

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

**MANUELA COUTINHO COSTA**

**A DURAÇÃO (IR)RAZOÁVEL DO PROCESSO DE  
RECONHECIMENTO DO *STATUS* DE REFUGIADO NO BRASIL E A  
PRECARIZAÇÃO DA VIDA NO LIMBO**

**VITÓRIA  
2020**

MANUELA COUTINHO COSTA

**A DURAÇÃO (IR)RAZOÁVEL DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DO  
STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL E A PRECARIZAÇÃO DA VIDA NO LIMBO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Direito Processual

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

VITÓRIA

2020

Ficha catalográfica disponibilizada pelo Sistema Integrado de Bibliotecas - SIBI/UFES e elaborada pelo autor

---

C837d Costa, Manuela Coutinho, 1994-  
A DURAÇÃO (IR)RAZOÁVEL DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL E A PRECARIZAÇÃO DA VIDA NO LIMBO /  
Manuela Coutinho Costa. - 2020.  
183 f. : il.

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

1. Direito Internacional dos Refugiados. 2. Duração Razoável do Processo. 3. Teoria Crítica dos Direitos Humanos. I. Vincenzi, Brunela Vieira de. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 340

---

MANUELA COUTINHO COSTA

**A DURAÇÃO (IR)RAZOÁVEL DO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DO  
STATUS DE REFUGIADO NO BRASIL E A PRECARIZAÇÃO DA VIDA NO LIMBO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós- Graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre em Direito Processual.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Brunela Vieira de Vincenzi**  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

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

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tatyana Scheila Friedrich**  
Universidade Federal do Paraná  
Membro Externo

---

**Prof. Dr. Gilberto Marcos Antonio Rodrigues**  
Universidade Federal do ABC  
Membro Convidado

*Aos que aguardam pacientemente o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, com esperança na construção de uma nova vida.*

## AGRADECIMENTOS

O tempo, este mesmo tratado no trabalho, é curioso. O caminho trilhado em dois anos de mestrado por vezes pareceu longo. A profundidade dos laços e parcerias criadas, bem como a maturidade adquirida no trajeto, por exemplo, remetem-me a uma época distante. Por outro lado, a correria típica da pós-modernidade e, confesso, particularmente minha, fez os anos passarem como meses.

Certamente o percurso não seria tão prazeroso sem a rede de apoio com a qual contei durante esse período e, por isso, sou muitíssimo grata. Primeiramente a Deus, porque d'Ele, por Ele e para Ele são todas as coisas. Agradeço pelo amor inexplicável que me desafia a amar o meu próximo como Ele me ama. As inquietudes que me levaram a estudar os refugiados e os solicitantes de refúgio, não tenho dúvidas, partiram d'Ele.

Aos meus pais, Edson e Claudete, por lançarem a semente do estudo e da dedicação desde a minha infância, por regarem com amor diário, cuidado, força e oração. Espero que esse seja um pequeno fruto da semeadura de toda uma vida. A vocês minha gratidão eterna. À minha irmã, por acreditar em mim, por ser companheira, amiga e compreender as necessárias ausências.

A todos os meus familiares, representados aqui pela minha avó Marcolina, quem aprouve a Deus acolher durante essa caminhada, e pelos meus avós Paulo e Ieda, cujo amor é palpável apesar da distância.

Ao Lucas, presente nessa dissertação das mais diversas maneiras, por compartilhar tão intimamente das dificuldades e das realizações proporcionadas por esse trabalho, por estar sempre disposto a ajudar, por me acalmar e deixar a vida mais leve. Sou grata por ter você ao meu lado.

À Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Brunela, minha orientadora, pela confiança depositada, pelas lições ensinadas, principalmente a de que devemos lutar e viver pelo que acreditamos. Obrigada pelo apoio e incentivo, não só na elaboração desta pesquisa, mas, também, na minha trajetória acadêmica, pelas turmas acompanhadas, pelos congressos prestigiados e pelo nosso time.

Aos professores Valesca Raizer Borges Moschen, Tatyana Scheila Friedrich e Ricardo Corrêa de Araújo, por abrirem o horizonte deste trabalho com suas ricas contribuições.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo, aos mestres e servidores, agradeço à Adrielle, à Bruna e ao Fernando, por atenderem prontamente e com carinho as muitas solicitações, pelos cafés e desabafos no meio da tarde.

A Caroline, Betânia e Priscila, pela amizade surgida por meio do despretenso compartilhar das discussões acadêmicas, das disciplinas e dos estágios em docência. Obrigada por serem suporte e amparo quando necessário, pela reciprocidade e equilíbrio. A Luma, Rayane e Isabella, por completarem essa equipe incrível no trajeto e torná-la ainda melhor.

Aos amigos que, perto ou longe, com conversas, orações ou sugestões, compartilharam comigo essa jornada.

Aos defensores públicos da União Dr. Gustavo Zortea da Silva e Dr. João Freitas de Castro Chaves e aos representantes das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e Rio de Janeiro, pela disponibilidade em prontamente aceitar a entrevista proposta e por enriquecerem a pesquisa com suas experiências.

*Sou Imigrante dalém  
Lá do outro lado do oceano  
Forçado a abandonar o país  
Sim o país de origem  
Que há séculos venho lutando  
Querendo viver  
Batendo as portas nunca descerradas  
Sempre encerradas  
Não tenho terra  
Lá de onde eu venho  
Do qual vós chamais  
ou dizeis ser minha terra...  
Eu era igual uma flecha  
Querendo ir pra frente  
Eu era cada vez mais puxada pra trás  
Com mais força!  
E de tanto me puxarem  
Fui lançada veementemente  
Para atingir o alvo  
E vim aqui parar!*

(Poesia de Moisés António, migrante angolano que mora em Curitiba/PR)



## RESUMO

A crise do deslocamento humano forçado tem alcançado patamares alarmantes. Ano após ano, o número de solicitações de refúgio cresce de maneira exponencial global e nacionalmente. O sistema brasileiro, quando confrontado com a realidade migratória, mostra-se insuficiente e incapaz de gerir o fluxo de processos de reconhecimento da condição de refugiado instaurados, tendo, em 2018, alcançado o sexto maior acervo de pedidos pendentes do mundo. Inevitavelmente, a ausência de uma estrutura político-administrativa eficaz acarreta uma longa e árdua espera pelo solicitante de refúgio até a decisão do CONARE acerca da concessão ou não do *status* legal de refugiado. Diante desse cenário, a presente pesquisa objetiva a analisar a aplicabilidade da garantia processual da duração razoável no âmbito do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e os impactos advindos de sua violação na vida dos solicitantes de refúgio. Para tanto, apresenta-se o regime aplicável aos refugiados e solicitantes no Brasil, com foco no processo administrativo previsto na Lei nº 9.474/97 para reconhecimento da condição de refugiado, perpassando pelo estudo de sua natureza jurídica, bem como pelo exame do devido processo legal enquanto direito humano assegurado a essa população. Lançadas as bases teóricas e relacionando-as aos dados obtidos no Ministério da Justiça, a pesquisa aponta para uma patente violação da duração razoável do processo e reflete acerca do abismo existente entre o positivado e o alcançado. Busca-se, então, por meio de entrevistas realizadas com representantes da Defensoria Pública da União e das Cáritas Arquidiocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, observar os desafios enfrentados pelos solicitantes durante o processamento de seus pedidos especificamente em razão de sua condição. Conclui-se que a demora exacerbada no julgamento dos processos de reconhecimento da condição de refugiado, além de configurar grave afronta aos direitos humanos dos solicitantes de refúgio, lança-os em um limbo social e jurídico que se avoluma na medida em que o tempo passa. Assim, com vistas à proteção efetiva dessa população, propõe-se a ressignificação dos direitos humanos à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos alicerçada nos ensinamentos de Joaquín Herrera Flores, entendendo-os como processos de luta pela dignidade, fomentando

o empoderamento do grupo e acentuando o potencial de atuação e reação para construção de condições materiais de vida digna.

**Palavras-chave:** Direito Internacional dos Refugiados. Processo de reconhecimento da condição de refugiado. Duração Razoável do Processo. Teoria Crítica dos Direitos Humanos

## ABSTRACT

The crisis of forced human displacement has reached alarming levels. Year after year, the number of asylum applications grows exponentially globally and nationally. The Brazilian system, when confronted with the migratory reality, proves to be insufficient and unable to manage the flow of processes of recognition of the status of refugee established, having, in 2018, reached the sixth largest collection of requests pending judgment in the world. Inevitably, the absence of an effective political-administrative structure leads to a long and arduous wait for the asylum seekers until CONARE's decision about grant or not legal refugee status. Given this scenario, the investigation aims to analyze the applicability of the procedural guarantee of the reasonable duration within the scope of the process of recognition of refugee status in Brazil and the impacts arising from its violation in the lives of asylum seekers. Therefore, the regime applicable to refugees and asylum seekers in Brazil is presented with a focus on the administrative process provided for in Act 9,474 / 97 for the recognition of refugee status, going through the study of its legal nature, as well as the examination of the due legal process as a human right guaranteed to this population. In this context, relating the theoretical bases to the data obtained at the Ministry of Justice, the research points to a patent violation of the reasonable duration of the process and reflects on the chasm between the described and the achieved. Therefore, through interviews with representatives of the Public Defender of the Union and the Caritas Arquidiocesan of São Paulo and Rio de Janeiro, the research aim is to observe the challenges faced by applicants during the processing of their requests specifically because of their condition. It is concluded that the exacerbated delay in the judgment of the processes of recognition of refugee status, besides constituting a serious affront to the human rights of asylum seekers, throws them into a social and legal limbo that increases as time passes. Thus, with a view to the effective protection of this population, it is proposed to redefine human rights in the light of the Critical Theory of Human Rights, based on the teachings of Joaquín Herrera Flores, understanding them as processes of struggle for dignity, fostering the empowerment of the group and accentuating the potential of action and reaction for the construction of material conditions of dignified life.

**Keywords:** International Refugee Law. Refugee Status Determination. Reasonable Duration of the Process. Critical Theory of Human Rights.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – MODELO DE PROTOCOLO PROVISÓRIO.....	118
FIGURA 2 – MODELO DE DOCUMENTO PROVISÓRIO DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO .....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

CARJ – Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro

CASP – Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

CRNM – Carteira do Registro Nacional Migratório

CTD – Carteira de Trabalho Digital

CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIH – Direito Internacional Humanitário

DIR – Direito Internacional dos Refugiados

DPU – Defensoria Pública da União

DPRNM – Documento Provisório de Registro Nacional Migratório

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão

GEP – Grupo de Estudos Prévios

IMDH – Direitos Humanos e Migrações

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MJ – Ministério da Justiça e Segurança Pública

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OUA – Organização da Unidade Africana

RN – Resolução Normativa

RNE – Registro Nacional de Estrangeiros

SEBS – Sociedade Educadora e Beneficente do Sul

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SISMIGRA – Sistema de Registro Nacional Migratório

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

SUS – Sistema Único de Saúde

TEPT – Transtorno de Estresse Pós-Traumático

TRF4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

UFES – Universidade Federal do Espírito Santo

UFF – Universidade Federal Fluminense

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees [ACNUR]

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>1 DO REGIME GERAL DE MIGRANTES AO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL</b> .....	26
1.1 O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL ANTES DE SUA PROCEDIMENTALIZAÇÃO (1951-1997).....	28
1.2 O ADVENTO DA LEI Nº 9.474/97: MARCO JURÍDICO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL.....	39
1.2.1 O conceito ampliado de refugiado e o Espírito de Cartagena.....	43
1.2.2 O Comitê Nacional para Refugiados – CONARE.....	46
<b>2 ASPECTOS JURÍDICO-FORMAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO</b> .....	52
2.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO.....	52
2.2 PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO?.....	66
<b>3 ASPECTOS JURÍDICO-TEMPORAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO</b> .....	79
3.1 O DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS AOS SOLICITANTES DE REFÚGIO.....	79
3.2 ATÉ QUANDO, SOLICITANTE? A LENTIDÃO NO PROCESSAMENTO DOS PEDIDOS DE REFÚGIO.....	91
3.3 REALIDADE INTERNACIONAL: MOROSIDADE COMO UMA QUESTÃO DE ORDEM GLOBAL.....	103
3.3.1 Alemanha.....	104
3.3.2 África do Sul.....	104
3.3.3 Chile.....	106
3.3.4 Reino Unido.....	107
3.3.5 Irlanda.....	108



<b>4 HÁ VIDA DURANTE O PROCESSO: REFLEXOS DA DEMORA EXCESSIVA ÀQUELES QUE ESPERAM.....</b>	<b>111</b>
4.1 A PRECARIZAÇÃO DO COTIDIANO E OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SOLICITANTES DE REFÚGIO POR SUA CONDIÇÃO.....	112
4.1.1 O desafio da indeterminação.....	113
4.1.2 O desafio da documentação.....	117
4.1.3 O desafio da reunião familiar.....	125
4.1.4 O desafio da revalidação de diploma.....	129
4.2 RESSIGNIFICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO PROCESSO DE LUTA POR UMA VIDA DIGNA.....	132
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>141</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>147</b>
<b>ANEXO A – Resposta ao pedido de informação ao Ministério da Justiça.....</b>	<b>160</b>
<b>ANEXO B – Respostas aos pedidos de informação disponíveis no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Poder Executivo Federal sobre o tempo médio de duração do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e sobre a estrutura de funcionários do CONARE para análise processual e elegibilidade dos refugiados.....</b>	<b>161</b>
<b>ANEXO C – Ofício circular nº 1/2018 DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU.....</b>	<b>164</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiro de entrevista.....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE B – Entrevista concedida pelo Defensor Público da União João Freitas de Castro Chaves.....</b>	<b>167</b>
<b>APÊNDICE C – Entrevista concedida pelo Defensor Público da União Gustavo Zortea da Silva.....</b>	<b>171</b>
<b>APÊNDICE D – Entrevista concedida pela advogada da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro Larissa Getirana.....</b>	<b>180</b>
<b>APÊNDICE E – Entrevista concedida pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo..</b>	<b>182</b>

## INTRODUÇÃO

O crescente fluxo migratório forçado, decorrente de situações de guerra, violência e perseguição tem tomado proporções alarmantes e, conseqüentemente, atraído atenção da comunidade internacional, impelindo os Estados a lidar com a temática do refúgio, cuja origem remonta ao século XV (JUBILUT, 2007, p. 23).

Com o total de 70,8 milhões (UNHCR, 2018, p. 02) de pessoas ao redor do planeta produto do deslocamento forçado, infere-se que, diariamente, 37.000 novas pessoas se tornam solicitantes de refúgio, deslocadas internas ou refugiadas (ACNUR, 2018) e 3,5 milhões de solicitantes de refúgio. Desse total, 25,49 milhões de pessoas são consideradas refugiadas, o que perfaz o cenário global mais preocupante desde o fim da 2ª Guerra Mundial.

Tal realidade impacta o cenário brasileiro à medida que o país tem sido apontado como um modelo de acolhida e proteção à população refugiada na América do Sul (JUBILUT, 2008, p. 10). A propósito, já foi reconhecido, até o final de 2019, um total de 11.231 refugiados (CONARE, 2020).

Muito embora em termos isolados esse número aparentemente não seja relevante, as estatísticas do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE, 2017) revelam um crescimento do número de solicitações de refúgio no território brasileiro ano após ano, sendo que em 2018 houve um aumento aproximado de 136% no número total de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no país em comparação ao ano de 2017<sup>1</sup>, o que evidencia que a temática do refúgio tem tomado importante e crescente proporção no Brasil.

No plano internacional, a Convenção sobre o Estatuto de Refugiado, aprovada pela Assembleia Nacional da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1951, e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados são os documentos que estabelecem os padrões mínimos de proteção aos refugiados, os quais foram

---

<sup>1</sup> Segundo o relatório *Global Trends*, publicação anual do ACNUR sobre os dados de deslocamento forçado no mundo, o Brasil recebeu 80.000 solicitações de refúgio em 2018, o que denota um largo crescimento quando comparado com as 33.800 solicitações recebidas em 2017 e as 10.300 no ano de 2016 (UNHCR, 2019, p. 43).

institucionalizados no Brasil por meio da edição da Lei nº 9.474/97 e, mais recentemente, pela Lei nº 13.445/17, ampliando em tese a proteção e acolhida à população refugiada internamente (JUBILUT, 2008, p. 12).

Com base nesse acervo legislativo e após densa construção doutrinária, considera-se refugiado aquele que, devido a fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política, pertencimento a determinado grupo social, encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira regressar a ele, ou, sendo vítima de grave e generalizada violação de direitos humanos, é forçado a deixar seu país de origem para solicitar refúgio em outro Estado, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.474/97.

Importa ressaltar que a condição de refugiado no Brasil é conferida por meio do processo administrativo previsto na Lei nº 9.474/97, e, caso deferida, concede ao solicitante o *status* jurídico de refugiado, por meio do qual o indivíduo pode gozar de todos os direitos e deveres assegurados a essa população no plano interno.

Entretanto, a realidade do solicitante que se submete ao prefalado processo tem se mostrado demasiadamente morosa e um tanto quanto árdua. A título exemplificativo, é possível observar, segundo dados do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2019, p. 07), que em 2019 havia em trâmite 161.057 solicitações de reconhecimento de refúgio a serem apreciados, enquanto o CONARE, órgão responsável pelo julgamento dos pedidos, possuía apenas 16 funcionários, notadamente insuficientes para suprir a demanda de processos pendentes.

À vista disso, o solicitante de refúgio tem aguardado, em média, três anos para ter uma resposta acerca do deferimento ou indeferimento do pedido de refúgio. Nesse longo período, as expectativas de uma nova vida, novas possibilidades e oportunidades acabam por esmorecer, gerando sérios impactos à saúde mental dos solicitantes, notadamente decorrentes de uma situação de indeterminação acerca de sua permanência no país e que interferem diretamente na possibilidade de reconstrução de suas vidas.

