup> Na Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o caso sob exame recebeu o número 12.474.

Nesse sentido, nos pontos resolutivos da sentença, a Corte declarou, por unanimidade, ser a Bolívia responsável pela violação dos direitos acima mencionados, ao mesmo tempo em que determinou ao governo boliviano que implementasse programas permanentes de capacitação dirigidos aos servidores que “[...] em razão de suas funções tenham contato com pessoas migrantes ou solicitantes de asilo [...]” (CorteIDH, 2013, p. 90, tradução livre).<sup>161</sup>

Indo além, na mesma oportunidade, a Corte também reconheceu, no sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, que o direito à não-devolução, em situações em que estejam sob risco a vida, a integridade ou a liberdade, é garantido a qualquer pessoa estrangeira, “[...] sem importar seu estatuto legal ou condição migratória no país em que se encontre” (CorteIDH, 2013, p. 45, tradução livre).<sup>162</sup>

Outro entendimento de igual modo consagrado por ocasião deste julgamento, diz respeito ao caráter declaratório do ato de determinação da condição refugiado, como já se defendeu em passagem anterior desta dissertação. Veja-se trecho da sentença:

“[...] uma pessoa é um refugiado tão logo reúna os requisitos enunciados na definição, o que necessariamente ocorre antes de que se determine formalmente sua condição de refugiado. Assim, pois, o reconhecimento da condição de refugiado de uma pessoa não tem caráter constitutivo, mas declarativo. Não adquire a condição de refugiado em virtude do reconhecimento, mas se reconhece tal condição pelo fato de ser refugiado (CorteIDH, 2013, p. 49, tradução livre)”<sup>163</sup>

Por fim, deste mesmo julgamento se extrai outro importante pronunciamento, o qual, especificamente, guarda relação estreita com o estudo ora realizado. É que a Corte Interamericana de Direitos Humanos assim se manifestou acerca da possibilidade de submissão da matéria referente ao refúgio à apreciação do Poder Judiciário:

Ademais, independentemente da possibilidade de revisão, no marco do direito à proteção judicial consagrado no artigo 25 da Convenção Americana, e segundo os regulamentos próprios do ordenamento jurídico

<sup>161</sup> No original: “[funcionários] que en razón de sus funciones tengan contacto con personas migrantes o solicitantes de asilo [...]” (CorteIDH, 2013, p. 90).

<sup>162</sup> De acordo com o original: “[...] sin importar su estatuto legal o condición migratoria en el país en que se encuentre” (CorteIDH, 2013, p. 45).

<sup>163</sup> Na redação original: “[...] una persona es un refugiado tan pronto como reúne los requisitos enunciados en la definición, lo que necesariamente ocurre antes de que se determine formalmente su condición de refugiado. Así pues, el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquire la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado” (CorteIDH, 2013, p. 49).

de cada Estado, podem existir determinadas ações ou recursos de caráter judicial, por exemplo, de amparo ou de habeas corpus, que sejam rápidos, adequados e efetivos para questionar a possível violação dos direitos reconhecidos nos artigos 22.7 e 22.8 da Convenção, ou na Constituição e na lei de cada Estado. Nesses termos, tais recursos podem ser, em determinadas circunstâncias, efetivos para remediar parcial ou totalmente a situação violadora e, se for o caso, para reconduzir os procedimentos administrativos, o que deve ser avaliado em cada caso (CorteIDH, 2013, p. 56, tradução livre).<sup>164</sup>

A seu turno, no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, há outra manifestação que merece ser apontada.

É o Caso nº 10.675, referente à prática então adotada pelos Estados Unidos de interditar, antes mesmo que alcançassem o território americano, embarcações precárias ocupadas por pessoas provenientes do Haiti, as quais eram prontamente devolvidas ao território haitiano, sem que pudessem sequer formular o pedido de asilo e provar o fundamento dos mesmos.

A repatriação imediata, portanto, foi objeto de exame pela CIDH, a qual concluiu que os Estados Unidos haviam violado os direitos à vida, à liberdade, à segurança, à igualdade, a recorrer aos tribunais e, sobretudo, o direito a buscar e receber asilo, além de recomendar indenização apropriada para as vítimas (CIDH, 1997).

Considerando a atuação da Corte e da Comissão nestes casos destacados, resta concluir que, ainda que recente seja a jurisprudência no âmbito regional, o sistema interamericano está se consolidando como importante e eficaz estratégia de proteção dos direitos dos refugiados, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas.

Em conclusão, ao contrário do sistema interamericano, o sistema europeu de direitos humanos, sobretudo a Corte Europeia de Direitos Humanos, tem sido acionado com frequência para se pronunciar acerca das garantias a que fazem jus

---

<sup>164</sup> No original: “Además, independientemente de la posibilidad de revisión, en el marco del derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana, y según las regulaciones propias del ordenamiento jurídico de cada Estado, pueden existir determinadas acciones o recursos de carácter judicial, por ejemplo de amparo o de habeas corpus, que sean rápidos, adecuados y efectivos para cuestionar la posible violación de los derechos reconocidos en los artículos 22.7 y 22.8 de la Convención, o en la Constitución y en la ley de cada Estado. En esos términos, tales recursos pueden ser, en determinadas circunstancias, efectivos para remediar parcial o totalmente la situación violatoria y, en su caso, para reconducir los procedimientos administrativos, lo cual corresponderá ser evaluado en cada caso” (CorteIDH, 2013, p. 56).

solicitantes de refúgio e refugiados, bem como a respeito da responsabilidade dos Estados ante eventuais omissões ou violações de direitos.