Uma pesquisa realizada pelos Médicos Sem Fronteiras com solicitantes de refúgio na Suécia já demonstrou que um processo de refúgio demasiadamente longo origina nos solicitantes um sentimento de perda de controle da própria vida (ME´DECINS

SANS FRONTIÈRES, 2018, p. 04). A incerteza acerca de quando e se será possível obter o *status* de refugiado causa medo e preocupação, tendo sido, inclusive, detectada a prevalência de sintomas leves ou moderados de depressão e de transtorno de estresse pós-traumático (TEPT) entre os solicitantes de refúgio em relação à população em geral (ME´DECINS SANS FRONTIÈRES, 2018, p. 04).

Ademais, o percurso da solicitação até a concessão ou rejeição do *status* de refugiado a um indivíduo é repleto de percalços sociais, jurídicos e burocráticos, o que acaba por agravar a vulnerabilidade social a que se submetem os solicitantes de refúgio no país (SEVERO, 2015, p. 35).

Em verdade, os obstáculos se revelam desde o pedido de refúgio (SEVERO, 2015, p. 39), momento no qual se deve receber um protocolo provisório que funciona como documento de identidade por 01 ano. Ocorre que, em muitos casos, o atendimento no Departamento de Polícia Federal não é imediato, tornando o solicitante indocumentado por determinado período e suscetível à devolução ao país de origem, em grave violação ao princípio do *non-refoulement*<sup>2</sup>, consagrado na ordem internacional.

Ainda quando recebido o protocolo, em razão do desconhecimento geral de que pode ser considerado um documento de identidade do solicitante de refúgio, há a corriqueira negativa de aceitação do documento por empregadores e pelos serviços públicos (BARROS; LOTIERZO, 2015), desrespeitando o acesso a direitos legalmente garantidos, bem como impossibilitando oportunidades de emprego, obtenção de carteira de habilitação, ingresso em cursos superiores e validação de diplomas emitidos no exterior, por exemplo.

Desse modo, acentuam-se, durante o limbo jurídico e social de tramitação do processo de reconhecimento do *status* de refugiado, as dificuldades na obtenção de documentação, emprego e inserção social.

Diante do cenário apresentado, é evidente que a burocracia manifesta com a

---

<sup>2</sup> O princípio da não devolução ou *non-refoulement* tem por fundamento a proteção à tortura, maus tratos ou tratamentos desumanos. Ele assegura que os refugiados e solicitantes de refúgio não serão devolvidos forçadamente para territórios onde haja risco de perseguição ou ameaça às suas vidas ou liberdade, estando expressamente previsto no art. 33 (1) da Convenção de 51 (MAZÃO, 2017, p. 157).

excessiva procedimentalização da concessão do refúgio no Brasil acarreta incapacidade do solicitante de participar da vida social no país acolhedor, produzindo um sentimento de indeterminação que, por sua vez, evidencia a invisibilidade a qual se submete essa população vulnerável, ainda mais fragilizada pelo longo, incerto e sigiloso processo de solicitação de refúgio no país.

Em razão disso, o objetivo do trabalho é analisar o processo de reconhecimento de refugiados no Brasil a partir da perspectiva da garantia constitucional processual do devido processo legal, especificamente no viés da duração razoável do processo, a fim de averiguar a efetividade dos direitos garantidos à população refugiada durante o processamento da solicitação de refúgio.

Com efeito, necessário compreender, para o escopo desta investigação, a duração razoável do processo, insculpida no art. 5º, inciso LXXVIII da Constituição Federal, como garantia de meios imprescindíveis para efetivar a celeridade na tramitação dos processos em âmbito judicial e administrativo. Assim sendo, é dever do Estado conferir tempestividade à tutela, mediante prestações do legislador, do administrador e do juiz (MARINONI, 2009, p. 11), justamente o que carece na situação ora apresentada.

A esse respeito, vale ressaltar que o direito à duração razoável do processo não se limita ao direito à tutela jurisdicional tempestiva, mas estende-se, ainda, ao direito de não ter a esfera jurídica restringida por tempo desnecessário, de modo que sua amplitude passa a incidir em todas as espécies de processo, judiciais ou não (MARINONI, 2009, p. 10).

Dito isso, o problema da pesquisa cinge-se em verificar a aplicabilidade e efetividade da duração razoável no processo de reconhecimento do status de refugiados e quais os efeitos decorrentes da espera na vida dos solicitantes de refúgio.

Em verdade, os empecilhos narrados, quando confrontados com o direito posto, revelam uma enorme distância entre o direito positivo e o anseio de justiça dos indivíduos (VINCENZI, 2014, p. 388), restando evidenciada a falibilidade da acepção tradicional, universal e hegemônica dos direitos humanos.

Assim, a hipótese levantada é de que há, sim, violação à duração razoável do

processo, bem como que essa espera reflete em inúmeras dificuldades que se estendem a diferentes aspectos da vida do solicitante.

Por isso, tomando por fundamento a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, defendida por Joaquín Herrera Flores (2009) e Helio Gallardo (2014), a qual busca ressignificar o conceito de direitos humanos pelo viés do diálogo intercultural, propõe-se o reconhecimento desses direitos como processo de luta por condições materiais de vida digna, enfatizando a importância do fortalecimento do grupo lesado e invisibilizado para a conquista do potencial emancipatório.

A abordagem pretendida subsume-se à área de concentração Justiça, Processo e Constituição, especialmente à linha de pesquisa Processo, Constitucionalidade e Tutela de Direitos Existenciais e Patrimoniais, uma vez que aborda a questão do refúgio sob a ótica processual, mormente por considerar a duração razoável do processo como instrumento de efetivação de direitos humanos na ordem jurídica nacional, almejando a proteção integral aos solicitantes de refúgio no Brasil, no contexto do procedimento de reconhecimento do *status* de refugiado à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos.

Metodologicamente, alicerçada nas lições de Miracy Barbosa de Sousa Gustin e Maria Tereza Fonseca Dias (2013, p. 21), a pesquisa desenvolve-se por meio das técnicas de revisão bibliográfica, análise de documentação histórica e de banco de dados sobre o processo de reconhecimento da condição de refugiado, utilizando-se como fontes documentos, livros, arquivos, entrevistas, discursos, notícias de jornais e periódicos (GUSTIN, DIAS, 2013, p. 30).

Ademais, ao buscar a coleta de dados por meio de entrevistas semiestruturadas com representantes da Defensoria Pública da União, que atuam diretamente com a temática relativa ao refúgio, bem como da Cáritas Arquidiocesana dos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, a pesquisa se firma de cunho qualitativo, com a utilização da técnica da pesquisa de campo. Os entrevistados foram escolhidos com base no critério de representação de instituições relevantes no trabalho com os refugiados no país.

As entrevistas objetivaram a investigação das principais consequências e obstáculos enfrentados pelos solicitantes durante o período de processamento de seu pedido

de reconhecimento da condição de refugiado. Para tanto, foram previamente agendadas e realizadas por meio telefônico e por correio eletrônico, adequando-se à disponibilidade do entrevistado.

Seguindo a modalidade semiestruturada de entrevista, foi elaborado um roteiro prévio para auxiliar a sua condução, empregado, contudo, de maneira flexível, oportunizando a análise de conteúdos que surgiram no decorrer da entrevista, embora não previstos anteriormente.

Objetivando acesso a dados mais atuais e condizentes com a realidade enfrentada pelos solicitantes de refúgio, também foram realizadas consultas no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), plataforma online do Poder Executivo Federal na qual é possível formular pedidos de informação, bem como analisar os pedidos já realizados. Assim, procedeu-se à solicitação de informações a respeito do prazo médio de duração do processo de refúgio, do quantitativo de processos pendentes de análise e da estrutura de pessoal responsável pela análise dos pedidos de refúgio, estando anexos o relatório do pedido e a resposta concedida pelo Ministério da Justiça. Em seguida, foi realizada consulta no sistema mencionado pelos termos “refúgio”, “refugiado” e “tempo”, com vistas a verificar o tratamento dispensado ao tema no decorrer do tempo.

Nesse contexto, optou-se por seguir a linha crítico-metodológica (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 22), pois pretendeu-se examinar a garantia da duração razoável do processo aos solicitantes de refúgio a partir de uma teoria crítica que busca a renovação e reconstrução do pensamento jurídico, enquanto uma razão prática, para a solução dos problemas suscitados no âmbito do processo de solicitação do status de refugiado no Brasil.

Dessa forma, a presente pesquisa filia-se à vertente jurídico-sociológica (GUSTIN; DIAS, 2013, p. 22), vez que busca compreender o fenômeno do processo de refúgio em uma perspectiva social mais abrangente, analisando a efetividade do direito à razoável duração processual a partir de sua (in)concretude social, por meio de uma abordagem interdisciplinar.

O raciocínio a ser estabelecido será o indutivo, baseado na observação dos fatos ou fenômenos atrelados à efetividade do direito à duração razoável do processo,

identificando os problemas reais a serem enfrentados pelos solicitantes de refúgio no âmbito interno e direcionando-os à elaboração de constatações jurídico-filosóficas para que seja alcançada a efetiva e integral proteção e reconhecimento à população refugiada e solicitante de refúgio. Como tipo de investigação, teremos o jurídico-compreensivo ou jurídico-interpretativo, visando um procedimento analítico de decomposição do problema jurídico em análise em seus diversos aspectos.

O trabalho encontra-se dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo busca lançar os conceitos básicos e contextualizar o tema, apresentando o regime de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil desde 1951, ano em que foi adotada a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, primeiro tratado internacional a disciplinar a questão no mundo e que permanece como o principal instrumento normativo da matéria; até o ano de 1997, marcado pela edição da Lei nº 9.474/97, o Estatuto dos Refugiados, legislação nacional que instituiu a estrutura jurídica e institucional para o tratamento dos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. Nesse contexto, aprofunda-se nas disposições da normativa interna, descrevendo as inovações trazidas, principalmente pela adoção do conceito ampliado de refugiado e pela criação do CONARE, órgão responsável pelo julgamento das solicitações de refúgio em primeira instância.

O segundo capítulo, por sua vez, desenvolve-se por meio de uma análise detalhada do processo administrativo para reconhecimento da condição de refugiado e das etapas necessárias até a prolação de uma decisão que conceda ou não o *status* legal, adentrando, após, na discussão acerca de sua natureza jurídica, importante para compreensão do leque de direitos e garantias aplicáveis ao solicitante durante o processamento de seu pedido.

Assentada a processualidade administrativa da solicitação de refúgio, o terceiro capítulo propõe o exame do devido processo legal como direito humano assegurado nacional e internacionalmente ao solicitante, com enfoque na garantia da duração razoável do processo. Em que pese ser um termo de difícil conceituação e aferição, são delineados parâmetros para apreciação da temporalidade com base nos critérios da Corte Europeia de Direitos Humanos. Baseado nisso, expõe-se a realidade brasileira, a partir dos dados do Ministério da Justiça acerca da duração do processo de refúgio, analisando também um julgado do Tribunal Federal da 4ª



Região, os quais manifestam a demora exacerbada a que devem se submeter os solicitantes de refúgio no Brasil. Ademais, são feitas considerações acerca do tempo de processamento das solicitações de refúgio em outros países, demonstrando que a longa espera não é impasse encontrado exclusivamente em território brasileiro.

No quarto capítulo, por fim, são retratados os obstáculos enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante o período de espera. A abordagem é feita com fundamento nas entrevistas realizadas, que evidenciam ao menos quatro importantes dificuldades a serem transpostas, quais sejam: dificuldades com a aceitação de documentação, com a revalidação de diploma, a impossibilidade de reunião familiar e o sentimento de indeterminação. O cenário encontrado é realmente preocupante, o solicitante é dirigido a um limbo, no qual é invisibilizado e excluído em muitos aspectos.

Diante disso, propõe-se, por fim, uma releitura do conceito de direitos humanos que rompa com o paradigma clássico meramente formalista e alcance efetividade de direitos a essa população, compreendendo-os como processo de luta por condições materiais de dignidade e estimulando, assim, os solicitantes a lutar.

## 1 DO REGIME GERAL DE MIGRANTES AO PROCESSO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL

O refúgio se relaciona estritamente a uma situação de quebra da devida proteção estatal de um cidadão em seu Estado de origem por um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (ACNUR, 1951, p. 81). Para configurar-se nessa condição, é possível que o indivíduo se encontre no país e tenha que se deslocar forçosamente por essa razão ou já esteja fora do país de nacionalidade ou residência habitual e pelos motivos supracitados não possa ou não queira a ele regressar.

Nesse contexto, após a saída do país de origem<sup>3</sup>, o direito de solicitar refúgio é o primeiro e mais básico dos direitos assegurados aos refugiados e se perfaz por meio de um pedido ao Estado de acolhida, que deve estabelecer um mecanismo para reconhecimento dessa condição (RAMOS, 2017, p. 285).

A busca por refúgio constitui direito público subjetivo, pelo qual o indivíduo que sofre fundado temor de perseguição, nos termos da Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de 51) e do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados (Protocolo de 67), pode ingressar no Estado acolhedor e demandar proteção internacional, submetendo-se a um processo administrativo de reconhecimento do *status* de refugiado (GODOY, 2017, p. 81) regido pelo devido processo legal administrativo (RAMOS, 2017, p. 285).

A esse respeito, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados não estabelece expressamente um procedimento a ser adotado pelos Estados signatários para o reconhecimento da condição de refugiado (LUZ FILHO, 2017, p. 178). Por essa razão, em regra, cada país disciplina interna e detalhadamente, por princípios constitucionais ou legislação infraconstitucional, o procedimento a ser seguido por quem queira solicitar refúgio em seu território.

---

<sup>3</sup> O direito de migrar é um direito humano assegurado na Declaração Universal de Direitos de 1948, que dispõe no artigo XII “2. Todo homem tem direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”, bem como assegura no artigo XIV “1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”.

É importante pontuar ainda que, muito embora o reconhecimento da condição de refugiado revista-se de caráter jurídico, sendo imprescindível um procedimento formal para tal, a natureza da decisão que concede tal *status* é meramente declaratória e não constitutiva (LUZ FILHO, 2017, p. 175). Isso porque não há uma atribuição da qualidade de refugiado, mas apenas uma constatação dessa condição (ACNUR, 1992, p. 09). Em verdade, um indivíduo não se torna refugiado porque é reconhecido juridicamente, pelo contrário, a ele é conferido esse *status* porque é refugiado (ACNUR, 1992, p. 09).

Sendo assim, a tutela conferida aos refugiados, seja em âmbito internacional ou interno, recai não somente sobre aqueles que foram reconhecidos formalmente como tais, mas estende-se também aos que já se submeteram ao processo administrativo, mas ainda não obtiveram a condição jurídica reconhecida pelo Estado acolhedor (LUZ FILHO, 2017, p. 175), os denominados solicitantes de refúgio, ou buscadores de asilo (ALMEIDA, 2015).

Fincadas tais premissas, este capítulo busca, a partir de um corte metodológico na proteção nacional ofertada aos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil, analisar aspectos históricos relacionados ao processo administrativo de reconhecimento da condição de refugiado no país, visto que indispensável para o gozo dos direitos e garantias insculpidos nos tratados e legislações de âmbito internacional e nacional a essa população<sup>5</sup>.

Tendo em vista o caráter meramente declaratório do processo de administrativo que concede a um indivíduo o status de refugiado, nesta dissertação será utilizada a expressão “processo de reconhecimento da condição de refugiado” e não “processo de determinação da condição de refugiado”, conforme empregado pelo ACNUR em seu Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado (2011).

Entende-se que, desde a saída forçada do país de origem pelos motivos elencados na legislação de regência, o indivíduo já é refugiado. Após o transcurso do processo, apenas lhe é concedido o estatuto jurídico, por isso não há determinação, mas

---

<sup>5</sup> O termo “população refugiada” neste trabalho engloba tanto os refugiados como os solicitantes de refúgio.

apenas reconhecimento de sua condição.

No plano interno, a Lei nº 9.474/97 é o marco normativo que rege especificamente a matéria e disciplina o processo de solicitação de refúgio no Brasil, a partir de seu artigo 17. A legislação nacional se destaca regional e internacionalmente pelo caráter humanitário que confere à matéria.

Diante desse cenário, pretende-se investigar a proteção conferida aos refugiados no Brasil, bem como os mecanismos utilizados para o reconhecimento do *status* de refugiado no período compreendido entre 1951, ano em que foi editado o primeiro tratado internacional sobre refugiados (Convenção de 51), até 1997, ano em que foi promulgada a lei nacional de refúgio (Lei nº 9.474/97), a fim de compreender as origens e a razão de ser do processo nacional de reconhecimento do *status* de refugiado atualmente vigente.

## 1.1 O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL ANTES DE SUA PROCEDIMENTALIZAÇÃO (1951-1997)

Não obstante as raízes históricas do refúgio<sup>6</sup> e a preexistência de instrumentos jurídico-normativos que tutelam o estrangeiro que obtém proteção em um país diverso de sua terra natal<sup>7</sup> (MERIGUETI, 2017, p. 58), é inegável que o panorama crítico emergencial do deslocamento forçado se situa na contemporaneidade, principalmente no período pós Segunda Guerra Mundial<sup>8</sup>.

Tal fato se corrobora à medida que um regime jurídico específico aos refugiados em

---

<sup>6</sup> Segundo Liliana Jubilut (2007, p. 23), há relatos da existência de refugiados desde a Antiguidade, no Antigo Egito. Todavia, de maneira sistemática, a busca por proteção em um Estado diferente do de origem, em decorrência de perseguições de motivos diversos ocorre desde o século XV, com a expulsão dos judeus da região onde atualmente é a Espanha, no ano de 1492, em razão da europeização do reino unificado de Castela e Aragão para homogeneização religiosa.

<sup>7</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, especificamente em seus artigos 13 e 14, dispõe acerca do direito ao asilo. Ademais, assevera Diego Merigueti (2017, p. 58) que há precedentes de institutos semelhantes ao refúgio desde a Grécia Antiga até a Constituição Francesa de 1793, bem como o Tratado sobre o Direito Penal Internacional de Montevidéu de 1889.

um sistema de ordem global consolidou-se tão somente em meados do século XX, por meio da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado pela Assembleia Geral da ONU em 1951.

A Convenção de 51, como é conhecida, erigiu-se como um pilar do regime jurídico internacional de proteção aos refugiados (MAZÃO, 2017, p. 157) e é considerada a Carta Magna do instituto do refúgio (PIOVESAN, [s. d]). Por essa razão, optou-se por utilizá-la como marco histórico deste trabalho e ponto inicial do corte metodológico, a partir do qual será analisada a política migratória no Brasil até a promulgação da Lei nº. 9.474/97.

A Convenção estabelece em caráter universal a definição de refugiado, bem como determina as obrigações dos Estados signatários quanto à tutela desse público, dispondo sobre o tratamento a ser concedido com o objetivo de alcançar a efetiva proteção, integração e acolhida destes no país de refúgio (MAZÃO, 2017, p. 157).

Fruto do contexto em que foi elaborada, qual seja, a Europa pós-guerra, a Convenção de 51 carregou marcas patentes daquele cenário, o que se observa nas limitações temporal e geográfica previstas em seu texto. A definição de refugiado nela insculpida, por exemplo, é demasiadamente restrita, de forma que, em um primeiro momento, somente poderia ser aplicada aos indivíduos cujo êxodo se originasse dos eventos ocorridos no continente europeu (limitação geográfica), datados de momento anterior à 1º de janeiro de 1951<sup>9</sup> (limitação temporal).

Dada a natureza de tratado internacional, a Convenção de 51 é, portanto, fonte

---

<sup>8</sup> Eric Hobsbawn (1995, p. 57-58) estima que a Segunda Guerra Mundial gerou o deslocamento de 40,5 milhões de refugiados, número alarmante se comparado com o fluxo produzido pela Primeira Guerra Mundial, de aproximadamente de 4 a 5 milhões, e outros conflitos de grandes proporções, como a Guerra da Coréia (5 milhões) e a descolonização da Índia (15 milhões).

<sup>9</sup> Artigo 1º A. Para fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos *antes de 1º de janeiro de 1951* e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. [...] B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 *na Europa*"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures" (grifos nossos).

primária do Direito Internacional (MERIGUETI, 2017, p. 59), de forma que os Estados que assinam e ratificam os direitos e deveres nela insculpidos aceitam se comprometer com suas disposições e encontram-se obrigados a respeitar e cumprir suas determinações, sob pena de responsabilização internacional (JUBILUT, 2011, p. 169).

Desse modo, importa ressaltar que o Brasil assinou a Convenção de 51 na data de 15 de julho de 1952, mas sua ratificação somente foi encaminhada ao secretário-geral das Nações Unidas mais de oito anos após a assinatura, em 15 de novembro de 1960, tendo Juscelino Kubitschek publicado o Decreto nº 50.215 em 28 de janeiro de 1961, oficializando-a no ordenamento pátrio (LEÃO, 2010, p. 72), momento a partir do qual passou a produzir efeitos na ordem interna.

Haja vista o considerável lapso temporal até a vigência do tratado no Brasil, os refugiados que chegavam ao país durante a década de 1950 não eram reconhecidos formal e juridicamente como tal, uma vez que, apesar de ter assinado o tratado, o país ainda não havia se comprometido com a Convenção de 51 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 43).

Assim, aplicava-se aos refugiados o regime jurídico dos migrantes em geral, concedendo-lhes um visto de residência e, posteriormente, de permanência (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 77). Esse período entre a assinatura até a ratificação do tratado se caracterizou majoritariamente pelo reassentamento de europeus<sup>10</sup>, como continuidade da política do período pós-guerra.

Já nesse período, destaca-se a atuação no território brasileiro do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pilar institucional da Organização das Nações Unidas (ONU), na assistência e proteção dos refugiados no mundo, criado em dezembro de 1950 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Nada obstante, a entidade ainda não possuía mandato permanente nem um respaldo internacional total (SILVA, 2013, p. 125), além de estar subordinada à

---

<sup>10</sup> “Da época dos esforços pós-guerra até o final da década de 1950, a totalidade de refugiados reassentados no território nacional era de, aproximadamente, 46.800 pessoas; i.e. de 1947 a 1951, 29.000 pessoas, de 1952 a 1955 aproximadamente 7.500 (dos quais cerca de 2.800 eram de origem europeia e se encontravam inicialmente em Hong Kong), e de 1956 a 1958 cerca de 5.300 provenientes da Europa (na maioria húngaros), além de 5.000 que vieram do Extremo Oriente e Oriente Médio” (FISCHEL DE ANDRADE, 201X, p. 43).

soberania estatal dos países-membros da ONU.

No Brasil, porém, por motivos de políticas governamentais restritivas, não foram possíveis avanços substanciais de seus trabalhos, visto que foi bloqueada a abertura de uma Representação Oficial do ACNUR no país em 1954 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 42).

A virada para a década de 1960 foi relevante para a proteção dos refugiados no Brasil, notadamente pela ratificação da Convenção de 51. A matéria foi veiculada por meio do projeto de Decreto Legislativo nº 7-D/59, o qual foi devidamente apreciado e aprovado pelo Congresso Nacional (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 49). Contudo, uma contribuição mais significativa no recebimento de refugiados não foi alcançada, uma vez que mantida a reserva geográfica da Convenção, corroborando uma definição restritiva de refugiado que somente englobava as vítimas dos eventos ocorridos na Europa (FISCHEL DE ANDRADE, 201, p. 48).

Com o passar do tempo e a eclosão de novos conflitos e guerras ao redor do mundo, decorrentes de movimentos de libertação nacional, o nascimento do neonacionalismo, o separatismo étnico, além dos conflitos internos (LEÃO, 2007, p. 05), novas vítimas de perseguição careciam de proteção e acolhimento internacional. Entretanto, uma proteção integral a essas vítimas não se concretizava institucionalmente uma vez que ainda vigia o conceito clássico de refugiado, que contava com uma limitação temporal aos eventos ocorridos antes de 1951.

Evidentemente, esta definição tornou-se insuficiente para atender às demandas dos fluxos de deslocamento forçado, que demonstraram ser permanente o fenômeno dos refugiados no mundo, ao contrário do previsto quando da elaboração da Convenção de 51 (MERIGUETI, 2017, p. 63).

Diante desse cenário, foi necessária a adoção de uma definição mais abrangente e ampla de refugiado, o que se realizou com a edição do Protocolo de 67 sobre o Estatuto dos Refugiados, que, finalmente, aboliu as reservas temporal e geográfica (JUBILUT, 2007, p. 88). Internamente, mais uma vez o país retardou a ratificação do tratado, que ocorreu apenas cinco anos depois da assinatura, em 08 de agosto de 1972 (ASSIS, 200, p. 374), passando a produzir efeitos no sistema jurídico nacional através do Decreto nº 70.946/72, que, contraditoriamente, manteve a reserva

geográfica para fins de reconhecimento de refugiados no Brasil.

Um novo panorama se instalou no país com a chegada de refugiados sul-americanos e africanos, nas décadas de 1970 e 1980<sup>11</sup> (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 48). Estes não podiam gozar da condição de refugiado no Brasil, justamente em razão da reserva geográfica, fato que demandou empenho de organizações e do governo brasileiro para acolhimento e assistência dessa população. A partir de então, o ambiente tornou-se propício para a instalação da primeira missão do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) no país, ocorrida no Rio de Janeiro.

Nesse período, o Brasil passou a ser visto como um possível país de destino e a chegada de refugiados aumentava ano após ano. No final de 1975, havia em terras brasileiras aproximadamente 26.000 refugiados portugueses e angolanos provenientes da Revolução dos Cravos (FISCHEL DE ANDRADE, 201, p. 48) e, de 1976 a 1979, fugindo das perseguições políticas dos regimes de exceção, foram estimados 70.000 refugiados na cidade de São Paulo, em sua maioria proveniente da Argentina, do Chile e do Uruguai.

Até então, por efeito da política nacional restritiva que eclodiu com o governo ditatorial brasileiro, o ACNUR não possuía representação oficial no Brasil, o que persistiu até a redemocratização do país, em 1980 (FISCHEL DE ANDRADE, 201, p. 42). Contudo, em decorrência da expressiva atuação no acolhimento de vietnamitas e cubanos, que chegaram ao Brasil entre 1979 e 1981 (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 77), o ACNUR conquistou a confiança das autoridades brasileiras, o que resultou na consolidação das atividades do seu Escritório, o qual foi efetivamente reconhecido pelo governo brasileiro em 1982.

Durante a ditadura, a política migratória brasileira baseava-se exclusivamente nos interesses do governo, que insistia em escolher arbitrariamente dentre os refugiados os que demonstrassem “maior aptidão” e contribuíssem com a “política

---

<sup>11</sup> Nesse período, iniciou-se também, ainda que de forma embrionária, o trabalho das Cáritas Arquidiocesanas nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, prestando assistência aos argentinos, chilenos e uruguaios que buscavam acolhimento no Brasil. De acordo com Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (2010, p. 17), ex-presidente do CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), “foi a Cáritas quem ensinou o governo brasileiro a trabalhar com esse tema e é uma das grandes responsáveis pela boa política que o Brasil tem hoje de recepção e assistência a refugiados”.



desenvolvimentista brasileira” (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 46), afastando-se diametralmente do caráter humanitário do instituto. Entretanto, uma nova fase no tratamento dispensado aos refugiados no Brasil se inicia em 1985, com o fim da ditadura militar e início do processo de redemocratização do país.

O fortalecimento dos atores sociais e políticos, representado pela renovação dos sindicatos, movimentos populares, associações de direitos humanos e novos partidos, por exemplo, fomentou a superação do “entulho autoritário” da ditadura (MILESI, 2010, p. 27) e proporcionou à sociedade brasileira uma abertura lenta e gradual a um regime migratório mais humanitário.

Com o ambiente favorável à discussão da temática e liberalização do refúgio, um fluxo mais expressivo de refugiados começou a se destinar ao país. O acolhimento de 50 famílias de iranianos perseguidos por motivos religiosos por professar a fé Bahá'í, em 1986, ressuscitou o debate acerca da abolição da reserva geográfica da Convenção de 51 (BARRETO, 2010, p. 18), já que não foi possível conceder-lhes o *status* jurídico de refugiado em razão da cláusula que limitava a condição de refugiado aos europeus (ALMEIDA, 2000, p. 375).

Em 1989, finalmente, foi editado o decreto nº 98.602, que retirou a reserva geográfica e permitiu ao Brasil receber refugiados independentemente de sua origem (BARRETO, 2010, p. 18). O panorama encontrava-se oportuno para maiores avanços na legislação nacional para refugiados e, já em 1991, o ACNUR sugeriu a possibilidade de estruturação de um sistema interno por meio do qual fosse possível receber, processar e decidir as solicitações de refúgio que se encaminhavam ao Brasil (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 62).

E o Governo brasileiro assim o fez. A Portaria Interministerial nº 394 do Ministério da Justiça e a Instrução de Serviço nº 01/91 foram os primeiros dispositivos jurídicos que estabeleceram uma dinâmica processual para o reconhecimento da condição de refugiado no país (BARRETO, 2010, p. 18). Entretanto, resquícios de uma elaboração sem respaldo técnico do ACNUR e de outros especialistas na temática se tornaram evidentes na Portaria, que em vários aspectos encontrava-se ambígua e vaga.

A Portaria estabelecia que o órgão responsável pelo processo de reconhecimento da

condição de refugiados seria o Ministério das Relações Exteriores (TRINDADE, 2000), mas, de modo incompatível, atribuía ao ACNUR a proteção aos refugiados em seu artigo 1º (BARRETO, 2010, p. 18). A propósito, era o ACNUR que realizava as entrevistas com os solicitantes de refúgio e requeria ao governo brasileiro o reconhecimento formal do *status* de refugiado (SILVA, 2013, p. 141). Dessa forma, era o órgão central no sistema de proteção aos refugiados à época, restando ao governo tão somente a formalização de todo o trabalho realizado pelo ACNUR.

Além disso, não havia clareza quanto ao Estado no qual deveria ser solicitado o refúgio, se no Estado de origem ou no Brasil; não havia um órgão específico para tratar das questões relativas ao refúgio; nem mesmo estabelecia critérios de elegibilidade ou determinava um procedimento a ser realizado pelos solicitantes de refúgio quando em território brasileiro (BARRETO, 2010, p. 18). Era urgente, portanto, uma reformulação do processo para melhor tutelar os refugiados que chegavam ao país.

Aos refugiados formalmente reconhecidos, a Portaria garantia o direito de obter um visto temporário, mediante comunicação ao Ministério da Justiça e publicação no Diário Oficial da União. Assim, após a publicação, o refugiado poderia solicitar a Carteira de Identidade de Estrangeiro na Polícia Federal, que autorizava a estadia regular, além da Carteira de Trabalho e Previdência Social (SILVA, 2013, p. 140).

Nesses termos, evidencia-se que o papel do governo era meramente coadjuvante, pois se limitava a liberar os documentos de identificação, sem maiores preocupações com a integração local desses indivíduos, que buscavam autonomamente interagir com a sociedade brasileira (BARRETO, 2010, p. 19).

De plano, o ACNUR, detectando as deficiências no texto regulatório, redigiu um *Aide-mémoire*<sup>12</sup> (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 62) solicitando às autoridades responsáveis as modificações necessárias na Portaria Interministerial e na Instrução

---

<sup>12</sup> As recomendações abrangiam os seguintes assuntos: "(i) definição de refugiado; (ii) solicitantes de refúgio que se encontravam no exterior; (iii) solicitantes de refúgio que se encontravam no território nacional; (iv) verificação periódica pelo MJ, que poderia ensejar a aplicação da cláusula de cessação; (v) documento de viagem para refugiados; (vi) criação de um Comitê Nacional de Elegibilidade, com participação interministerial; (vii) necessidade de um procedimento recursal quando da denegação de uma solicitação de refúgio; (viii) aplicação do princípio de reunião familiar; e (ix) limitação às possibilidades de se expulsar um refugiado" (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 62).

de Serviço. Nada obstante, apesar de encontrar-se em período democrático e supostamente mais atento às necessidades dos refugiados, devido a pouca demanda de refugiados no país, o documento não foi observado pelo Governo brasileiro até 1992 (BARRETO, 2010, p. 18).

O assunto foi reascendido por ocorrência do conflito armado em Angola e o conseqüente recebimento de aproximadamente 1,2 mil solicitantes de refúgio angolanos no período de 1992 a 1994 (ASSIS, 2010, p. 375). Tal situação colapsou o sistema vigente de recebimento de refugiados e colocou em xeque a capacidade de assistência do ACNUR e de seus parceiros operacionais (FISCHEL DE ANDRADE, 2017, p. 62).

Não havia, à época, uma estrutura que comportasse o processamento de tantas solicitações de refúgio, fato que comprovou a ineficiência dos instrumentos jurídicos pátrios, os quais permaneciam intrinsecamente ligados ao ACNUR, que tomava a responsabilidade pela elegibilidade dos refugiados que se dirigiram ao país.

A propósito, deve-se lembrar que, durante esse período anterior à edição da lei de refúgio, eram aplicadas à população refugiada as disposições do Estatuto do Estrangeiro – Lei nº. 6.815/80 –, que se mostravam obsoletas e cujo foco estava na soberania estatal e segurança nacional, com alta carga discriminatória herdada da ditadura militar e restritiva de direitos dos migrantes.

Assim, restou evidenciada a necessidade de um mecanismo para internalização da Convenção de 51 que incluísse legislação específica sobre refúgio, com adequada conceituação do instituto, positivação de direitos e deveres, criação de um órgão governamental responsável pela tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado, bem como hipóteses de perda e de manutenção do *status* jurídico conferido (BARRETO, 2010, p. 19).

Os argumentos ainda utilizados pelo governo brasileiro para a manutenção da inércia institucional, no sentido de que o país não ostentava a condição de signatário da Declaração de Cartagena<sup>13</sup> e de outros pactos regionais que ampliavam o

---

<sup>13</sup> A Declaração de Cartagena será melhor explicitada no subitem 1.2 *O advento da Lei nº 9.474/97: marco jurídico da proteção dos refugiados no Brasil*, o qual será dedicado a tratar do “Espírito de Cartagena” na legislação brasileira.

conceito de refugiado, passaram a ser amplamente debatidos pelos atores sociais<sup>14</sup> atuantes na temática migratória e também no Congresso Nacional, o que fortaleceu o movimento de construção de uma nova legislação no país (MILESI, 2010, p.28).

Vale notar que esse esforço comum tornou-se um marco da lei brasileira. Desde o período de elaboração do anteprojeto pelo Poder Executivo, foi intensa a participação conjunta dos atores sociais e governamentais, o que se estendeu por todo o processo legislativo, formando uma verdadeira rede de entidades que se manteve engajada junto ao Congresso e ao governo brasileiro. Em que pese a existência de discordâncias em relação a determinados conceitos e questões relativas ao projeto de lei, a relação entre a sociedade civil e o Poder Executivo se caracterizou pela transparência e respeito dos agentes (MILESI, 2010, p. 37), mostrando-se extremamente produtiva no resultado final da legislação.

Em meio a essa convergência de interesses do ACNUR, do Ministério da Justiça e do Ministério das Relações Exteriores acerca de uma lei para reger a proteção dos refugiados no Brasil, foi encaminhada ao Congresso Nacional, em 14 de maio de 1996, a Mensagem nº 427/96, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, contendo o Projeto de Lei nº 1.936/96, que definia mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951.