Entretanto, sendo a delimitação do objeto de pesquisa uma necessidade estrutural do trabalho e tendo em vista ser o sistema europeu tema reservado a considerações mais aprofundadas, o presente estudo não contemplará um diagnóstico hermenêutico das manifestações das cortes europeias sobre a matéria.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se registrou no início deste estudo, os numerosos e incessantes eventos de violência verificados em todo o globo são os responsáveis diretos pelos grandes deslocamentos humanos em massa e pelo fato de a tragédia humanitária deles resultante ter atingido patamares inéditos na história recente.

Todavia, conquanto seja um fenômeno de dimensões transnacionais, que exige um esforço coletivo e cooperativo global na repartição de responsabilidades (inclusive, o abandono de políticas estatais de securitização e criminalização da mobilidade humana), a questão dos refugiados depende manifestamente que o aparelhamento estatal interno opere em função da efetivação dos direitos e garantias a eles conferidos.

Isto porque, considerando que é no território nacional dos países de asilo que os indivíduos em situação de refúgio gozarão de seus direitos mais básicos, as políticas públicas que facilitem a integração local dependem, em grande parte, de esforços domésticos.

Ademais, constatou-se pelo presente estudo que as experiências de violência não se limitam a conflitos armados e a perseguições multifacetárias nos países de origem. Ao revés, é no contexto do país de acolhida que se identifica a configuração da faceta contemporânea da violência, a qual se realiza por meio da exclusão e da indiferença.

Este cenário se revela ainda mais nítido quando se tem em mira os obstáculos os quais os refugiados têm que superar para alcançar um grau de participação em condições de igualdade com os demais membros do seio social ao qual deveriam ser integrados.

Indo além, se por um lado a invisibilidade social é flagrante (diante das experiências de hostilidade e exclusão), por outro, também se verifica um reflexo no âmbito do Direito, de igual modo inquietante.

Com efeito, o estudo confirmou as denúncias da doutrina especializada a respeito da existência de uma distância entre os textos normativos positivados e a realização

dos direitos neles prescritos, de modo a atestar que a invisibilidade também ocorre sob o viés jurídico.

Neste contexto, cumpre reconhecer o papel atribuído ao Poder Judiciário diante desta conjuntura desafiadora, no desempenho de seu *múnus* institucional não apenas de dizer, mas, com muito mais razão, de fazer cumprir o Direito, quando provocado para solucionar situações de omissão ou interpretações equivocadas.

A cargo do Judiciário, portanto, está o dever de apresentar respostas jurídicas consistentes capazes de assegurar, em último plano, segurança jurídica no tratamento da questão dos refugiados no Brasil, dispersando dúvidas e derrubando empecilhos à realização de direitos já assegurados positivamente.

Aliás, mormente considerando a proximidade de celebração dos vinte anos da lei que implementou o Estatuto dos Refugiados na ordem jurídica interna (Lei nº 9.474/97), o aprimoramento de todo sistema de proteção e sua conseqüente concretização depende deste processo hermenêutico realizado na esfera jurisdicional, de modo a não dar margem a interpretações restritivas por parte de outros atores.

Nesta senda, a pesquisa identificou que as obrigações inerentes ao Direito Internacional dos Refugiados, ao lado das regras que disciplinam o próprio procedimento para determinação do *status* protetivo, são revestidas de caráter eminentemente jurídico (e não político). Por esta razão, superou-se qualquer lampejo de dúvida quanto à possibilidade de submeter a matéria do refúgio à avaliação de um órgão jurisdicional.

Além disso, respaldam as conclusões do estudo os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos no sentido de que o ato de emissão do *status* de refugiado possui caráter declaratório (e não constitutivo), bem como é vinculado ao preenchimento de condições objetivas (e não discricionário).

É legítimo, portanto, que na busca por emancipação e por reconhecimento, a população refugiada no Brasil se socorra do Poder Judiciário para a concretização

de seus direitos e para a edificação de um sistema jurídico não-excludente, que lhes garanta paridade de participação com os demais membros do corpo social.

Muito embora isto, a pesquisa também identificou a influência de certos fatores inibidores da busca pela tutela jurisdicional, concluindo que estes configuram a causa principal em razão da qual a atuação do Poder Judiciário brasileiro no zelo pela efetivação dos direitos fundamentais dos refugiados ainda é muito tímida. São eles, sobretudo, o excessivo formalismo do ambiente jurisdicional e o desconhecimento dos próprios direitos (inclusive da própria garantia constitucional da inafastabilidade da jurisdição e da gratuidade da justiça), assim como dos caminhos adequados para reivindicá-los. Em suma, tratam-se de fatores atrelados à dificuldade no efetivo acesso dos refugiados aos instrumentos jurisdicionais.

De tal maneira, muitos indivíduos que desfrutam do *status* protetivo do refúgio, bem como os solicitantes, permanecem em situação de invisibilidade e exclusão não só perante a comunidade, como também perante o próprio Estado.

Por certo, a superação destes inibidores da investida judicial ainda é um longo caminho a ser percorrido. Mesmo porque, a própria efetividade da jurisdição como um todo (especialmente para aqueles em situação de vulnerabilidade) depende diretamente da facilitação de acesso aos mecanismos de proteção jurisdicional, da simplificação procedimental, dentre outras vias de enfrentamento igualmente necessárias.

Não obstante este cenário, a investigação realizada, mormente tendo em conta os resultados obtidos com a análise das decisões selecionadas para exame, permite concluir que as demandas judiciais, especialmente quando a serviço de grupos menos prestigiados, são instrumentos legítimos e eficazes para efetivação de direitos.