A Exposição de Motivos nº 231-C/MJ, de 13 de maio de 1996, dos Ministros de Estado da Justiça e das Relações Exteriores anexa à mensagem (BRASIL, 1996) expressa claramente o conjunto de fatores que influenciou a iniciativa legislativa. Nesse sentir, o documento indica o momento favorável ao debate da temática no governo brasileiro; demonstra o caráter urgente da proposição, haja vista o fluxo em crescimento de refugiados ao Brasil; e ratifica o compromisso do país assumido na 42ª Sessão do Comitê Executivo para o Programa do ACNUR em editar uma legislação de caráter humanitário voltada aos deslocados forçados, conforme se

---

<sup>14</sup> Além dos atores já mencionados – Cáritas Arquidiocesana e ACNUR –, marcaram presença no processo de elaboração da lei de refúgio outras entidades da sociedade civil, inclusive por meio do envio de cartas ao Ministério da Justiça manifestando a necessidade de uma legislação brasileira relativa ao refúgio e à adoção do conceito ampliado de refugiado. Dentre elas estão: o Instituto de Direitos Humanos e Migrações (IMDH), Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Secretariado da Cáritas Brasileira, Sociedade Educadora e Beneficente do Sul (SEBS) e Centro de Atendimento ao Migrante em Caxias do Sul, conforme mencionado por Rosita Miesi (2010, p. 33).

extraí dos seguintes trechos (BRASIL, 1996):

(...) Atualmente, há cerca de dois mil refugiados no Brasil e afigura-se a perspectiva do recebimento de outros mais. A estabilização econômica e o crescimento da importância do País no cenário internacional têm provocado afluxo cada vez maior de pessoas para o Brasil, em busca de paz e melhores expectativas de vida.

Apesar de a Convenção de Genebra estar ratificada pelo Brasil, há necessidade de legislação interna que disponha de forma clara e ordenada sobre os instrumentos de proteção e assistência aos refugiados, assegurando-lhes o respeito aos seus direitos humanos.

A estrutura materializada no projeto de lei ora submetido à consideração de Vossa Excelência atende a princípios de conveniência e oportunidade e inspira-se no modelo adotado internacionalmente com sucesso e que consagrou a figura do "Refugee Eligibility Committee", reunindo em sua composição as áreas governamentais envolvidas com o acolhimento e integração dos refugiados, além de órgãos não governamentais que lhes dão proteção e assistência e administram os programas implementados em conjunto com as Nações Unidas.

(...)

Presente à 42ª Sessão do Comitê Executivo para o Programa do ACNUR, realizada em Genebra, em agosto de 1992, a delegação brasileira destacou a necessidade de se adotar legislação doméstica que vislumbresse a nova dinâmica relativa ao deslocamento de populações. O Brasil reiterou sua convicção de respeitar universalmente os princípios humanitários do direito ao refúgio como passo fundamental para a plena fruição de todos os direitos humanos, sobretudo do direito à liberdade.

O enfoque brasileiro caminha *pari passu* com uma visão humanitária, global e contemporânea da problemática enfrentada pelos que compulsoriamente têm de deixar suas plagas de origem. Encontrar no Brasil um sistema jurídico devidamente estruturado que assegure o exercício dos direitos negados ao refugiado em seu país de origem constitui o objetivo maior desta proposta.

Em suma, é de extrema importância que tenhamos capacidade de responder imediatamente às muitas e desafiadoras mudanças que estão ocorrendo no mundo.

O modelo sugerido adveio de diretrizes contidas na Convenção de Genebra, De propostas do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e da experiência dos Ministérios da Justiça e das Relações Exteriores no trato da matéria. Tem por escopo possibilitar uma indispensável e eficiente coordenação entre as ações praticadas pelas diversas instituições envolvidas no atendimento aos refugiados.

Após tramitação habitual no Congresso, a mensagem seguiu à Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 1936/1996. Antes mesmo da manifestação das comissões temáticas, a Comissão de Direitos Humanos requereu a proposição de

sugestões ao referido projeto, oportunidade em que os deputados Pedro Wilson e Flávio Arns apresentaram emendas ao Capítulo II, ao §2º do art. 2 e aos artigos 01, 02, 03, 04, 09, 18, 26 e 27, todas em consonância com os anseios da rede conjunta envolvida no processo (BRASIL, 1996).

Das sugestões apresentadas, a ampliação do conceito de refugiado foi a principal alteração recomendada pela Comissão de Direitos Humanos e a que gerou maior controvérsia em plenário. Originariamente, o artigo 1º do projeto de lei definia como refugiado apenas aquele que “I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior” (BRASIL, 1996).

O deputado Flavio Arns, inspirado na Declaração de Cartagena, sugeriu a ampliação do conceito através da inclusão de um inciso III ao artigo 1º, com o seguinte teor: “III - devido à agressão externa, guerra civil ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país” (BRASIL, 1996). Todavia, restou aprovada a emenda proposta pelo deputado Aloysio Nunes Ferreira, sedimentando a redação no inciso III nesses termos: “Devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar o seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.

No Senado Federal, a proposição foi recebida como Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 1997 (BRASIL, 1997). No plenário, foram discutidas as modificações mais significativas promovidas pela Câmara dos Deputados, chegando a ser suscitada a possibilidade de rejeição de algumas e aprovação apenas das emendas de redação ou que mantivessem majoritariamente o anteprojeto encaminhado pelo Poder Executivo (MILESI, 2010, p. 42). Contudo, as Comissões pelas quais passaram o projeto reconheceram que as alterações trazidas pela Câmara tornaram-no “mais objetivo e condizente com os princípios e normas que hodiernamente orientam os direitos humanos” (MILESI, 2010, p. 42), exarando pareceres pela aprovação.

Dada a importância do tema, o interesse da sociedade civil e o apoio de organismos

internacionais, houve certa pressão social para que o projeto tramitasse de maneira mais célere (MILESI, 2010, p. 31), o que de fato ocorreu. Pouco mais de um ano depois do encaminhamento da Mensagem nº 427/96, foi sancionada a Lei nº 9.474/97, em 22 de julho de 1997.

A lei brasileira exsurgiu como pilar jurídico-normativo do regime protetivo dos refugiados no país, foi internacionalmente valorizada, considerada vanguardista e tomada como modelo normativo.

Interessante notar que há uma inversão de paradigma a partir da edição da Lei nº 9.474/97: o Brasil, que no período ditatorial se valia da condição de não signatário dos acordos internacionais para deixar de ampliar a proteção ao refugiado, passa, com o processo de democratização, a incorporar caráter humanitário à política migratória do país e passa a ocupar posição de vanguarda na América Latina, conforme será melhor explicitado e aprofundado no subitem que segue.

## 1.2 O ADVENTO DA LEI Nº 9.474/97: MARCO JURÍDICO DA PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS NO BRASIL

É incontestável a relevância da Lei nº 9.474/97, também conhecida como Estatuto dos Refugiados (SILVA, 2013, p. 144), no sistema de proteção dos refugiados do Brasil. A legislação materializa normativamente uma estrutura jurídica e institucional, atua como um marco concreto no tratamento das solicitações de refúgio (LEÃO, 2007, p. 17) e reforça o compromisso e o comprometimento humanitário do país quanto à causa refugiada.

Não é demais afirmar que o conteúdo normativo brasileiro relacionado ao processo para o refúgio anteriormente à edição do Estatuto dos Refugiados era demasiadamente precário, resultando em uma “pulverização dos atos processuais” (LEITE, 2017, p. 147) relativos à aplicação do direito dos refugiados, proporcionando um grau elevado de dúvida e insegurança aos solicitantes de refúgio no país.

As consequências de uma melhor sistematização e proteção tornam-se explícitas

quando se observa que o recebimento de pedidos de refúgio cresceu em ritmo exponencial desde a vigência do Estatuto dos Refugiados, demonstrando que, de fato, havia necessidade de uma legislação que promovesse a devida estruturação do tema. De acordo com Renato Zerbini Ribeiro Leão (2007, p. 18),

No primeiro ano de aplicação da Lei, outubro de 1998, contabilizavam-se 1.991 refugiados e refugiadas reconhecidos. Em 31 de dezembro de 2002, 2.884 pessoas se encontravam protegidas pela Lei. Em 30 de outubro de 2006, considerando-se as naturalizações, as repatriações voluntárias e as perdas do status de refugiado, 3.271 pessoas são reconhecidas como refugiados e refugiadas no Brasil.

Em verdade, o crescimento nas solicitações de refúgio permanece até os dias atuais. Até dezembro de 2019, em consonância com os dados mais recentes do CONARE, já haviam sido reconhecidos um total de 11.231 refugiados no Brasil (CONARE, 2020) e mais de 80 mil solicitações foram protocoladas só no ano de 2018, fato que comprova a notoriedade e imprescindibilidade da Lei nº 9.474/97.

À época de sua promulgação, a lei brasileira que definiu mecanismos para implementação da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 no Brasil foi caracterizada como vanguardista. Segundo Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (2010, p. 19), Coordenador-Geral do CONARE à época, foi, inclusive, considerada pela própria Organização das Nações Unidas “como uma das leis mais modernas, mais abrangentes e mais generosas do mundo”.

Tradicionalmente, as normas internas que tratavam sobre refúgio na América Latina se restringiam a dois pontos principais: disciplinar os procedimentos necessários ao reconhecimento do *status* jurídico de refugiado e determinar o órgão responsável pela proteção dessa população em âmbito nacional. Ao adotar uma legislação mais ampla, regulamentando todos os aspectos relacionados ao ciclo do deslocamento forçado desde a entrada no território nacional até à busca de soluções duradouras, o Brasil inovou (GONZÁLEZ, 2010, p. 52) e, também por esse motivo, a lei de refúgio brasileira foi considerada representativa.

Além de ser um diploma específico sobre refugiados, sem confundir essa proteção



com os temas gerais de migração (JUBILUT, 2012, p. 33), a lei realmente contemplou e incorporou os dispositivos de proteção internacional de refugiados (BARRETO, 2010, p. 19), bem como integrou o “Espírito de Cartagena” (LEÃO, 2007, p. 76), conforme mencionado, adotando o conceito ampliado de refugiado, previsto na Declaração de Cartagena de 1984 (SILVA, 2013, p. 144).

Ademais, foi criado, nos termos da lei, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), cujas peculiaridades serão tratadas mais adiante, órgão nacional multifacetado ligado ao Ministério da Justiça, incumbido de ditar a política pública concernente aos refugiados (BARRETO, 2010, p. 19) e encarregado de exarar as decisões de primeira instância sobre as solicitações de refúgio requeridas ao Brasil (JUBILUT, 2012, p. 33).

A legislação ainda absorveu conceitos teóricos contemporâneos ao convergir as vertentes da proteção internacional da pessoa humana, quais sejam, o direito internacional humanitário, direito internacional dos refugiados e direito internacional dos direitos humanos (LEÃO, 2007, p. 13).

A esse respeito, vale pontuar a doutrina de Antônio Cançado Trindade, Gérard Peytrignet e Jaime Ruiz De Santiago (1996) relativa às três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, quais sejam, direito internacional dos direitos humanos (DIDH), direito internacional humanitário (DIH) e direito internacional dos refugiados (DIR). De modo geral, pode-se afirmar que as correntes possuem uma relação de complementaridade, mas distinguem-se quanto ao âmbito de aplicação.

Nas palavras de Liliana Lyra Jubilut e Andrea Zamur (2017, p. 439), “o DIDH atuando de modo amplo na proteção dos direitos de todos os seres humanos, o DIR regendo a proteção daqueles que deixam seu país de origem ou de residência habitual em razão de fundado temor de perseguição por raça, religião, opinião política, nacionalidade, ou pertencimento a um grupo social específico, e o DIH respondendo pela proteção de pessoas durante a ocorrência de conflitos armados, internacionais ou não internacionais”.

Cançado Trindade defende a interação<sup>17</sup> entre as vertentes e aproxima o direito internacional dos refugiados ao direito internacional dos direitos humanos, ao afirmar que “é hoje amplamente reconhecida a interrelação entre o problema dos refugiados, a partir de suas causas principais (as violações de direitos humanos), e, em etapas sucessivas, os direitos humanos: assim, devem estes últimos ser respeitados antes do processo de solicitação de asilo ou refúgio, durante o mesmo e depois dele (na fase final das soluções duráveis). Os direitos humanos devem aqui ser tomados em sua totalidade (inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais). (...) Dada a interrelação acima assinalada, em nada surpreende que muitos dos direitos humanos universalmente consagrados se apliquem diretamente aos refugiados” (TRINDADE; PEYTRIGNET; SANTIAGO, 1996).

Além disso, a legislação estabeleceu critérios para expulsão, cessão e perda da condição de refugiado, e elencou soluções duráveis – repatriação, integração local e reassentamento, firmando-se como norma de preceitos sólidos e inovadores, sendo, inclusive, utilizada como base para harmonização legislativa para toda a região do Mercosul acerca do refúgio (LEÃO, 2010, p. 73).

A lei se caracteriza, ainda, por seu caráter tripartite (FÉLIX, 2017, p. 257), traço marcante na proteção aos refugiados no Brasil, que já se evidenciava desde a década de 1950, quando da assinatura da Convenção de 51. A atuação conjunta e direta do governo, do ACNUR e da sociedade civil, principalmente representada pelas Cáritas Diocesanas de São Paulo e do Rio de Janeiro, se manifesta em

---

<sup>17</sup> Ainda sobre a interrelação entre as mencionadas vertentes, cumpre ressaltar que uma visão moderna dessa teoria condena uma abordagem demasiadamente seccionada da matéria. Nesse sentido, afirma Cançado Trindade (1996), que “uma revisão crítica da doutrina clássica revela que esta padeceu de uma visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana [...], em grande parte devido a uma ênfase exagerada nas origens históricas distintas dos três ramos (no caso do direito internacional humanitário, para proteger as vítimas dos conflitos armados, e no caso do direito internacional dos refugiados, para restabelecer os direitos humanos mínimos dos indivíduos ao sair de seus países de origem). As convergências dessas três vertentes que hoje se manifestam, a nosso modo de ver, de forma inequívoca, certamente não equivalem a uma uniformidade total nos planos tanto substantivo como processual; de outro modo, já não caberia falar de vertentes ou ramos da proteção internacional da pessoa humana. Uma corrente doutrinária mais recente admite a interação normativa acompanhada de uma diferença nos meios de implementação, supervisão ou controle em determinadas circunstâncias, mas sem com isto deixar de assinalar a complementaridade das três vertentes. [...] Nem o direito internacional humanitário, nem o direito internacional dos refugiados, excluem a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos. As aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana”.

diversos aspectos da legislação e, especialmente, no processo de solicitação de refúgio, bem como na atuação do CONARE.

### **1.2.1 O conceito ampliado de refugiado e o Espírito de Cartagena**

A adoção de um conceito ampliado de refugiado foi uma das principais mudanças trazidas pelo Estatuto de Refugiado, introduzida pela emenda proposta pela Comissão de Direitos Humanos quando em trâmite o projeto de lei na Câmara dos Deputados, como já citado no item 1.1, inspirada na Declaração de Cartagena.

A Declaração de Cartagena foi fruto do “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de Novembro de 1984, que reuniu representantes de governos e especialistas de dez países latino-americanos para debater a questão dos refugiados na região (BARRETO; LEÃO, 2010).

Ao final da década de 1970, os conflitos ocorridos na América Central, principalmente em Nicarágua, El Salvador e Guatemala, provocaram um fluxo relevante de deslocados forçados que não se amoldavam ao conceito de refugiado da Convenção de 51 (DE ALMEIDA; MINCHOLA, 2015, p. 125). Diante dessa realidade, evidenciou-se a necessidade de um instrumento que atendesse às demandas regionais de proteção a esses migrantes que fugiam de seus países de origem em razão de agressão, ocupação ou dominação estrangeira ou violação massiva de direitos humanos (CINTRA; THEUBET; WALDELY; ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 38).

Em face da resposta insuficiente da Organização dos Estados Americanos (OEA) à crise experimentada, foi realizado o Colóquio sob os auspícios da Universidade Autônoma do México, em que restaram estabelecidos importantes critérios para a análise e consideração do refúgio na região, pautados na primazia dos direitos humanos e afirmando o caráter humanitário e não político do instituto (CINTRA; THEUBET; WALDELY; ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 38).

Buscou-se construir uma região solidária, hospitaleira e aberta ao enfrentamento dos desafios humanitários vivenciados, tendo por influência a Convenção da Organização de Unidade Africana, de 1974, que já tinha expandido a tradicional definição de refugiado para abarcar os casos de agressão, de ocupação externa, de dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (CONVENÇÃO DA UOA, 1974).

Na Conferência, foram adotadas dezessete conclusões, dentre as quais se destaca a definição estendida de refugiado, nos termos da terceira conclusão (COLÓQUIO, [s.d.]):

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Embora não possua força vinculante, por tratar-se de uma declaração não obrigatória aos Estados participantes, as discussões travadas no Colóquio e descritas na Declaração de Cartagena foram de relevância tal que se iniciou na América Latina um movimento para a adoção do denominado “espírito de Cartagena” – expressão utilizada para retratar o reconhecimento, em âmbito interno, da necessidade de proteção migratória para as hipóteses de maciça violação de direitos fundamentais, violência genérica e demais causas que arrisquem a possibilidade de vida digna no país de origem (CINTRA; THEUBET; WALDELY; ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 50).

O Brasil, em que pese não ter participado da reunião em Cartagena, foi um dos pioneiros na incorporação de um conceito mais amplo de refugiado por meio da Lei

nº 9.474/97, abrindo caminho para que o mesmo fosse feito em toda a região latino-americana. Ao todo, quinze países adotaram em suas normativas internas os princípios da Declaração de Cartagena, estando presente atualmente a definição regional nas legislações do México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Belize, Nicarágua, Colômbia, Equador, Peru, Brasil, Bolívia, Paraguai, Uruguai, Argentina e Chile (GONZÁLEZ, 2010, p. 51).

Nada obstante seja inegável o avanço alcançado na proteção regional através da internalização da definição estendida de refugiado, ao analisar de maneira mais profunda os debates da Conferência, a Declaração de Cartagena e as legislações latino-americanas, Michael Reed-Hurtado (2013, p. 15) entende que as interpretações de Cartagena incorporadas internamente pelos países da América Latina se mostraram, na melhor das hipóteses, conservadoras.