Isto significa dizer que o processo é meio hábil (e muitas vezes necessário) para que os refugiados alcancem paridade de participação e, sobretudo, reconhecimento como sujeitos de direitos (em outros termos, o reconhecimento do direito a ter direitos).

Com efeito, muito embora sejam estes apreciados com maior freqüência pelas Cortes brasileiras, não se tratam apenas de direitos negativos, tais como o de não ser expulso ou devolvido, muitos dos quais diretamente derivados da garantia do *non-refoulement*, cuja aplicação independe da condição migratória do estrangeiro.

Indo além, também os direitos positivos, isto é, de exigir do Estado uma prestação, podem ser conquistados via intervenção jurisdicional.

Neste sentido, conforme se demonstrou, o Judiciário brasileiro tem enfrentado temas como a necessidade de ser observada, no procedimento de refúgio, a garantia do devido processo legal, servindo, a via jurisdicional, como mecanismo encontrado pelos refugiados para superar o óbice ao acesso ao conteúdo das decisões, ao próprio direito a um pronunciamento devidamente fundamentado, bem como para obter o direito de participação no feito de advogado especializado, quando necessário for.

Mas não é só. Ainda nesta senda é imperioso destacar o recente pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, que garantiu aos estrangeiros residentes no país, preenchidas as condições legais, o direito à adesão e à fruição do benefício assistencial de prestação continuada, o BPC. Trata-se de uma conquista que somente foi alcançada em razão da provocação jurisdicional.

Com efeito, o apelo à intervenção do Judiciário para a realização de direitos também permite que se tenha como reflexo um aperfeiçoamento normativo, a superação (ou ao menos a atenuação) da convivência de interpretações conflitantes (o que caracteriza insegurança jurídica) e, em última medida, a possibilidade de que os pronunciamentos jurisdicionais orientem ou sejam convertidos em práticas político-governamentais *pro futuro*. Deste modo, emanam-se efeitos nos planos normativo, hermenêutico e operativo.

Noutro giro, o estudo também revelou que as demandas judiciais são mecanismos hábeis não apenas para a efetivação de direitos, mas também para garantir aos refugiados (desprovidos de direitos políticos e, mesmo, do direito de organizarem-se politicamente) um *locus* público de participação.

Nesta medida, os refugiados deixam a posição de meros destinatários da norma para assumirem a função de agente ativo. O Poder Judiciário, portanto, revela-se como espaço de “voz” e de influência, inclusive na formulação do direito em jogo ou, ao menos, na criação de parâmetros de interpretação.

Mais uma vez, cumpre trazer à tona o exemplo do julgamento do BPC. Naquela oportunidade, ao mesmo tempo em que se garantiu a realização de direitos sociais, a Suprema Corte significou, de forma ainda mais acentuada, verdadeiro espaço de manifestação daqueles diretamente interessados na discussão da matéria (inclusive os refugiados), já que o “direito de voz” foi intensificado pela participação, como *amicus curiae*, de organizações da sociedade civil representativas dos interesses dos estrangeiros.

Em essência, o Poder Judiciário revela-se como um espaço de luta disponível e útil às reivindicações dos refugiados no Brasil, seja para efetivar direitos, seja para configurar como *locus* público de participação, garantindo-lhes direito de voz e influência na tomada das decisões.

Do exposto, portanto, nota-se que este estudo responde satisfatoriamente às indagações originalmente formuladas e que nortearam a pesquisa ora consumada: negativamente, com relação ao questionamento quanto ao cumprimento efetivo no Brasil das garantias prescritas no aparato jurídico-normativo de proteção e promoção dos direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados; e afirmativamente, no que diz respeito à questão do uso de ações judiciais como mecanismo para buscar a efetivação de tais direitos.

Contudo, ainda que a resposta para a segunda indagação seja afirmativa e que a judicialização da matéria do refúgio (conforme se verificou das decisões objeto de exame neste estudo), signifique, em geral, um instrumento profícuo para a realização de direitos, há ainda um espaço fértil para maiores aprimoramentos, mormente se superados os inibidores da investida jurisdicional outrora mencionados.

Indo além, sabe-se que o sistema político-jurídico brasileiro ainda não alcançou um grau de apuração satisfatório, no que tange à participação dos refugiados, tampouco dos demais estrangeiros residentes no território nacional, na criação e implementação de direitos, ao menos no que diz respeito às vias ordinárias

(legislativa e executiva). Nesse passo, o papel do Poder Judiciário no suprimento desta lacuna, de modo a servir como espaço de elaboração normativa não parece ser o mais adequado.

Isto porque a judicialização dos conflitos envolvendo refugiados e o uso indiscriminado do aparato jurisdicional não podem ser encarados como uma panaceia.

Dito de outro modo, não se pode negar que as demandas judiciais revelam-se como instrumento apto e eficaz para a visibilidade jurídica da população em situação de refúgio, cumprindo, o Poder Judiciário, um papel de destaque nesta função. Contudo, é imperiosa a participação dos demais Poderes, cada um cumprindo seu papel não só na realização dos direitos dos refugiados, mas na concessão de espaços públicos de participação, garantindo-se o direito de intervenção direta na esfera pública e na tomada de decisões. A respeito deste último fator, este estudo apurou a ocorrência de experiências, ainda que embrionárias, na cidade de São Paulo e em Barcelona.

Em vias de finalizar, é preciso destacar que se verificou, no presente estudo, o despertar de um momento em que o Poder Judiciário (por meio das demandas judiciais) pode auxiliar na construção de uma nova gramática social, de uma nova forma de conviver, ou ainda de uma nova epistemologia das relações sociais, mas sua atuação não deve ser isolada.

Destas observações, portanto, reconhece-se que ainda há um vasto espaço para aprimoramento do sistema protetivo dos refugiados no Brasil e do aparelhamento estatal como um todo, especialmente quanto ao acesso a uma ordem jurídica justa, em todas as esferas.

Neste sentido, é preciso que se garanta aos refugiados o direito à plenitude da vida pública, isto é, todas as garantias de participação do indivíduo nos rumos da vida comunitária da qual faz parte, incluindo-se aí a possibilidade de demandar perante órgãos jurisdicionais para fazer valer tais direitos.

Diante de tudo o que foi dito, portanto, não se pode correr o risco de que a democracia brasileira, garantidora de tantos direitos aos solicitantes de refúgio e aos

refugiados (ao menos sob o aspecto normativo – positivo), seja um espaço de aparência, um modelo de exclusão.

## REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. Valores constitucionais e Lei 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade como fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 111-129.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e direitos dos refugiados: a dignidade humana e a universalidade dos direitos humanos como fundamentos para superar a discricionariedade estatal na concessão do refúgio. In: RAMIREZ, Andrés et al (Orgs.). **Caderno de debates: refúgio, migrações e cidadania**. v. 8. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2013. p. 89-118.

ALMEIDA, Cleber Lucio de. Anotações sobre a efetividade da jurisdição e do processo. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 919, mai., 2012. p. 317-328.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nadia de. **Direito internacional privado: teoria e prática brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 155-167.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos e não violência**. São Paulo: Atlas, 2015.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Direitos e deveres dos solicitantes de refúgio e refugiados no Brasil**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Direitos\\_e\\_Deверes\\_dos\\_Solicitantes\\_de\\_Refugio\\_e\\_Refugiados\\_no\\_Brasil\\_-\\_2012.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Direitos_e_Deверes_dos_Solicitantes_de_Refugio_e_Refugiados_no_Brasil_-_2012.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Lisboa: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

\_\_\_\_\_. **Declaração do Brasil**: um marco de cooperação e solidariedade regional para fortalecer a proteção internacional das pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe. Brasília, 2014a. p. 1-6. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação do Brasil**: um roteiro comum para fortalecer a proteção e promover soluções duradouras para as pessoas refugiadas, deslocadas e apátridas na América Latina e no Caribe em um marco de cooperação e solidariedade. Brasília, 2014b. p. 7-19. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf?view=1>>. Acesso em: 11 jan. 2015.

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

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

ARENDT, Hannah. We Refugees. In: ROBINSON, Marc. **Altogether Elsewhere: Writers on Exile**. Faber and Faber: Boston, 1994. Disponível em: <[http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah\\_arendt\\_we\\_refugees.pdf](http://www-leland.stanford.edu/dept/DLCL/files/pdf/hannah_arendt_we_refugees.pdf)>. Acesso em: 22 fev. 2016. p. 110-119.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (AGNU). Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**, [s.d.]a. p. 81-99.

\_\_\_\_\_. Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**, [s.d.]b. p. 100-104.

ASSY, Bethânia. A dignidade dos invisíveis: invisibilidade social, reconhecimento e direitos humanos. In: PAIVA, Angela Randolpho (Org.). **Direitos humanos em seus desafios contemporâneos**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2012. p. 147-163.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Carta Circular nº 3.813, de 7 de abril de 2017**. Esclarece sobre a identificação de depositante para fins de abertura de contas de depósitos. Brasília, 2017. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/C\\_Circ\\_3813\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50360/C_Circ_3813_v1_O.pdf)>. Acesso em 02 maio 2017.

BARCELONA. **Barcelona: Ciutat Refugi**. Ajuntament de Barcelona. Barcelona, [s.d.]. Disponível em: <<http://ciutatrefugi.barcelona/es/el-plan>>. Acesso em: 13 abr. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A efetividade das normas constitucionais revisitada. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, 48, p. 60-98, 1995. Disponível em: <[http://download.rj.gov.br/documentos/10112/928867/DLFE-48458.pdf/Revista48Doutrina\\_pg\\_60\\_a\\_98.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/928867/DLFE-48458.pdf/Revista48Doutrina_pg_60_a_98.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 12, n. 96, fev./mai. 2010, p. 5-43. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/230/219>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. **[Syn]thesis. Cadernos do Centro de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **A dignidade da pessoa humana no direito constitucional contemporâneo**: a construção de um conceito jurídico à luz da jurisprudência mundial. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**: a busca por segurança no mundo atual. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Identidade**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2005b.

\_\_\_\_\_; DONSKIS, Leonidas. **Cegueira Moral**: a perda da sensibilidade na modernidade líquida. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Tutela cautelar e tutela antecipada**: tutelas sumárias e de urgência (tentativas de sistematização). São Paulo: Malheiros, 2009.

BEZERRA, Paulo Cesar Santos. **Temas atuais de direitos fundamentais**. Ilhéus: Editus, 2006.