Isso porque, consoante Hurtado (2013, p. 28), o Espírito de Cartagena, originalmente, relaciona-se à alteração de um paradigma para o reconhecimento do refugiado. O foco deixa de ser estritamente subjetivo e individualizado como exige o critério do fundado temor de perseguição proposto pela Convenção de 51 e passa a se fundamentar nos elementos objetivos que impulsionaram a fuga (violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública). O elemento determinante do reconhecimento da condição de refugiado não mais é o indivíduo ou o que sente ao deixar seu país, mas a situação que motivou a sua saída.

A intenção principal foi justamente proteger aqueles que fogem das consequências imprevisíveis dos vários tipos de violência enfrentados, atentando-se ao fato de que há muito mais pessoas que carecem de proteção internacional do que os que se amoldam aos cinco motivos de perseguição que integram o conceito de refugiado da Convenção de 51 (HURTADO, 2013, p.28). Nesse aspecto, de fato, as leis latino-americanas foram tímidas em incorporar o espírito de Cartagena.

No Brasil, por exemplo, o autor menciona que a extensão do conceito de refugiado se limitou aos indivíduos que são forçados ou obrigados a deixar seu país de origem em razão de uma situação objetiva (HURTADO, 2013, p. 17). Por outro lado, a

definição recomendada pela Declaração de Cartagena apenas requer que a fuga seja consequência de uma ameaça genérica à vida, à segurança ou à liberdade gerada por alguma das cinco hipóteses contempladas pela Convenção de 51, sendo desnecessário o elemento da coerção ou da obrigatoriedade da saída de seu país. Desse modo, a legislação nacional incluiu um requisito de difícil mensuração, fomentando um caráter mais subjetivo do que objetivo à concessão de refúgio brasileira (SALLES; LEOMIL; MENDONÇA, 2019, p. 04), desconfigurando, de certa maneira, os princípios da Declaração.

Para Hurtado (2013, p.17), o Brasil foi o país que alterou de maneira mais drástica o que foi proposto na Declaração, pois positivou os critérios de reconhecimento de refugiados nos termos da Convenção de 51 e, posteriormente, adicionou apenas um dos cinco motivos de busca de refúgio presentes no documento ao dispor que também pode ser considerado refugiado o indivíduo que é forçado a deixar seu Estado de origem por uma grave e generalizada violação de direitos humanos<sup>18</sup>. Na verdade, o país manteve os requisitos tradicionais e introduziu uma hipótese que se coaduna com as aspirações de Cartagena.

Sob esse prisma, pode-se observar que embora a positivação de um conceito mais amplo de refugiado represente uma inovação louvável da lei de refúgio brasileiro, mostra-se ainda insuficiente em relação à abrangência de situações ensejadoras de refúgio propostas em Cartagena, havendo ainda há um longo caminho a ser trilhado na proteção humanitária e no reconhecimento dos refugiados que se dirigem ao Brasil.

### **1.2.2 O Comitê Nacional para Refugiados – CONARE**

Outra novidade no sistema de proteção aos refugiados no Brasil inaugurada pela Lei

---

<sup>18</sup> A título comparativo, apenas “sete dos 17 países – incluindo Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México e Nicarágua – usam a definição contida na Declaração e outros seis países usam a definição com pequenas diferenciações na redação. Apenas três países – Costa Rica, Panamá e Venezuela – não incorporaram a definição em seus sistemas nacionais. Quatro países, dentre os quais o Brasil, junto com Colômbia, Paraguai e Peru, limitaram o alcance da Declaração” (CINTRA; THEUBET; WALDELY; ALMEIDA; SOUZA, 2014, p. 40).

nº 9.474/97 foi a criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), um órgão governamental responsável especificamente pelos refugiados no Brasil. Segundo Guilherme Assis de Almeida (2015, p. 113), a esfera procedimental é propriamente a alteração mais importante trazida por esta legislação.

Isso porque, no âmbito legal, a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 já se encontravam produzindo efeitos no ordenamento jurídico brasileiro, em razão da ratificação de ambos os tratados. Porém, em nível administrativo, a estruturação e aplicação da lei constituiu sua maior inovação, principalmente porque estabelece no art. 12 o CONARE como órgão responsável pela eleição e proteção dos refugiados no país.

O trabalho desenvolvido pelo CONARE já resultou no reconhecimento de mais de 11 mil refugiados de 82 nacionalidades em território brasileiro. Tal fato comprova o papel do órgão como pilar institucional no tratamento dos refugiados no Brasil e como instituição central e condutora do processamento de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado.

Para além das competências inscritas em lei, a instalação do CONARE simbolizou o comprometimento direto e integral do governo brasileiro com o processo de elegibilidade da condição de refugiado e seu lugar no centro decisório do desenvolvimento do sistema de proteção jurídico-social dos refugiados (MERIGUETI, 2017, p. 70), que antes era delegado ao ACNUR.

Dito isso, cumpre esclarecer que a definição, competência, estrutura e funcionamento do CONARE encontram-se previstos nos arts. 11 a 16 da Lei nº. 9.474/97. Trata-se de um órgão deliberativo colegiado, interministerial e não paritário vinculado ao Ministério da Justiça (SILVA, 2013, p. 168).

O CONARE é composto por cinco representantes do governo brasileiro, quais sejam do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde e do Ministério da Educação; além de um representante do Departamento de Polícia Federal; e um da sociedade civil, de organização não governamental que atue na assistência e proteção de refugiados no país (art. 14), cadeira esta que tem sido ocupada pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo ou do Rio de Janeiro desde a criação do órgão (SILVA, 2013, p. 169).

Cumprir destacar a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que detém a posição permanente de membro convidado, que possui direito à voz, mas não ao voto (art. 14, §1º). Sobressai-se também o papel desempenhado pela Defensoria Pública da União que, a partir do ano de 2012, por meio da Resolução Recomendatória nº 02 do CONARE, de 31 de outubro de 2012, passou a exercer função consultiva nos grupos de trabalho, reuniões ordinárias, extraordinárias e outros espaços de debate no âmbito do Comitê, além do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), que atua como membro convidado, em nível consultivo, nos termos do art. 5º do Regimento Interno do CONARE.

Todos os membros do CONARE, sejam titulares ou suplentes, são designados pelo Presidente da República, consoante se observa do art. 3º do Regimento Interno do órgão. A designação se dá pela indicação dos respectivos Ministros de Estado e do dirigente da organização não governamental ao Ministro da Justiça, que elabora proposta ao Presidente.

Em termos deliberativos, cada representante tem direito a um voto, de forma que as decisões são tomadas mediante aprovação por consenso ou maioria simples dos presentes na reunião (art. 11 do Regimento Interno). Em caso de empate, a decisão cabe ao Presidente do CONARE, que é o representante do Ministério da Justiça, por determinação regimental.

Compete ao CONARE dirigir e processar a análise do pedido de reconhecimento da condição de refugiado em primeira instância. As solicitações são analisadas sob uma perspectiva global, levando em conta a ótica do indivíduo e a conjuntura vivida no país de origem (BARRETO, 2010, p. 184), em seus aspectos político, jurídico, estrutural e social. Em razão disso, há um alto grau de subjetividade no exame de cada solicitação, dada a complexidade das situações e das peculiaridades atinentes a cada caso.

Assim, importante destacar que, para o reconhecimento do status de refugiado, o trabalho do CONARE encontra-se pautado e adstrito a dois elementos presentes na definição de refugiado disposta na lei, inscritos no art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/97: o elemento subjetivo e pessoal do temor de perseguição, ou seja, as ameaças e sentimentos experimentados individualmente por cada solicitante; e o elemento



objetivo, qual seja, o que dá fundamento ao temor, fatos e critérios que tornam possível a análise da perseguição relatada (LEÃO, 2007, p. 25).

Entre as demais atribuições dispostas no Estatuto dos Refugiados, concentram-se também a decisão sobre a cessação e perda da condição de refugiado, sendo, portanto, o órgão incumbido da elegibilidade dos casos individuais de pedido de refúgio. Ademais, é responsável pela orientação e coordenação das políticas públicas e outras ações atinentes à eficácia da proteção, assistência e auxílio jurídico aos refugiados no Brasil (LEÃO, 2011, p. 69).

Além disso, o texto legal oportuniza a aprovação de instruções normativas pelo órgão, objetivando o esclarecimento da execução do Estatuto dos Refugiados e sua melhor implementação (JUBILUT, 2007, p. 11). À vista disso, o CONARE, além de seu Regimento Interno, editou, até 2020, 31 resoluções normativas que regulamentam o processamento dos pedidos de reconhecimento do *status* de refugiado (LEITE, 2014, p. 18).

Entre os diversos assuntos regulamentados pelas Resoluções Normativas, notam-se os prazos para adoção de procedimentos e convocações; modelos de documentos, como termo de responsabilidade, de questionário; autorização de viagem de refugiado; reunião familiar; reassentamento; perda ou cessação da condição de refugiado; instituição de programas e projetos referentes ao refúgio; e extinção e arquivamento do processo e autorização de residência.

Desse modo, verifica-se que embora a criação do CONARE tenha se dado por meio da lei de refúgio, as Resoluções Normativas elucidam aspectos importantes do processo de refúgio e detalham as funções do órgão. Além do Estatuto do Refugiado e das mencionadas Resoluções Normativas, o microssistema normativo de gestão e julgamento dos processos de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil ainda abrange os decretos presidenciais e as portarias do Ministério da Justiça (LEITE, 2014, p. 164).

Estas últimas, por serem atos administrativos editados pelo próprio Ministro de Estado da Justiça refletem, inevitavelmente, a orientação da política para refugiados adotada pelo país em cada época. A esse respeito, recentes posicionamentos têm anunciado um retrocesso nas garantias alcançadas pelos refugiados e migrantes no

país, na contramão de um enfoque mais humanitário das migrações e da própria legislação nacional de refúgio.

Exemplo disso é a Portaria nº. 666, de 25 de julho de 2019 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, p. 166, 2019), que dispôs sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa “perigosa” ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. A medida foi considerada inconstitucional, ilegal e atentatória à normatividade internacional (RODRIGUES, ALARCÓN, 2019), pois retoma uma perspectiva de segurança nacional vigente no antigo Estatuto do Estrangeiro quando busca qualificar um migrante como “pessoa perigosa” e ainda, ao prever o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária viola flagrantemente o princípio do *non-refoulement*, se aplicável aos refugiados e solicitantes de refúgio.

Em razão das duras críticas, proferidas até mesmo pelo Conselho Nacional de Direitos Humanos (MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS, 2019), a Portaria foi revogada pela Portaria nº. 770, de 11 de outubro de 2019 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, p. 34, 2019), no entanto, poucas foram as alterações incorporadas, mantendo-se majoritariamente o mesmo conteúdo, manifestamente contrário aos propósitos e princípios regente do processo de reconhecimento da condição de refugiado no país.

No mesmo sentido, demonstrando o viés retrocedente da presente gestão do Governo, que conduz a um enfraquecimento do instituto do refúgio em solo brasileiro, Vladimir Passos de Freitas, desembargador aposentado, e Bernardo de Almeida Tannuri Laferté, atual Coordenador-Geral do CONARE, publicaram o artigo “*pedido de refúgio de estrangeiro não suspende processo de extradição*” (FREITAS; LAFERTÉ, 2020), no qual afirmam que “a extradição nada tem a ver com o refúgio” e propõem que a suspensão do processo de extradição não deve ser uma consequência direta do pedido de refúgio, antes, deve a extradição ser examinada pelo Supremo Tribunal Federal para depois aguardar a decisão do CONARE acerca da solicitação de refúgio.

A interpretação desarrazoada que banaliza o princípio do *non-refoulement* foi duramente criticada por Luís Renato Vedovato e João Carlos Jarochinski Silva

(2020) e endossada por representantes da Cátedra Sérgio Vieira de Mello de várias instituições acadêmicas do país, notadamente por insinuar –erroneamente– que a solicitação de refúgio é recorrentemente utilizada de maneira abusiva, como uma estratégia para evitar um processo de extradição a ser analisado pelo Pretório Excelso. Contudo, Natalia Cintra Tavares e Patrícia Nabuco Martuscelli (2020), em resposta à posição de Freitas e Laferté, sustentam ser descabida tal alegação, uma vez que não houve crescimento significativo de casos em jurisprudência do STF relacionados a extradição e refúgio. Ao contrário, o aumento exponencial de pedidos de refúgio não foi acompanhado do respectivo acréscimo nos casos de extradição.

Assim, é, ao menos, decepcionante, que uma autoridade central do CONARE, a qual deveria zelar pelo cumprimento dos direitos e garantias alcançados pelos refugiados e solicitantes de refúgio e pela condução de uma política migratória fundada no caráter humanitário, defenda uma postura de claro desmantelamento do instituto do refúgio, colocando à prova o processo de reconhecimento do *status* de refugiado, por uma perspectiva meramente securitizadora.

Denota-se, portanto, que embora devam se reconhecer as inovações trazidas pelo Estatuto dos Refugiados em relação à instituição de um órgão específico para a condução do processo de refúgio, não se pode negar que, na prática, o Comitê tem enfrentado limitações e desafios na coordenação e execução de políticas públicas voltadas aos refugiados e solicitantes de refúgio (LEITE, 2014, p. 179), eminentemente ligados à condução da política migratória, o que reflete em dificuldades no que diz respeito às autoridades de fronteira, ao orçamento público e aos recursos humanos, além das barreiras dispostas na legislação, no desenvolvimento do processo administrativo de reconhecimento do status de refugiado, consoante se demonstrará na próxima seção.

## 2 ASPECTOS JURÍDICO-FORMAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO

O pedido de refúgio reveste-se de caráter jurídico, porquanto veiculado por meio de processo administrativo no âmbito do Ministério da Justiça, que concede ou não o *status* jurídico de refugiado ao solicitante depois de seguir determinados procedimentos.

Nesse contexto, buscando uma compreensão mais aprofundada do processo de reconhecimento da condição de refugiado, serão detalhadas as fases processuais pelas quais perpassa o pedido de refúgio, desde o requerimento na Polícia Federal até o recurso ao Ministro da Justiça.

Ultrapassado esse ponto, adentrar-se-á na questão relativa à sua natureza jurídica, esclarecendo se trata de processo ou procedimento administrativo, mormente para averiguar os direitos e garantias fundamentais aplicáveis.

### 2.1 O PROCESSO ADMINISTRATIVO PARA RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO

De início, cumpre esclarecer que a submissão ao processo administrativo referente ao reconhecimento da condição jurídica de refugiado, nos termos do art. 4º da Lei nº 9.474/97, constitui-se condição *sine qua non* para que o indivíduo seja tutelado pelas regras e princípios dispostos na lei de regência (LUZ FILHO, 2017, p. 187).

Ademais, importa rememorar a natureza jurídica declaratória, com efeito *ex tunc*, do ato administrativo vinculado que reconhece o *status* jurídico de refugiado no Brasil (RAMOS, 2017, p. 282), o que significa dizer que as autoridades brasileiras apenas constatarem jurídica e formalmente uma situação já vivenciada pelo solicitante de refúgio, caso preencha as condições legais específicas.

O processo encontra-se previsto no Estatuto dos Refugiados de maneira difusa.

Inicialmente, no título II, que trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio, os arts. 7 a 10 versam sobre o primeiro contato do solicitante de refúgio com as autoridades brasileiras. Além disso, a partir do título IV, há cinco capítulos que dispõem sobre o processo de reconhecimento da condição de refugiado, do art. 17 a 37, restando ainda alguns outros dispositivos isolados, como o art. 47, que prevê possuir o processo caráter urgente e gratuito<sup>19</sup>. Além da legislação de regência, tomam especial relevância as Resoluções Normativas do CONARE nº. 18/2014, que estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio e nº. 29/2019, que disciplina a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997.

Destes dispositivos, é possível interpretar cinco fases processuais, quais sejam, “uma fase prévia ou preliminar à instauração do processo; a instauração formal do procedimento em questão; a instrução do feito; o julgamento e a fase recursal” (LEITE, 2014, p. 166).

Nos termos do art. 7º da Lei nº. 9.474/97, o processo se inicia informalmente (fase preliminar à instauração do processo), com a entrada do solicitante no território nacional e posterior apresentação às autoridades migratórias, especificamente à Polícia Federal (JUBILUT, 2002, p. 197), expressando sua vontade e requerendo o reconhecimento como refugiado.

Nesse ponto, importante se atentar que o primeiro contato do solicitante de refúgio quando cruza a fronteira em busca de proteção internacional é justamente com uma autoridade policial, encontro este que, sem dúvidas remanesce como resquício do antigo Estatuto do Estrangeiro, o qual fundamentava uma política migratória militarizada pautada na soberania e segurança nacional.

Ora, o mesmo órgão que tem o dever de garantir a segurança pública e preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio e, nos termos do §1º do art. 144 da Constituição Federal, destina-se a apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União;

---

<sup>19</sup> Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, também é responsável por exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras, atuando de maneira ativa no processo de reconhecimento da condição de refugiado, desde o momento de ingresso e emissão do Protocolo Provisório até a entrega da documentação definitiva de concessão do *status* de refugiado.

Nesse contexto, é evidente o cenário de medo e temor que, por vezes é narrado por solicitantes de refúgio, principalmente quando se observa a conduta de agentes policiais que verificam por “convicção pessoal” se o migrante que pede refúgio reúne os requisitos necessários para sua concessão (RAMOS, 2017, p. 286), ou mesmo casos de negativa de impressão do formulário de solicitação de refúgio, por alegação de falta de tinta na impressora ou alto custo de impressão, em flagrante discricionariedade e direta oposição ao modelo de acolhimento humanitário que se pretendeu alcançar com a Lei nº. 9.474/97.

Em razão disso, urge a desvinculação da recepção e regularização migratória das funções da Polícia Federal com a criação de um órgão civil estatal especializado no serviço migratório, recepção e atendimento de migrantes e refugiados (SARTORETTO; BAGGIO, 2019, p. 39).

Sobre a inexistência de uma agência migratória e o dissenso de se manter a Polícia Federal como autoridade competente, asseveram Deisy Ventura e Paulo Illes (2012):

O Brasil não dispõe de um serviço de imigração (civil). Para requererem a regularização de sua situação, os migrantes devem dirigir-se à Polícia Federal, cujos serviços são em grande parte terceirizados, desprovidos de formação e mal remunerados. É importante acrescentar que a polícia tende a uma interpretação restritiva das normas que beneficiam os migrantes. Ao buscar a regularização, o migrante, não raro, encontra um calvário, com a exigência de documentos que sabidamente ele não tem condições de apresentar. Num círculo vicioso, a constância da irregularidade gera mais precariedade. Para além das deficiências de atendimento, é preciso entender também que as polícias ainda penam para superar o paradigma da segurança nacional, sucedido pelo ideário da “guerra ao terror”, altamente xenófobo, preconizado pelos Estados Unidos e seus parceiros após os atentados de 11 de setembro de 2001.

Dito isso, ressalta-se que o pedido pode ser realizado a qualquer tempo, seja no momento em que cruzar a fronteira ou após determinado período no país (SILVA, 2013, p. 148), uma vez que uma das garantias insculpidas no Estatuto do Refugiado dispõe justamente que a entrada no território brasileiro, ainda que irregular, não configura óbice para que o estrangeiro solicite refúgio às autoridades competentes<sup>20</sup>.

Sobreleva notar a importância da possibilidade de solicitar refúgio mesmo após a entrada no Brasil, pois, em regra, os solicitantes de refúgio não se encaminham diretamente à Polícia Federal ainda na área de fronteira<sup>21</sup> (JUBILUT, 2014, p. 06). Por temor de devolução ao país de origem ou desconhecimento da língua portuguesa e da maneira correta de proceder à formalização da solicitação, o primeiro ponto de contato da maioria dos solicitantes de refúgio é o Centro de Acolhida para Refugiados nos escritórios das Cáritas Arquidiocesanas (JUBILUT, 2014, p. 06), entidade religiosa que historicamente auxilia na proteção e assistência dos refugiados no país, outras instituições da sociedade civil que desenvolvam trabalho na mesma vertente ou ainda a Defensoria Pública Estadual. Somente após um atendimento inicial, explicitando todo o processo ao qual devem se submeter, os solicitantes são encaminhados à Polícia Federal para dar início aos procedimentos.

Acerca dessa fase preliminar, cabe ressaltar que, a partir da edição da Resolução Normativa (RN) nº 29, de 14 de junho de 2019, do CONARE, com a instauração do SISCONARE<sup>22</sup>, houve uma modernização do processo, tornando-o eletrônico. Assim, foram revogadas algumas disposições da RN nº 18/2014, que disciplinava esse procedimento inicial de solicitação. Até então, o solicitante que se encontrasse em território brasileiro e desejasse solicitar refúgio, dirigia-se à Polícia Federal, manifestava oralmente a pretensão e lá recebia o Termo de Solicitação de Refúgio, nos moldes do anexo I da RN nº 18/2014, o qual era preenchido com qualificação profissional, grau de escolaridade, as razões que fizeram o solicitante deixar o país

---

<sup>20</sup> Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

<sup>21</sup> Nesse contexto, há que se falar também do refugiado *sur place*, o qual, segundo Renato Zerbini Leão (2007, p. 47), é aquele que, “devido a circunstâncias que ocorram em seu país, durante sua ausência, fica impedida (não seria *impedido*?) de regressar em razão de ter se tornado refugiado”, ou, ainda, aquele que não era refugiado ao abandonar o país de origem e, sim, adquire essa condição posteriormente em razão de acontecimentos ocorridos durante sua ausência (LEÃO, 2017, p. 217).

de origem e o motivo pelo qual está solicitando o refúgio no Brasil, bem como as circunstâncias referentes à entrada no país, indicando os elementos de prova que lhe fossem pertinentes, conforme o disposto no art. 19 do Estatuto dos Refugiados.

A partir da implantação do SISCONARE, nos termos do parágrafo único do art. 2º da RN nº 29/2019, o indivíduo que busca se refugiar no Brasil deve cadastrar-se no sistema, apresentar e manter atualizados os dados pessoais e de contato. O termo, por sua vez, será preenchido eletronicamente na plataforma, oportunidade em que o interessado deverá aceitar os termos de uso do sistema. Apenas após esse procedimento prévio é que deve o solicitante comparecer pessoalmente a uma unidade da Polícia Federal, onde serão colhidos seus dados biométricos.

Desse modo, enquanto sob a égide da RN nº 18/2014, a fase preliminar cingia-se à manifestação oral de vontade acerca da solicitação de refúgio perante a Polícia Federal. A partir de 2019, ela passou a consistir no cadastro do sistema e no respectivo preenchimento eletrônico do termo, pois esses atos ainda não demarcam o efetivo início do processo (CRUZ, 2020, p. 116).

Sobre o tema, Taís Vella Cruz (2020, p. 117) suscita a possibilidade de que esse procedimento seja feito antes mesmo da entrada em território brasileiro, o que configura elemento facilitador ao solicitante, visto que impõe maior celeridade ao procedimento e oportuniza acesso ao formulário em outros idiomas além do português. Importante ressaltar que, diante dessa nova metodologia, embora o pedido de refúgio, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.474/97, envolva a manifestação oral, é possível inferir que a apresentação da ficha eletrônica devidamente preenchida à autoridade competente substitua a oralidade, que se apresenta como uma barreira àqueles que não têm o domínio da língua portuguesa, por exemplo (CRUZ, 2020, p. 117).

Uma vez manifestada a intenção de pedir refúgio, seja oralmente ou com a apresentação do formulário, cabe à Polícia Federal informar sobre o preenchimento do termo ou recebê-lo já preenchido. Segundo o art. 4º da RN nº 29/2019, esse

---

<sup>22</sup> De acordo com o art. 1º da RN 29/2019, SISCONARE é o sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997



recebimento instrumentaliza inicialmente o requerimento e transforma a solicitação em um processo formal, demarcando a fase de instauração formal do procedimento. Verifica-se, portanto, que, embora a fase preliminar possa ser realizada por meio eletrônico, a instauração do processo ainda depende da presença do solicitante a uma unidade da Polícia Federal.

Ressalta-se que as informações prestadas no Termo de Solicitação relativamente às circunstâncias que o fizeram deixar o país de origem equivalem ao termo de declaração previsto no art. 9º da Lei nº 9.474/97. Com efeito, esse documento assume papel de suma relevância para a permanência dos solicitantes de refúgio no Brasil, principalmente porque, de acordo com o artigo 10, que deve ser interpretado conjuntamente com os artigos 33 e 34, todos da Lei nº 9.474/97 (LEÃO, 2017, p. 218), a solicitação de refúgio suspende qualquer procedimento administrativo ou criminal decorrentes de entrada irregular que houver sido instaurado contra o solicitante<sup>23</sup>.

No mesmo sentido, o pedido suspende, até decisão definitiva, todo processo de extradição pendente<sup>24</sup>, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio<sup>25</sup>. Dessa forma, o recebimento do termo de solicitação, por conter os motivos que ensejaram o requerimento de refúgio, é indispensável para obstar a deportação do solicitante para um Estado no qual sua vida ou liberdade estejam ameaçadas (art. 7, §1º da Lei nº 9.474/97), asseverando o compromisso da legislação com o princípio internacional da não devolução.

Instaurado o processo perante a Polícia Federal, será emitido ao solicitante e seu grupo familiar o protocolo provisório (art. 21 da lei de regência), documentação

---

<sup>23</sup> Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o petionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem. § 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento. § 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

<sup>24</sup> Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

<sup>25</sup> Em caso de reconhecimento do status de refugiado, restará obstado o seguimento de qualquer pedido de extradição que tenha por fundamento o fato que proporcionou a concessão de refúgio (art. 10, §2º, e art. 33 da Lei nº 9.474/97).

temporária com validade de um ano<sup>26</sup> e que será o fundamento jurídico garantidor da estadia regular até a decisão definitiva acerca da condição de refugiado (SILVA, 2013, p. 150), impedindo a deportação, expulsão ou extradição independentemente do fundamento que as motivar (LEÃO, 2017, p. 218).

O Protocolo permite também o acesso ao mercado formal de trabalho (LEÃO, 2017, p. 218), por meio da expedição de carteira de trabalho provisória, nos termos do §1º do art. 21 da Lei nº. 9.474/97, assegurando todos os direitos e deveres trabalhistas no país.

Da mesma forma, é legalmente garantido o registro no Cadastro de Pessoa Física (CPF), que pode ser obtido em qualquer agência conveniada ou diretamente na Receita Federal (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019), de forma a possibilitar o exercício de atividade remunerada e acesso aos serviços públicos disponíveis no Brasil, como “o Sistema Único de Saúde (SUS), inscrição em instituições públicas de ensino, abertura de uma conta bancária e realização de outras operações financeiras” (ACNUR, 2019).

Embora clarividente a validade do Protocolo Provisório como documentação oficial em todo o território nacional, a realidade denota a precariedade do documento, que consiste em um pequeno pedaço de papel com as informações impressas (SILVA, 2013, p. 150), com enorme dificuldade de ser reconhecido como documento de identificação pelas próprias instituições públicas (SILVA, 2013, p. 50; ACNUR, 2019; BARROS; LOTIERZO, 2015), o que viola o direito à documentação e torna os solicitantes de refúgio suscetíveis a uma insegurança jurídica e social no processo de integração local<sup>27</sup>.

Em resposta a tais dificuldades, em fevereiro de 2018, foi inaugurada uma nova fase na identificação do solicitante de refúgio no Brasil, através do Decreto nº 9.277/2018, o qual dispõe sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório

---

<sup>26</sup> Para renovação do Protocolo Provisório, há algum tempo, era necessária uma declaração da Coordenação Geral do CONARE autorizando a Polícia Federal a renovar o documento. Contudo, comprovada a morosidade desnecessária trazida por esse procedimento, foram realizados, em 2013, ajustes que retiraram essa etapa do procedimento, reduzindo consideravelmente o período de espera para a renovação (MAZÃO, 2017, p. 219).

<sup>27</sup> As dificuldades enfrentadas pelos solicitantes de refúgio para aceitação do documento serão melhor explicitadas na subseção 4.1.2 *O desafio da documentação*.

(DPRNM). De acordo com o Decreto, o novo documento será emitido gratuitamente pela Polícia Federal aos solicitantes de refúgio portadores do protocolo provisório e possui os mesmos efeitos legais do protocolo, razão pela qual constitui, para todos os fins, o documento de identificação do solicitante de refúgio até a decisão final do processo.

Além de permitir ao portador o gozo de direitos no Brasil (art. 3º, incisos I e II do Decreto supramencionado), o documento possui formato mais aproximado aos demais documentos de identidade existentes no país, tornando-o mais simples e seguro. Exemplo disso é que constitui elemento essencial o código de barras bidimensional, no padrão QR Code (art. 4º, inciso IV do Decreto nº 9.277/18), permitindo, assim, a consulta da validade do documento no Sistema de Registro Nacional Migratório (Sismigra), plataforma utilizada pela Polícia Federal para cadastro de migrantes, solicitantes de refúgio e refugiados.

Segundo informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública (2018) e a disposição do art. 8º do Decreto nº 9.277/2018, a expectativa era que a emissão do Documento Provisório iniciasse em outubro de 2018. Todavia, apenas em janeiro de 2020 o Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal, por meio da Portaria DPF nº 11.264, de 24 de janeiro de 2020, instituiu os novos modelos para Carteira do Registro Nacional Migratório (CRNM) e Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM).

Ainda assim, consoante o Ministério da Justiça ([s.d.]), o DPRNM ainda está em processo experimental, de modo que somente a Polícia Federal no Distrito Federal o está emitindo e apenas para novas solicitações ou para os protocolos que vencerem, não havendo informações oficiais acerca de sua efetiva implementação. Desse modo, permanecem altas as expectativas quanto a uma nova conjuntura de garantia de direitos no que diz respeito à aceitação de documentação e acesso a direitos e serviços públicos por parte da população refugiada no Brasil.

Após a solicitação ter sido devidamente documentada, segue-se a entrevista (fase de instrução) com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Esse momento é

---

crucial no procedimento, tanto para o solicitante quanto para o entrevistador. Tendo em vista as particularidades da situação de refúgio, muitas vezes não há um conjunto probatório robusto para embasar a decisão administrativa, sendo a entrevista o único documento em que constam os motivos ensejadores do reconhecimento do *status* de refugiado (LEÃO, 2017, p. 220). Por isso, especialmente no processo de solicitação do *status* de refugiado, o ônus da prova não é somente de quem alega, mas, sim, compartilhado entre solicitante e entrevistador (LEÃO, 2017, p. 220).

Nesse cenário, cumpre ao solicitante delimitar adequadamente a narrativa e, a quem entrevista, cabe, com a sensibilidade devida, averiguar as razões pelas quais o requerente não pode se encontrar sob proteção do seu Estado de origem, a fim de analisar a existência do fundado temor de perseguição, imprescindível para a determinação do *status* jurídico (LEÃO, 2017, p. 221).

Gabriel Godoy (2017, p. 82) destaca que o processo jurídico de reconhecimento da condição de refugiado é centrado neste encontro, sendo a entrevista de elegibilidade uma etapa essencial para o solicitante de refúgio. É neste momento do encontro que o problema vem à tona. Por isso, é preciso engajamento dos dois sujeitos presentes para que o momento marque uma cena de reconhecimento, pertencimento e visibilidade, a fim de proporcionar hospitalidade: a hospitalidade do encontro (GODOY, 2017, p. 90).

Em regra, a entrevista é realizada por um oficial<sup>28</sup> com treinamento e habilidades especializadas para tratar das especificidades da trajetória de cada solicitante (LEÃO, 2017, p. 220) e detém caráter sigiloso, assim como todo o processo (art. 20 da Lei nº 9.747/97), respeitando a confidencialidade propícia ao momento. Esta feita, participarão da entrevista apenas as pessoas que possuam interesse direto no processo, ou seja, além do solicitante e seu grupo familiar, um tutor, em caso de menor desacompanhado, e um intérprete, caso necessário (LEÃO, 2017, p. 220).

Ressalta-se que o Estatuto dos Refugiados garante o auxílio de um intérprete em

---

<sup>28</sup> Os oficiais de elegibilidade são os profissionais responsáveis pelas entrevistas com os solicitantes de refúgio. Eles dão suporte técnico às tomadas de decisão do CONARE e recebem treinamento dos funcionários da Unidade de Proteção do ACNUR para entender o contexto dos países de origem dos solicitantes e as maneiras de abordar e receber esses entrevistados (ACNUR, 2012).

seu art. 19, caso os requerentes não consigam se expressar na língua nacional. Apesar de o referido artigo dispor sobre a possibilidade de utilização de intérprete somente no momento de instauração do procedimento, é evidente a necessidade de traduções ao longo de todas as etapas processuais posteriores, de modo que deve ser disponibilizado um intérprete competente no decorrer de todo o processo (LEITE, 2017, p. 247).

Finda a entrevista (fase de julgamento), a autoridade competente realizará um relatório (art. 24 da Lei nº 9.474/97), o qual será apresentado a um grupo de estudos prévios (GEP) (JUBILUT, 2007, p. 198), composto por membros do CONARE titulares e suplentes, do Ministério das Relações Exteriores, do ACNUR e por advogados da sociedade civil atuantes na causa, para discussão dos casos de solicitação de refúgio e eventual requerimento de diligências antes de se encaminhar à plenária (LEÃO, 2017, p. 223).

Consoante esclarece Flávia Ribeiro Rocha Leão (2017, p. 224), o GEP foi criado para atender à crescente demanda de solicitações de refúgio no país. Anteriormente à sua existência, as reuniões plenárias se estendiam excessivamente, o que ocasionava morosidade na prolação da decisão de primeira instância pelo CONARE. Assim, o grupo de estudos prévios é a oportunidade de discussão detalhada de cada caso concreto, provocando uma aproximação dos julgadores aos casos em particular.

Ato contínuo, a solicitação é encaminhada à reunião plenária do CONARE, haja vista a previsão do art. 12 da Lei nº 9.474/97 de que compete ao órgão a declaração em primeira instância do reconhecimento da condição de refugiado. Nos termos do art. 7º da Resolução Normativa 18/2014 do CONARE, os processos serão incluídos em pauta seguindo a ordem cronológica, exceto em casos especiais.

A reunião, nos termos do art. 4º do Regimento Interno do CONARE, ocorre mensalmente de maneira ordinária, convocada por seu presidente (art. 14, inciso I). Mesmo que o caso já tenha sido discutido e analisado previamente no GEP, o pleno do Comitê deverá ratificar, indeferir a decisão de reconhecimento ou não da condição de refugiado ou ainda solicitar diligências para melhor instruir o feito, inclusive, com nova entrevista se for preciso (LEÃO, 2017, p. 224).

Desse modo, a regra é o julgamento de mérito de todos os processos submetidos a julgamento (LEITE, 2014, p. 182), excetuando eventuais hipóteses de suspensão e arquivamento dos processos.

A plenária é a ocasião em que o caso é lido pelo Coordenador Geral do CONARE e, em seguida, são proferidos os votos dos membros do Comitê, que podem acompanhar ou não o parecer do Oficial designado, sendo decidido por maioria de votos. Os votos são precedidos de discussões e há, ainda, a possibilidade de sustentação oral por algum representante da sociedade civil e do ACNUR (LEÃO, 2017, p. 224).

As consequências que seguem dependem do conteúdo da decisão, que deve ser adequadamente fundamentada, independentemente de seu resultado, segundo os arts. 26<sup>29</sup> e 29<sup>30</sup> do Estatuto dos Refugiados e art. 8º da Resolução Normativa 18/2014 do CONARE<sup>31</sup>, para possibilitar o conhecimento dos argumentos que suscitaram a decisão e garantir contraditório e ampla defesa ao solicitante em caso de indeferimento do pedido (LEITE, 2014, p. 182).

Caso seja provida a solicitação e, conseqüentemente, reconhecida a condição de refugiado nos termos do art. 27 da Lei nº. 9.474/97, exsurtem duas conseqüências. Primeiramente, deve-se proceder à comunicação da decisão à Polícia Federal a fim de que realize as medidas administrativas cabíveis, inclusive, a notificação do órgão competente para que archive qualquer processo criminal e administrativo que se relacione à entrada irregular no Brasil (art. 10, §2º do Estatuto dos Refugiados).