\_\_\_\_\_. **Acesso à justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em: 09 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 1.744, de 8 de dezembro de 1995.** Regulamenta o benefício de prestação continuada devido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso, de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/D1744impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/D1744impressao.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 22 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Nega provimento ao Agravo Regimental. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 12.212/DF.** Leonardo Abel Sinópoli Azcoaga e Ministro de Estado da Justiça. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 08 nov. 2006. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=660797&num\\_registro=200601948341&data=20061127&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=660797&num_registro=200601948341&data=20061127&formato=PDF)>. Acesso em: 12 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Não conhecimento da extradição. **Extradição nº 1.008.** Governo da Colômbia e Francisco Antonio Cadena Collazos. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 21 mar. 2007a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=479118>>. Acesso em 17 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.214, de 26 de setembro de 2007.** Regula o benefício de prestação continuada da assistência social devido à pessoa com deficiência e ao idoso de que trata a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, acresce parágrafo ao art. 162 do Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, e dá outras providências. Brasília, 2007b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6214.htm)>. Acesso em: 04 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Nega seguimento ao pedido. **Habeas Corpus nº 115.183/DF.** Daniel Leon Bialski, Ministro de Estado da Justiça e Chong Jin Jeon. Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, 05 set. 2008. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=4231235&num\\_registro=200801988551&data=20080909](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=4231235&num_registro=200801988551&data=20080909)>. Acesso em: 24 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Deferimento do pedido de extradição. **Extradição nº 1.085.** Governo da Itália e Cesare Battisti. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília, 16 dez. 2009. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610034>>. Acesso em: 19 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Extinção do processo sem resolução de mérito. **Extradicação nº 1.170**. Governo da Argentina e Gustavo Francisco Bueno. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, 18 mar. 2010a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610142>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Provimento ao recurso. **Recurso Especial nº 1.174.235/PR**. União Federal e Jaser Khuri. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 04 nov. 2010b. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=200902487335&dt\\_publicacao=28/02/2012](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=200902487335&dt_publicacao=28/02/2012)>. Acesso em: 14 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Nega provimento ao Agravo Regimental. **Agravo Regimental no Mandado de Segurança nº 17.612/DF**. Ali Maqsood e União Federal. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, 09 nov. 2011. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201102310512&dt\\_publicacao=18/11/2011](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201102310512&dt_publicacao=18/11/2011)>. Acesso em: 15 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Provimento ao Recurso. **Recurso Especial nº 1.487.032/SP**. Ministério Público Federal, União Federal e Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 03 mar. 2015a. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1386840&num\\_registro=201401984493&data=20150309&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1386840&num_registro=201401984493&data=20150309&formato=PDF)>. Acesso em: 16 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Código de Processo Civil (2015). **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de processo civil. Brasília: Senado Federal, 2015b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Defere o pedido de extradição. **Extradicação nº 1.405**. Governo da Itália e Pasquale Scotti. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 20 out. 2015c. Disponível em: <[file:///C:/Users/Notebook/Downloads/texto\\_308371181%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Notebook/Downloads/texto_308371181%20(2).pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Defere o pedido de extradição. **Extradicação nº 1.382**. Governo da Colômbia e Marcos de Jesus Figueroa Garcia. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, 20 out. 2015d. Disponível em: <[file:///C:/Users/Notebook/Downloads/texto\\_308380422.pdf](file:///C:/Users/Notebook/Downloads/texto_308380422.pdf)>. Acesso em: 13 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Balço anual da ouvidoria nacional de direitos humanos:** 2015. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/noticias/2016/janeiro/CARTILHADIGITALBALANODODISQUE1002015.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Voto do Ministro Relator. **Recurso Extraordinário nº 587.970/SP**. Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e Felícia Mazzitello Albanese. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 20 abr. 2017a. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE587.970votoMMA.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Balço das denúncias de violações de direitos humanos:** 2016. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/disque100/balancos-e-denuncias/balanco-disque-100-2016-apresentacao-completa/>>. Acesso em: 02 maio 2017.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo:** direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário. São Paulo: RT, 2010.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 31-51.

\_\_\_\_\_. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Saraiva, 2011.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes de proteção da pessoa humana:** direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados. São José da Costa Rica: Instituto de Direitos Humanos & Comitê Internacional da Cruz Vermelha, 1996. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>>. Acesso em: 05 jul. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 2002.

CARNEIRO, Welligton Pereira; COLLAR, Janaina Matheus. Reflexões sobre a questão racial e o refúgio no sistema brasileiro. In: RODRIGUES, Viviane Mozine (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha: Centro Universitário Vila Velha, [s.d.]. p. 9-34.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito internacional da pessoa humana:** a circulação internacional de pessoas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

COHN, Gabriel. Indiferença, nova forma de barbárie. In: NOVAES, Adauto (Org.). **Civilização e barbárie**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

COLÓQUIO SOBRE PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ: PROBLEMAS JURÍDICOS E HUMANITÁRIOS (COLÓQUIO). 1984, Cartagena, Colômbia. Declaração de Cartagena sobre os refugiados de 1984. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**, [s.d.]. p. 111-116.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Informe nº 51/96**. Decisión de la Comisión en cuanto al mérito del Caso 10.675. Estados Unidos. Washington, 13 mar. 1997. Disponível em: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/96span/EEUU10675.htm>>. Acesso em: 02 abr. 2017.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE). Resolução Normativa nº 18 do CONARE, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e dá outras providências. In: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Coletânea de instrumentos de proteção nacional e internacional de refugiados e apátridas**, [s.d.]. p. 58-62.

\_\_\_\_\_. Sistema de refúgio brasileiro: desafios e perspectivas. **Refúgio em números**. Brasília, 2016. Disponível em: <[https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016?from\\_action=save](https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016?from_action=save)>. Acesso em 03 abr. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE TRÂNSITO (CONTRAN). **Resolução nº 360, de 29 de setembro de 2010**. Dispõe sobre a habilitação do candidato ou condutor estrangeiro para direção de veículos em território nacional. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO\\_CONTRAN\\_360\\_10.pdf](http://www.denatran.gov.br/download/Resolucoes/RESOLUCAO_CONTRAN_360_10.pdf)>. Acesso em: 02 maio 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CorteIDH). **Caso de la Comunidad Moiwana vs. Suriname**. Sentença. Presidente: Sergio García Ramírez. San José, 15 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_124\\_esp1.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_124_esp1.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Caso Família Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolívia**. Sentença. Presidente: Diego García Sayán. San José, 25 nov. 2013. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_272\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). **Caso Haya de La Torre**. República do Peru e República da Colômbia. Presidente: Basdevant. Haia, 13 jun. 1951.

Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/14/1937.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

COSTA, Fernando Braga da. **Moisés e Nilce**: retratos biográficos de dois garis. Um estudo de psicologia social a partir de observação participante e entrevistas. Tese de Doutorado. São Paulo, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/47/47134/tde-09012009-154159/pt-br.php>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

DERRIDA, Jacques. Hospitality. **Angelaki**: Journal of the Theoretical Humanities, vol. 5, n. 3, p. 3-18, dez. 2000. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09697250020034706>>. Acesso em: 26 mar. 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

DOUFURMANTELLE, Anne; DERRIDA, Jacques. **Anne Dufourmantelle convida Jacques Derrida a falar da Hospitalidade**. São Paulo: Escuta, 2003.

FRASER, Nancy. From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a 'post-socialist' age. **New Left Review**, p. 68-93. Jul-ago, 1995. Disponível em: <<https://newleftreview.org/l/212/nancy-fraser-from-redistribution-to-recognition-dilemmas-of-justice-in-a-post-socialist-age>>. Acesso em: 02 out. 2016.

\_\_\_\_\_. Social justice in the age of identity politics: redistribution, recognition, and participation. In: **The tanner lectures on human values**. Stanford: Stanford University, 1996. Disponível em: <[http://tannerlectures.utah.edu/\\_documents/a-to-z/f/Fraser98.pdf](http://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/f/Fraser98.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Reconhecimento sem ética**. São Paulo: Lua Nova, 2007.

FREUD, Sigmund. **O mal-estar na civilização**. Rio de Janeiro: Imago, 2002.

GODOY, Gabriel Gualano de. Refúgio, hospitalidade e os sujeitos do encontro. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). **Refúgio e hospitalidade**. Curitiba: Kairós Edições, 2016. p. 39-65.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Volume 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

HAYDU, Marcelo. A integração de refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 131-145.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX - 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

HONNETH, Axel. **A teoria crítica da escola de Frankfurt e a teoria do reconhecimento**. Entrevista realizada no Instituto de Pesquisa Social de Frankfurt am Main em 5 e 8 de outubro de 2001. Frankfurt, 2001. In: UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Cadernos de filosofia alemã: crítica e modernidade, nº 18. jul.-dez. 2011. p. 133-160. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/filosofiaalema/article/view/64849>>. Acesso em: 26 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

\_\_\_\_\_. Reconhecimento ou redistribuição? A mudança de perspectivas na ordem moral da sociedade. In: SOUZA, Jessé. MATTOS, Patrícia (Orgs.). **Teoria Crítica no século XXI**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 79-93.

\_\_\_\_\_. **Reification: a new look at an old idea**. New York: Oxford University Press, 2008.

\_\_\_\_\_. **La sociedad del desprecio**. Tradução: Francesc J. Hernández e Benno Herzog. Madri: Editorial Trotta, 2011.

\_\_\_\_\_. **Direito da liberdade**. São Paulo: Martins Fontes, 2015.

HUNT, Lynn. **A invenção dos direitos humanos: uma história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

JOAS, Hans. **A sacralidade da pessoa: nova genealogia dos direitos humanos**. São Paulo: Unesp, 2012.

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

\_\_\_\_\_. A judicialização do refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 163-199.

\_\_\_\_\_; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S.. A população refugiada no Brasil: em busca da proteção integral. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 6, n. 2, p. 9-38, jul./dez. 2008.

KOIFMAN, Fábio. **Imigrante ideal: o Ministério da Justiça e a entrada de estrangeiros no Brasil (1941-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. Tese de Doutorado. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/pt-br.php>>. Acesso em: 19 jan. 2017.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 177-210.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MERCOSUL. **Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.ar/conare/pdf/fortaleza%202012.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

MERIGUETI, Diego Souza. Os desafios das democracias contemporâneas ante o fenômeno das migrações forçadas: a reconstrução dos valores de igualdade, liberdade e solidariedade. In: KROHLING, Aloísio; FERREIRA, Dirce Nazaré de Andrade; OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon (Coords.). **Estado, cidadania e democracia na contemporaneidade**. Curitiba: Juruá, 2016a. p. 79-95.

\_\_\_\_\_. A luta dos migrantes forçados pelo reconhecimento de sua dignidade: as contribuições da teoria de Axel Honneth. In: SILVA, Karine de Souza; PEREIRA, Mariah Rausch; SANTOS, Rafael Miranda (Orgs.). **Refúgios e migrações: práticas e narrativas**. Florianópolis: Nefipo/UFSC, 2016b. p. 497-512.

MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: RODRIGUES, Viviane Mazine (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha: Centro Universitário Vila Velha, [s.d.]. p. 123-150.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil de 1973**. t. 1, Rio de Janeiro: Forense, 1974.