Ademais, o CONARE deve também notificar<sup>32</sup> o solicitante, agora refugiado formalmente reconhecido, a fim de que efetue o registro na Polícia Federal, assine termo de responsabilidade (documento que contém os direitos e deveres do refugiado, cujo modelo encontra-se no anexo IV da RN CONARE nº 18/2014) e

---

<sup>29</sup> Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Art. 18. Todas as decisões do CONARE serão fundamentadas e deverão ser notificadas ao solicitante.

<sup>32</sup> De acordo com o §1º do art. 7º da RN 29/2019, todas as notificações relativas ao processo de reconhecimento da condição de refugiado serão realizadas por meio do SISCONARE, o que demonstra a importância de acompanhamento do sistema pelo solicitante de refúgio.

solicite a cédula de identidade pertinente (art. 28 da lei de regência), qual seja, o antigo Registro Nacional de Estrangeiro, atualmente denominado Registro Nacional Migratório, que é a “cédula de identidade permanente concedida a todos os estrangeiros residentes no país” (JUBILUT, 2007, p. 12).

A partir de então, o refugiado encontra-se autorizado pelo governo brasileiro a estar sob sua proteção e permanecer em território nacional legalmente (JUBILUT, 2007, p. 12).

Todavia, caso haja indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante submete-se a uma estrutura decisória própria prevista legalmente na Lei nº 9.474/97, no capítulo V, arts. 29 a 32, na qual há uma via recursal (fase recursal).

Mister salientar que o recurso deve ser apresentado voluntariamente, ou seja, não há que se falar em reexame voluntário da matéria (LEITE, 2017, p. 246), de modo que a reapreciação da decisão só é possível mediante apresentação de recurso pelo solicitante de refúgio.

O requisito do cabimento, por sua vez, é mais restrito, posto que somente há interesse recursal na hipótese de indeferimento da solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (LEITE, 2017, p. 246). Se deferido o pedido, não existe possibilidade de recurso, mesmo que se queira, hipoteticamente, impugnar a tipificação da cláusula de reconhecimento de refúgio aplicada ao caso (LEITE, 2014, p. 185).

Em razão das características próprias ao processo, o recurso não é revestido de mais formalidades para que se cumpra o requisito de sua admissibilidade. Não há exigência de advogado, por exemplo, podendo ser elaborado pelo próprio solicitante (JUBILUT, 2007, p. 13). Além disso, não é preciso que seja demonstrada divergência prévia sobre a matéria ou que novos elementos de prova dos quais não se tinha ciência sejam acostados (LEITE, 2017, p. 246).

O recurso se torna procedimentalmente viável em decorrência da necessidade de fundamentação da decisão negativa do CONARE, nos termos do art. 29 da Lei nº 9.474/97, segundo o qual a decisão devidamente fundamentada deve constar na

notificação entregue ao solicitante, para que possa ter embasamento para refutá-la. Conforme art. 18, §1º do Regimento Interno do CONARE, o recurso deve ser fundamentado com as razões de fato e direito que ensejaram a sua irrisignação contra a decisão atacada e, em havendo provas, o conjunto probatório também deve ser acostado ao apelo.

A interposição do recurso deve ser feita em qualquer unidade da Polícia Federal, de acordo com o parágrafo único do art. 9º da Resolução Normativa nº 18/2014, no prazo de quinze dias, contados a partir do recebimento da notificação, e deve ser dirigido ao Ministro da Justiça, a quem compete a decisão em última instância sobre o requerimento do *status* de refugiado, o que significa dizer que a decisão do Ministro acerca do recurso é irrecorrível (art. 31 da Lei nº 9.474/97)<sup>33</sup>.

Vê-se, portanto, uma visível divisão de atribuições no decorrer do processo de reconhecimento da condição de refugiado (LEITE, 2017, p. 246). Enquanto ao CONARE compete o recebimento, instrução e decisão do pedido de refúgio em primeira instância, o Estatuto dos Refugiados confere ao Ministro da Justiça a responsabilidade de receber e julgar os recursos.

Cabe ressaltar que a competência atribuída ao Ministro da Justiça para a prolação da decisão em segunda instância não confere caráter político ou conteúdo diplomático ao recurso. Ao contrário, é uma etapa procedimental do processo decisório, que deve obedecer às garantias processuais e pautar-se pela execução dos direitos subjetivos do solicitante de refúgio, sendo, portanto, uma decisão técnica (LEITE, 2017, p. 253).

Durante a apreciação do recurso, os direitos e garantias concedidos aos solicitantes de refúgio permanecem válidos, de modo que é permitida a permanência do solicitante e de seu grupo familiar no território brasileiro (art. 30 da lei de regência) ante a manutenção do Protocolo Provisório. Nesse contexto, assevera Jubilut (2007, p.195) que “o recurso possui efeito suspensivo, além do efeito devolutivo que assegura a possibilidade de reforma integral da decisão de indeferimento, pela



apreciação de questões de fato e de direito por parte do Ministro da Justiça”.

A lei, nesse ponto, se mostra omissa em determinar prazos para a prolação da decisão pelo Ministro da Justiça ou a necessidade de instruí-la com pareceres prévios, suscitando um ambiente de insegurança jurídica e social ao solicitante. Principalmente porque o julgamento é realizado por uma autoridade monocrática e não colegiada como na primeira instância, portanto, não há realização de sessões específicas ou necessidade de inclusão em pauta, dependendo apenas da análise individual feita pelo Ministro da Justiça (LEITE, 2017, p. 248).

No mesmo sentido, falta disposição legal quanto ao idioma em que o solicitante deve ou pode apresentar o recurso (LEITE, 2017, p. 246). Ora, considerando a faculdade legal de interposição do recurso pelo próprio solicitante, necessariamente estrangeiro, não é irrelevante a discussão proposta. Em verdade, a omissão apontada leva a crer na obrigatoriedade do idioma português, como previsto no art. 13 da Constituição Federal e art. 192 do Código de Processo Civil. Contudo, importante seria a oportunidade de apresentação do recurso pelo solicitante em seu idioma materno, ou, ao menos, que fosse intimado para entregar uma cópia traduzida (LEITE, 2017, p. 247).

Quanto ao conteúdo da decisão, é possível aventar algumas possibilidades, quais sejam,

o não conhecimento por intempestividade; a improcedência do apelo; a procedência do apelo para o reconhecimento e declaração da condição de refugiado; a procedência do apelo para declaração de nulidade processual e determinação da renovação dos atos nulos e seus subsequentes (LEITE, 2017, p. 248).

Após a prolação da decisão, o Ministro da Justiça deve notificar o CONARE, para que este dê conhecimento da decisão ao solicitante e à Polícia Federal. No caso de

---

<sup>33</sup> Embora seja irrecorrível a decisão do Ministro da Justiça em âmbito administrativo, não se pode olvidar a possibilidade de controle judicial dos atos administrativos (LEITE, 2017, p. 249), notadamente em decorrência do princípio da inafastabilidade da jurisdição, previsto no art. 5º, inciso XXV da Constituição Federal, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário

provimento do recurso, deve-se adotar o mesmo procedimento que foi supra explicitado para a hipótese de decisão positiva de reconhecimento do status de refugiado.

Entretanto, caso denegado o recurso, o solicitante passa a estar sob proteção da legislação nacional de estrangeiros, de acordo com o art. 32 da Lei nº 9.474/97<sup>34</sup>, resguardado ainda o direito de não ser transferido ao país de origem se ainda permanecerem os motivos que colocaram em risco sua vida e liberdade.

Nada obstante a solicitação de reconhecimento da condição de refúgio no Brasil seja veiculada por meio de processo administrativo, a decisão final do procedimento possui caráter declaratório de direito subjetivo, consoante se afirma no próprio art. 26 da Lei nº 9.474/97.

Entendido o trajeto histórico percorrido nos procedimentos utilizados para reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, desde o momento em que não havia um tratamento especializado aos refugiados no país, passando pelo período em que a atuação concentrou-se majoritariamente no ACNUR, até alcançar o atual processo administrativo no âmbito do CONARE, verifica-se que, nada obstante sejam necessárias melhorias na legislação vigente com vistas a alcançar uma proteção integral da população refugiada, a garantia de um processo administrativo que segue um rito legalmente previsto e acompanha uma gama de garantias representa um progresso para a segurança jurídica dos refugiados e dos seus direitos.

## 2.2 PROCESSO OU PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO?

---

lesão ou ameaça a direito”.

<sup>34</sup> Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

Ao tratar das especificidades do processo de reconhecimento da condição de refugiado, exsurge questão relativa à sua natureza jurídica. A esse respeito, a imprecisão técnica quanto à utilização dos vocábulos “processo” e “procedimento” acaba por gerar dúvidas que impactam principalmente na extensão dos direitos e garantias constitucionais que recaem sobre o processo (ou procedimento).

À vista disso, mostra-se importante estudar a natureza jurídica do processo de reconhecimento da condição de refugiado, esclarecendo a razão de configurar-se processo e não procedimento, sobretudo para promover melhor elucidação do objeto de pesquisa e garantir coerência às premissas lançadas a partir dessa explicitação.

As diferenças entre os institutos é tamanha que a clarificação semântica dos vocábulos, com conseqüente refinamento técnico, mostra-se relevante especialmente para o fim de compreender a natureza jurídica do processo de solicitação de refúgio, dissociar normativa e conceitualmente os termos, bem como mensurar as conseqüências advindas de tal classificação.

Acerca desse assunto, cabe rememorar inicialmente que a questão processual (ou procedimental) relativa ao reconhecimento de refugiados não foi disciplinada pela Convenção de 51 nem pelo Protocolo Adicional de 1967, que, apesar de serem os diplomas que dispõem sobre o regime da proteção internacional de refugiados e conferirem direitos aos que possuírem tal *status* jurídico, não estipularam um procedimento específico ou um modelo processual universal vinculante a ser seguido quando da verificação da realidade material indispensável ao reconhecimento da condição de refugiado em cada país (LEITE, 2014, p. 13).

Diante disso, cumpre aos Estados receptores estabelecerem internamente e como melhor lhe aprouver o rito processual específico para realizar a aferição da elegibilidade dos solicitantes de refúgio. Esse panorama demonstra a necessidade de se ter conhecimento detalhado da estrutura normativa aplicável e da prática processual empregada para aplicação do direito dos refugiados no Brasil, a fim de se averiguar a garantia de direitos também no curso do processo de reconhecimento da condição de refugiado.

É neste ponto que convergem o direito processual e o direito dos refugiados. Essa relação assume especial significância quando observado, a partir da análise do

primeiro capítulo desta dissertação, que o procedimento de elegibilidade de refugiados esteve por muito tempo estritamente atrelado a critérios políticos, geográficos, temporais, étnicos e ideológicos. Isso porque, nesse contexto, a existência de direitos processuais exsurge como uma ferramenta apta a minimizar as arbitrariedades na proteção internacional da pessoa e permitir a condução um tanto quanto imparcial do processo.

Em verdade, mesmo longe de ser uma solução em si mesma, a garantia de acesso ao processo, de efetiva participação, de decisão fundamentada e de recorribilidade da decisão a todos os solicitantes de refúgio, independentemente da origem, etnia, gênero e religião, pode ser considerada um instrumento de controle do arbítrio estatal a que está sujeita essa população, além de reafirmar os ideais humanitários do instituto do refúgio.

Introduzindo a temática processual, quanto à definição conceitual entre processo e procedimento, ao analisar a doutrina relativa a refugiados, primeiramente, verifica-se que a matéria não é ricamente debatida pelos doutrinadores da área. Além disso, não se vislumbra um consenso sobre a natureza do rito, pois há tanto quem denomine procedimento o regime de processamento dos pedidos de refúgio<sup>35</sup> quanto quem o entenda como processo<sup>36</sup>.

Como exemplo da primeira corrente, Liliana Jubilut (2019), de maneira expressa, defende tratar-se de “procedimento administrativo, com a necessidade de fundamentação da decisão e com a possibilidade de recurso”. Por outro lado, Larissa Leite (2014) se dedica a construir uma tese sobre o devido processo legal para o refúgio, alegando tratar-se de um processo administrativo, denominando-o, inclusive, de “processo para o refúgio” (LEITE, 2014, p. 123).

Nem mesmo ao analisar a Lei nº 9.474/97 a controvérsia é dirimida. Pelo contrário, a divergência semântica se acentua, uma vez que de uma leitura rápida da legislação pode se inferir que o Título IV, que disciplina todo o processo de requerimento de refúgio, é denominado “do processo de refúgio”, mas seu Capítulo I, por sua vez,

---

<sup>35</sup> Nesse sentido, conferir: Jubilut [s. d]; Leão (2017); Severo (2015).

<sup>36</sup> Conferir: Leite (2014); Apolinário (2017).

denomina-se “do procedimento”, o que acaba por manter a dúvida patente<sup>37</sup>.

Em contrapartida, em âmbito processual administrativo, o assunto tem sido exaustivamente discutido<sup>38</sup>, muito embora ainda seja controverso, conforme se explicitará.

Com efeito, a relevância de uma adequada definição conceitual sobre constituir-se processo ou procedimento de solicitação de refúgio não se limita a mero preciosismo técnico, mas influencia na compreensão de todo o regime jurídico aplicável aos pedidos de refúgio no Brasil. Sendo assim, a discussão acerca da natureza jurídica do rito de solicitação é essencial, pois perpassa o conteúdo teórico e normativo conferido a cada vocábulo, refletindo, notadamente, na extensão e na aplicabilidade das garantias constitucionais e processuais a esse processo.

Dessa forma, lançando mão das concepções construídas pela doutrina do processo administrativo, busca-se dirimir a controvérsia lançada e perscrutar os direitos processuais inerentes ao pedido de refúgio no Brasil, com foco na garantia da duração razoável do processo.

As divergências acerca da configuração do fenômeno processual administrativo despertam uma gama de entendimentos doutrinários. Há quem entenda que a função<sup>39</sup> administrativa somente pode ser exercida através de um procedimento, sendo inviável a existência de um processo administrativo, pois este se configura somente produto da função jurisdicional. Por outro lado, existem aqueles que classificam processo e procedimento como sinônimos, bem como os que distinguem os termos, compreendendo que processo é um termo geral utilizado para designar o exercício das funções estatais, seja legislativa, administrativa ou judicial, diferenciando-se do procedimento por sua finalidade e seus meios.

---

<sup>37</sup> Ainda que assim não fosse, deve-se considerar que não é apenas a adoção de determinada terminologia pela letra da lei que determina o regime jurídico adequado ao caso.

<sup>38</sup> A título exemplificativo, conferir: Bacellar Filho e Martins (2014, p. 734); Medauar (1997); Sundfeld (2012); Pondé (1978).

<sup>39</sup> Por função entende-se “o exercício, no interesse de terceiro, de um poder que se dispõe exclusivamente para os efeitos de cumprir o dever de atender determinada finalidade legalmente estabelecida. Isso é função. Ela não se confunde meramente com Direito ou com Poder, porque nestes alguém desfruta de uma situação subjetiva ativa que lhe permite mobilizar uma potencialidade jurídica em vista de seu próprio interesse, ao passo que, na função, o exercício dessa potencialidade se efetua no interesse alheio e como instrumento necessário ao cumprimento de um dever. Aí e só aí temos função” (BANDEIRA DE MELLO, 1986, p. 21).

Entre os que entendem ser mais adequada a utilização da expressão procedimento administrativo, Augustin Gordillo (2014, p. 390) não despreza a existência de um conceito *lato sensu* de processo – por meio do qual seria possível se falar em processo administrativo –, mas conclui, por razões históricas e políticas, que o conceito de processo não se limita a uma mera sequência finalista de atos, antes, está estritamente relacionado a uma finalidade específica, qual seja, a de solucionar um litígio por meio de uma autoridade imparcial e independente, representada pela figura do juiz, possuindo como consequência a formação de coisa julgada.

Assim, para Gordillo (2014, p. 390), não há que se denominar processo todo e qualquer encadeamento de atos cuja finalidade é a formação ou aplicação de normas jurídicas (jurisdicionais, legislativas ou administrativas), cabendo a nomenclatura de processo apenas ao processo judicial. Desse modo, no que diz respeito à atuação administrativa, ele considera mais adequada a terminologia “procedimento”.

No mesmo sentido, Eduardo J. Couture (2007, p. 35) alega que processo é uma relação jurídica bilateral, em que há garantia de contraditório, mediante a qual se assegura uma decisão suscetível de coisa julgada, de maneira que não há processo no debate parlamentar ou mesmo na tramitação administrativa.

O autor diferencia processo de procedimento ao afirmar que o procedimento é uma sequência de atos concatenados, enquanto a ideia de processo está ligada à unidade, totalidade, necessariamente relacionada à finalidade de cumprir a função jurisdicional por meio da decisão de um conflito ao qual se pode atribuir coisa julgada (COUTURE, 2007, p. 99). A propósito, pontua Couture (2007, p. 36) que a coisa julgada é objeto próprio da jurisdição, não pertencendo à função administrativa nem legislativa. À vista disso, pode-se concluir pela inadequação de um processo reger a função administrativa, sendo ele restrito à atividade jurisdicional.

Por outro lado, há quem compreenda processo e procedimento como expressões equivalentes, como Carlos Ari Sundfeld (2012, p. 832), na doutrina pátria. Sundfeld (2012, p. 827) também admite que o fenômeno processual não seja exclusivo da jurisdição, afirmando que ele compõe as várias funções do Estado (jurisdicional, administrativa e legislativa) e o tipo de vontade que elas expressam. Dessa maneira,

conclui que há o processo judicial, que precede à sentença, o processo legislativo, que resulta em lei, e o procedimento administrativo para os atos administrativos. Apesar disso, o autor opta pela utilização do termo procedimento administrativo, por entender que o vocábulo processo está inteiramente relacionado à jurisdição, mas deixa claro tratar-se de função conceitual semelhante a do processo judicial, designando o conjunto de trâmites necessários ao desenvolvimento da atividade administrativa (2012, p. 832), sobre o qual recaem garantias constitucionais também comuns ao processo.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 488), por sua vez, concorda que a doutrina de direito administrativo consagrou, ao longo do tempo, a utilização do termo procedimento, cabendo somente aos casos contenciosos o *nomen juris* processo. Entretanto, opta por usar ambas as terminologias indiferentemente para designar o que conceitua como “sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos que tendem, todos, a um resultado final e conclusivo” (BANDEIRA DE MELLO, 2010, p. 487), adotando-as como sinônimas<sup>40</sup>.