NATIONS UNIES. ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. **Rapport du rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste**, 2016. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/285/62/PDF/N1628562.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 01 Nov. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

\_\_\_\_\_. **Enviado das Nações Unidas condena onda de violência em cidade no sul da Somália.** Mar. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/enviado-das-nacoes-unidas-condena-onda-de-violencia-em-cidade-no-sul-da-somalia/>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Somália: ONU e União Africana pedem mais medidas contra violência sexual.** Mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/03/onu-e-uniao-africana-pedem-mais-medidas-contra-violencia-sexual-na-somalia/#.Vqt7HVL0-WZ>>. Acesso em: 08 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Violência vai tornar-se mais intensa no Afeganistão em 2015, prevê enviado.** Set. 2015b. Disponível em: <<http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2015/09/violencia-vai-tornar-se-mais-intensa-no-afeganistao-em-2015-preve-enviado/#.Vqt8HFL0-WZ>>. Acesso em: 09 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **ONU: Conselho de Segurança não pode deixar que mais sírios ‘morram sob a sua supervisão’.** Jan. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-conselho-de-seguranca-nao-pode-deixar-que-mais-sirios-morram-sob-a-sua-supervisao/>> Acesso em: 10 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. **Para escapar da fome, milhares de somalis viajam à Etiópia.** Mar. 2017a. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/%E2%80%8Bpara-escapar-da-fome-milhares-de-somalis-viajam-a-etioopia/>>. Acesso em: 04 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Número de vítimas do conflito no Afeganistão bate recorde em 2016, diz ONU.** Fev. 2017b. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/numero-de-vitimas-do-conflito-no-afeganistao-bate-recorde-em-2016-diz-onu/>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Conflito na Síria é pior desastre desde a 2ª Guerra Mundial, alerta alto-comissário da ONU para os direitos humanos.** Mar. 2017c. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conflito-na-siria-e-pior-desastre-desde-2a-guerra-mundial-alerta-alto-comissario-da-onu-para-os-direitos-humanos/>>. Acesso em 14 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Resolução nº 03/2008.** Direitos humanos dos migrantes, normas internacionais e diretiva europeia sobre retorno. Washington, 2008. Disponível em: <<https://cidh.oas.org/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%2003-08%20PORT.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

PARANÁ; SANTA CATARINA; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Provimento ao Agravo de Instrumento. **Agravo de Instrumento nº 2008.04.00.004430-0/PR.** União Federal e Tanous Hanna. Relator: Desembargador Marcelo De Nardi. Porto Alegre, 13 maio 2008a. Disponível em: <[http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar\\_documento\\_gedpro.php?local=trf4](http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4)>

&documento=2231222&hash=8d75b30524cf4391607a1d56ce422993>. Acesso em: 03 fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Nega provimento à Apelação. **Apelação Cível nº 2008.70.00.001631-8/PR**. União Federal e Tanous Hanna. Relator: Desembargador Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. Porto Alegre, 16 dez. 2008b. Disponível em: <[http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar\\_documento\\_gedpro.php?local=trf4&documento=2624906&hash=48b5eda7bfb8f9864f56d50e45eafd3f](http://www2.trf4.gov.br/trf4/processos/visualizar_documento_gedpro.php?local=trf4&documento=2624906&hash=48b5eda7bfb8f9864f56d50e45eafd3f)>. Acesso em: 03 fev. 2017.

PIFFER, Carla. **Transnacionalidade e imigração**: a possibilidade de efetivação dos direitos humanos dos transmigrantes diante de decisões de regresso na Itália e na União Europeia. Tese de Doutorado. Itajaí, 2014. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Carla%20Piffer.pdf>>. Acesso em: 01 out. 2015.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: RODRIGUES, Viviane Mozine (Org.). **Direitos humanos e refugiados**. Vila Velha: Centro Universitário Vila Velha, [s.d.]. p. 54-95.

\_\_\_\_\_. A judicialização do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos: impacto, desafios e perspectivas. **Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília: ESMPU, ano I, n. 4, p. 35-50, jul./set. 2002. Disponível em: <[https://teiasocial.mpf.gov.br/images/7/76/Piovesan\\_justicializacao\\_sip\\_oea.pdf](https://teiasocial.mpf.gov.br/images/7/76/Piovesan_justicializacao_sip_oea.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2017.

PORTANOVA, Rui. **Motivações ideológicas da sentença**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.

QUEIROZ, Rafael Mafei Rabelo. Uma teoria do raciocínio para a teoria do Direito. **Revista Direito GV**, v. 3. n. 2. p. 331-338. jul-dez, 2007. Disponível em: <[http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/rd-06\\_14\\_pp.331-338\\_uma\\_teorias\\_do\\_raciocinio\\_para\\_a\\_teorias\\_do\\_direito\\_rafael\\_mafei\\_queiroz.pdf](http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/rd-06_14_pp.331-338_uma_teorias_do_raciocinio_para_a_teorias_do_direito_rafael_mafei_queiroz.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: \_\_\_\_\_; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 15-44.

RAMOS, Erika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese de Doutorado. São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-10082012-162021/pt-br.php>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito, 2013.

REZENDE, Ariadi Sandrini; VINCENZI, Brunela Vieira de. A intersubjetividade e o reconhecimento do indivíduo através da mediação sob a perspectiva de Axel Honneth. In: SANTOS, Ricardo Soares Stersi dos; FERREIRA, Jussara Suzi Assis Borges Nasser; VILAS BOAS, Daniel Rivorêdo (Coords.). **Direito Privado, formas de resolução de controvérsias e direitos fundamentais**. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 181-196.

RIBEIRO NETO, João Costa. **Dignidade humana (Menschenwürde): evolução histórico-filosófica do conceito e de sua interpretação à luz da jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal alemão, do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos**. Dissertação de Mestrado. Brasília, 2013. Disponível em:

<[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12886/3/2013\\_JoaoCostaRibeiroNeto.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/12886/3/2013_JoaoCostaRibeiroNeto.pdf)>  
. Acesso em 13 set. 2016.

RICHARD, Guy. Os últimos sobressaltos do “homem doente”. In: RICHARD, Guy (Coord.). **A história inumana: massacres e genocídios das origens aos nossos dias**. Lisboa: Instituto Piaget, 1992.

RICOEUR, Paul. **Parcours de la reconnaissance**. Paris: Trois Études, 2007.

SALMON, Jean. **Dictionnaire de droit international public**. Bruxelles: Bruylant, 2001.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016**. Institui a política municipal para a população imigrante, dispõe sobre seus objetivos, princípios, diretrizes e ações prioritárias, bem como sobre o Conselho Municipal de Imigrantes. São Paulo, 2016<sup>a</sup>. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/leis/L16478.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016**. Regulamenta a Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a política municipal para a população imigrante. São Paulo, 2016b. Disponível em: <<http://documentacao.camara.sp.gov.br/iah/fulltext/decretos/D57533.pdf>>. Acesso em 29 mar. 2017.

SÃO PAULO. MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Nega provimento à apelação e dá parcial provimento à remessa oficial. **Apelação e Reexame Necessário nº 0011122-04.2012.4.03.6100/SP**. União Federal e Defensoria Pública da União. Relator: Desembargador Federal Carlos Muta. São Paulo, 03 dez. 2015. Disponível em: <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/4898595>>. Acesso em: 04 abr. 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

\_\_\_\_\_. A efetividade dos direitos fundamentais sociais. In: TAVARES, André Ramos. **20 Anos da Constituição Cidadã**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008.

SILVA, César Augusto S. da. **A política migratória brasileira para refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

SOARES, Carina de Oliveira. **O direito internacional dos refugiados e o ordenamento jurídico brasileiro**: análise da efetividade da proteção nacional. Dissertação de Mestrado. Maceió, 2012. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/s/eventos/O\\_direito\\_internacional\\_dos\\_refugiados](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/s/eventos/O_direito_internacional_dos_refugiados)>. Acesso em: 02 mar 2017.

UNESCO. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Declaração universal sobre a diversidade cultural**, 2002. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001271/127160por.pdf>>. Acesso em: 04 Ago. 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **UNHCR Global Trends 2015**. Geneva, 2016. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html?query=global%20trends>>. Acesso em: 20 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mid-Year Trends 2016**. Geneva, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/58aa8f247/mid-year-trends-june-2016.html>>. Acesso em: 28 abr. 2017.

VINCENZI, Brunela Vieira de. Guinada semântica: indivíduo, pessoa, individualização e sujeito de direitos fundamentais. In: CARLINI, Angélica Luciá; NALINI, José Renato (Org.). **Direitos humanos e formação jurídica**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 99-116.

\_\_\_\_\_. É digno ser humano? Ou és digno, ser humano? **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 82, jan., 2013. p. 75-82.

\_\_\_\_\_. A crise de confiança nas instituições democráticas da justiça brasileira e aplicação dos direitos fundamentais no processo judicial. **Revista Forense**, São Paulo, v. 419, p. 380-395, jan./jun., 2014.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de. **Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ, 2005. p. 684-690.

WEINTRAUB, Ana Cecília Andrade de Moraes. Saúde mental e refugiados: interfaces entre o universal e o relativo no direito à saúde. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.p. 147-160.

WILKINSON, Ray. A critical time for refugees and their environment. In: UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Refugees**, Geneva, n. 127, 2002. p. 4-13. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3d3fecb24.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

WOLFF, Francis. Quem é bárbaro? In: NOVAES, Adauto (Org.). **Civilização e Barbárie**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

**ANEXO – Resposta ao pedido de informação ao CONARE sobre a quantidade atual de recursos pendentes de julgamento pelo Ministro da Justiça**



4026891

08850001050201761



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA**  
**PONTO FOCAL DO SIC NO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS**

Ofício nº 14/2017/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SNJ/MJ

Brasília, 24 de março de 2017

Ao senhor Diego Souza Merigueti

**Assunto: resposta ao pedido de informação**

Prezado,

Em atendimento ao pedido de informação de Vossa Senhoria nº 08850001050201761, informo o que segue:

**1. Quantidade atual de recursos de refúgio pendentes de julgamento pelo Ministro da Justiça.**

A lei brasileira que trata do refúgio (Lei nº 9.474/97) prevê que no caso de decisão negativa de pedido de solicitação de refúgio, decisão esta proferida pelo CONARE, é cabível direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça (art. 29).

Diante do incremento dos pedidos de solicitação de refúgio no Brasil nos últimos anos, gostaria de saber o seguinte: Qual a quantidade atual de recursos contra decisões negativas do CONARE quanto a pedidos de solicitação de refúgio estão pendentes de julgamento pelo Ministro da Justiça?

A quantidade atual de recursos contra decisões negativas do CONARE quanto a pedidos de solicitação de refúgio pendentes de julgamento pelo Ministro da Justiça é de 593 processos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE VIEITAS MARQUES, Coordenador(a) do Comitê Nacional para os Refugiados - Substituto**, em 24/03/2017, às 15:02, conforme o § 2º do art. 12 da Medida Provisória nº 2.200-1/2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **4026891** e o código CRC **508346AC**.  
 O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/aceso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.