Finalmente, há a corrente doutrinária que defende a distinção conceitual entre processo e procedimento. Os afiliados a essa conduta, dentre os quais Manoel de Oliveira Franco Sobrinho é um dos expoentes pioneiros, reconhecem a atividade da administração pública como atividade processual. Franco Sobrinho (1977, p. 178) afirmava que, “por sua própria natureza e forma, o processo administrativo é categoria especial do gênero processo, alcançando autonomia do Direito Processual, aparecendo como típico e inconfundível, porque marcado por ritos e fins que o singularizam”.

A diferenciação proposta pelo autor pondera que, no processo, há o confronto, o litígio, que põe em choque interesses ou direitos que envolvem a Administração Pública (SOBRINHO, 1977, p. 171), enquanto, no procedimento, fala-se em “manifestações-atos” unilaterais (SOBRINHO, 1977, p. 171).

---

<sup>40</sup> Interessante notar a mudança de posicionamento do autor, que, em edições anteriores da obra “Curso de Direito Administrativo”, opinou pela utilização do vocábulo procedimento para designar “uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo” (BANDEIRA DE MELLO, 1995, p. 212). Já em 1997, admite que, muito embora seja preferível o emprego da expressão “processo administrativo”, segue adotando o termo procedimento “por já estar enraizado” (BANDEIRA DE MELLO, 1997, p. 318). Por fim, entende as expressões como sinônimas e passa a usá-las sem maior rigor técnico.

Odete Medauar (2018, p. 160), no mesmo sentido, leciona que procedimento não se assemelha ao processo, pois este significa, basicamente, a sucessão encadeada de atos. Diferentemente, além do encadeamento de atos, para Medauar (2018, p. 160), processo importa em atuação das partes sob o prisma do contraditório, envolvendo vínculos jurídicos entre sujeitos, que conglobam direitos, deveres, poderes e faculdades na relação processual. A autora conclui que o processo se conceitua, principalmente, pela atuação das partes em contraditório (MEDAUAR, 2018, p. 160).

Filiando-se à mesma corrente de pensamento, Romeu Felipe Bacellar Filho (2014, p. 367) entende que o processo é um procedimento dotado de contraditório, é uma sequência ordenada de atos que se volta a um ato final, com a devida participação das partes. A distinção primordial entre os conceitos, para esse doutrinador, diz respeito à participação dos interessados, sendo o procedimento o gênero do qual o processo é espécie cuja marca de distinção é o contraditório.

Nada obstante sejam respeitáveis as supramencionadas linhas de pensamento que buscam distinguir os conceitos de processo e procedimento, para o escopo deste trabalho, adota-se o entendimento defendido por José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 23), segundo o qual o

processo administrativo é o instrumento formal que, vinculando juridicamente os sujeitos que dele participam, através da sucessão ordenada de atos e atividades, tem por fim alcançar determinado objetivo, previamente identificado pela Administração Pública.

O processo, então, é definido por uma relação jurídica na qual os atos e comportamentos de seus integrantes são conduzidos por uma sequência ordenada a fim de atingir o objetivo a que se destina (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1214). Desse modo, torna-se possível afirmar que, em uma relação jurídica em que se desempenha a função administrativa, constrói-se o processo administrativo no qual o objetivo é a prática de um ato administrativo final. Diferentemente do processo judicial, o processo administrativo não implica necessariamente um conflito de interesses ou controvérsia. Admite-se que a prática da atividade administrativa nem sempre gerará um litígio e isso não descaracteriza a natureza processual do



processo administrativo.

Procedimento, por sua vez, é aqui compreendido como a dinâmica do processo, o modo e a forma pelos quais se desenvolvem os atos processuais (CARVALHO FILHO, 2005, p. 22). Enquanto a ideia de processo está atrelada à noção teleológica, ou seja, ao fim que pretende ser alcançado, a de procedimento se relaciona a meio, instrumento, tudo o que for necessário para atingir o objetivo do processo (CARVALHO, 2005, p. 22). Assim, pode-se falar que todo processo administrativo contém procedimentos administrativos que se desenvolvem em uma sequência racional, visando a obtenção de um resultado determinado.

No mesmo sentido, entende Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p. 851) que

Não se confunde processo com procedimento. O primeiro existe sempre como instrumento indispensável para o exercício de função administrativa; tudo o que a Administração Pública faz, operações materiais ou atos jurídicos, fica documentado em um processo; cada vez que ela for tomar uma decisão, executar uma obra, celebrar um contrato, editar um regulamento, o ato final é sempre precedido de uma série de atos materiais ou jurídicos, consistentes em estudos, pareceres, informações, laudos, audiências, enfim, tudo o que for necessário para instruir, preparar e fundamentar o ato final objetivado pela Administração.

Endossam esse entendimento Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2015, p. 114), ao compreenderem que o procedimento administrativo que abrange a relação entre a Administração Pública com o particular designa um processo e não meramente um procedimento em que há exercício do poder estatal externado nas decisões proferidas.

Destacam-se também as lições de Egon Bockmann Moreira (2010, p. 46), ratificando o entendimento ora esposado, segundo o qual o processo não se trata meramente de procedimento em contraditório, mas de relação jurídica entre pessoas, sendo que uma das partes se encontra no exercício de poder estatal, de modo que essa relação se perfaz em uma sequência lógica de atos, objetivando um provimento final.

Desse modo, acentua-se a distinção conceitual entre processo e procedimento, notadamente porque este último não representa uma relação jurídica (MOREIRA, 2010, p. 46). Assevera o autor que “não há no mundo do Direito vínculo intersubjetivo cuja natureza jurídica seja denominada ‘procedimento’. A palavra significa só e tão somente, o ritualismo processual: conjunto de praxes, sequência ou marcha dos atos praticados no curso do processo” (MOREIRA, 2010, p. 46).

O elemento distintivo entre processo e procedimento, nesse contexto, é o vínculo existente entre as partes, quais sejam, os particulares e/ou servidores públicos e a Administração (MOREIRA, 2010, p. 52). Assim, tomando a concepção supramencionada de processo e considerando que a relação jurídico-administrativa se caracteriza pela relação entre dois ou mais sujeitos públicos e privados, conclui-se que a ocorrência dessa conexão designa justamente o que denominamos de processo. Ora, a diferenciação proposta entre os termos enseja uma diversidade de regimes jurídicos aplicáveis, exurgindo daí a necessidade de debruçar sobre a temática (MOREIRA, 2010, p. 52).

Firmadas tais premissas, ressalta-se que o posicionamento a que se filia essa pesquisa difere dos demais doutrinadores supramencionados porquanto, primeiramente, reconhece que a função processual não é exercida exclusivamente pela jurisdição, sendo possível afirmar a existência de um processo administrativo, distinguindo-se, portanto, da primeira corrente apresentada.

Além disso, identifica diferenças relevantes entre processo e procedimento, não os tendo como expressões semelhantes, já que o primeiro encerra uma relação jurídica e o segundo implica a dinâmica desta relação, o que o diferencia do segundo grupo doutrinário. Por fim, prescinde do contraditório para caracterizar o processo, tendo em vista que o elemento identificador do processo é o vínculo intersubjetivo e não a existência de contraditório (CARVALHO FILHO, 2005, p. 19), tornando-o diferente também da terceira posição.

Ademais, não se pode olvidar que a própria Constituição Federal consagrou o vocábulo “processo” para designar a processualidade administrativa, especificamente no art. 5º, inciso LV, que dispõe: “aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório

e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

Como se vê, a Magna Carta, ao fazer referência à nomenclatura “processo administrativo”, confirma o entendimento doutrinário adotado neste trabalho, justamente porque não há como compatibilizar a garantia do devido processo legal com um simples procedimento administrativo, compreendido como dinâmica dos atos e dos trâmites processuais (TELLES, 1995, p. 443).

Diante desse arcabouço teórico, é possível realizar uma análise mais apurada dos termos processo e procedimento presentes na Lei nº 9.474/97, interpretando-os de maneira que o título IV, denominado “do processo de refúgio”, designe, de modo geral, a atividade administrativa voltada para o fim específico de concessão do *status* jurídico de refugiado a um solicitante de refúgio; e o capítulo, mais específico, intitulado como “procedimento”, compreenda o modo como se desenvolve o ato processual ali disposto.

Cabe destacar também que, em todos os outros artigos da lei de regência em que há menção do rito de requerimento de refúgio, utiliza-se o termo “processo”, consoante se observa do §3º do art. 14<sup>41</sup>, parágrafo único do art. 18<sup>42</sup>, arts. 21<sup>43</sup>, 22<sup>44</sup>, 25<sup>45</sup> e 47<sup>46</sup>, confirmando o entendimento ora empregado.

Mas não é apenas a opção legal por empregar a expressão “processo” que faz o processo de reconhecimento da condição de refugiado ser compreendido como processo administrativo. Tomando o conceito de processo administrativo perfilhado, é possível compreender que o processo de reconhecimento da condição de refugiado subsome-se precisamente a essa concepção, haja vista tratar-se de uma

---

<sup>41</sup> Art. 14. [...]§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os *processos* de requerimento de refúgio e a pauta de reunião (grifos nossos).

<sup>42</sup> Art. 18. [...] Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do *processo* de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento (grifos nossos).

<sup>43</sup> Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do *processo* (grifos nossos).

<sup>44</sup> Art. 22. Enquanto estiver pendente o *processo* relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei (grifos nossos).

<sup>45</sup> Art. 25. Os intervenientes nos *processos* relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções (grifos nossos).

relação jurídica havida entre o solicitante de refúgio e a Administração Pública, neste caso representada pelo CONARE, a qual se desenvolve através de uma sequência lógica de atos praticada e cumprida visando o alcance de ato final, qual seja, o reconhecimento da condição de refugiado.

O processo de solicitação de refúgio garante, inclusive, um duplo grau de apreciação, por meio de recurso a ser dirigido ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação de decisão negativa por parte do CONARE, consoante previsto no art. 29 e seguintes da Lei nº 9.474/97.

Não é outra a percepção que se tem quando se analisam as fases do processo administrativo e se infere que são inteiramente identificáveis no processo de requerimento de refúgio. A esse respeito, Odete Medauar (2018, p. 169) defende a existência de três fases processuais: a fase instrutória ou inicial, que é composta por atos que geram o início do procedimento; a fase preparatória, na qual há a instrução probatória, com a coleta de todos os elementos de fato e de direito que auxiliam o julgador a proferir a decisão, formando o acervo fático-probatório que conduz a autoridade competente a um julgamento que se adeque à realidade; e a fase decisória, momento no qual o julgador, seja unipessoal ou colegiado, exara a decisão e a formaliza.

No processo de reconhecimento da condição de refugiado, como já devidamente explicitado na subseção 2.1 do segundo capítulo desta dissertação, é possível inferir cinco fases processuais, de acordo com a classificação realizada por Larissa Leite (2014, p. 166), que se adequam diretamente às fases do processo administrativo apontadas por Odete Medauar (2018). Analisando as classificações citadas, verifica-se que Leite acrescenta a instauração formal do processo como uma fase específica, além da fase recursal, sendo todas as outras semelhantes a da disciplina administrativa<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente (grifos nossos).

<sup>47</sup> Para maior detalhamento das fases processuais do processo de reconhecimento da condição de refugiado, consultar a subseção 2.1. *O procedimento administrativo para reconhecimento da condição de refugiado*, do segundo capítulo desta dissertação.

Ademais, quanto à espécie de processo administrativo aplicável, tomam-se novamente as lições de Egon Bockmann Moreira<sup>48</sup> (2010, p. 73), para classificar o processo de solicitação de refúgio como a espécie “relativa às situações em que o indivíduo pretende obter o reconhecimento de seus direitos ou interesses pela Administração Pública”.

O autor entende que, nessa espécie processual, é o particular interessado que requer a instalação do processo, pleiteando à Administração Pública que exare decisão que o beneficie individualmente. Por meio dessa espécie processual, preleciona Bockmann (MOREIRA, 2010, p. 73) que o particular busca o reconhecimento de direitos fundamentais de segunda e terceira dimensões, que ensejam o cumprimento de direito prestacional que privilegie os valores constitucionais.

Como se vê, no processo de reconhecimento da condição de refugiado, é justamente o solicitante que dá início ao procedimento, no momento em que se apresenta à Polícia Federal e externa a vontade de solicitar o reconhecimento do *status* de refugiado, nos termos do art. 17 da Lei nº 9.474/97. Além disso, busca ver declarado seu direito ao reconhecimento jurídico da condição de refugiado, subsumindo-se à classificação proposta por Egon Bockmann.

À vista de todo o exposto, é indubitável que o processo de reconhecimento da condição de refugiado é processo administrativo de âmbito federal e, portanto, submete-se ao seu regime jurídico, recaindo-lhe, pois, os direitos e garantias previstos na Constituição Federal, bem como aqueles dispostos na Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal,

---

<sup>48</sup> Moreira ainda classifica o processo administrativo em outras duas espécies. De acordo com o autor, “a primeira espécie envolve aqueles processos nos quais o particular defende os seus direitos. É o tipo tradicional, em que a Administração o instala a pedido da parte interessada ou *ex officio* (e com as consequências do ato). (...) O processo visa a evitar um dano subjetivo, suprimindo agressão a direito fundamental de primeira dimensão (propriedade e liberdades)” (MOREIRA, 2010, p. 73); a segunda espécie é aquela a qual se adequa o processo de determinação da condição de refugiado e; “a terceira espécie de processo administrativo relaciona-se àqueles nos quais a Administração e o particular colaboram na elaboração normativa. A administração é responsável pela instalação do processo – *sponte própria* ou a pedido dos interessados. Mas quando o faz pede a colaboração das pessoas privadas (...). Os indivíduos interagem não só na busca de benefícios privados, mas também com vistas a vantagens coletivas e/ou difusos (...). Por meio do processo administrativo o particular busca o cumprimento de direito fundamental de quarta dimensão (informação, democracia e pluralismo democrático na formação das decisões públicas)” (MOREIRA, 2010, p. 73).

apesar de não estar limitado a esses diplomas, notadamente porque se submete também ao sistema de garantias do Direito Internacional dos Refugiados, conforme será melhor explicitado no capítulo que segue.

### **3 ASPECTOS JURÍDICO-TEMPORAIS NO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO**

Partindo do entendimento de que há um devido processo legal para o refúgio, conforme defende Larissa Leite (2014), este capítulo pretende discutir os direitos e garantias fundamentais aplicáveis ao processo administrativo, com enfoque no direito à duração razoável do processo.

Desse modo, a garantia processual será examinada para além do direito fundamental insculpido no inciso LIV do art. 5º da Constituição Federal, abarcando também os tratados e convenções internacionais que tratam da temática, a fim de dimensionar o arcabouço normativo disponível aos solicitantes de refúgio no curso do processo para serem reconhecidos como refugiados.

Firmadas tais premissas, será analisada a atual condição dessa garantia processual no curso do processo de solicitação de refúgio no Brasil, averiguando a relação entre tempo e processo na aplicação do direito dos refugiados. Constatada sua violação, buscar-se-á, por fim, avaliar os efeitos decorrentes da espera demasiada na vida dos solicitantes de refúgio no Brasil.

#### **3.1 O DEVIDO PROCESSO LEGAL COMO GARANTIA DE DIREITOS HUMANOS AOS SOLICITANTES DE REFÚGIO**

O processo de reconhecimento da condição de refugiado busca garantir os direitos insculpidos na Convenção de 51, no Protocolo de 67, na Lei nº 9.474/97 e demais diplomas pertinentes àqueles que atendem aos critérios de elegibilidade previstos na lei, ou seja, quando por fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política o indivíduo se encontra fora do seu país de origem e não possa ou não queira se valer da proteção desse país; quando um apátrida, estando fora do país de residência, não possa ou não queira voltar a ele pelas circunstâncias supramencionadas, e quando por motivo de grave e

generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar seu país de nacionalidade e se refugiar em outro país, nos termos do art. 1º da Lei nº 9.474/97.

A garantia de submissão a um processo também atua como uma proteção ao solicitante de refúgio, porquanto a lei lhe assegura direitos provisórios em condição de igualdade com os refugiados durante o transcurso do processo de reconhecimento do *status* de refugiado.

Com efeito, a elegibilidade do refugiado<sup>49</sup> é permeada de inúmeras variáveis que perpassam pelo “tipo, forma de execução, extensão e duração da origem da perseguição que acomete ou é temida pelo solicitante” (LEITE, p. 103) e o processo deve ser instrumento apto a avaliar essas complexidades, proferindo decisão justa e condizente com a realidade vivenciada pelo solicitante.

Além das circunstâncias do país de origem, o julgador deve considerar também o elemento subjetivo do conceito de refugiado para reconhecimento de sua elegibilidade, que diz respeito ao temor fundado de perseguição<sup>50</sup>, elemento com alta carga valorativa subjetiva, visto que pode variar segundo a personalidade, cultura, crenças, condição psicológica, idade, gênero e história de vida do indivíduo e do país onde os fatos se dão (LEITE, p. 103).

Esse panorama demonstra ser indispensável o estabelecimento de uma estrutura processual que proporcione as condições adequadas ao Estado de acolhida para recebimento, instrução e análise ordenada, racional, imparcial das solicitações de refúgio que chegam à sua apreciação, de modo que seja possível conceder

---

<sup>49</sup> Para aprofundamento nas condições específicas da elegibilidade dos refugiados, verificar o Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado de acordo com a Convenção de 51 e o Protocolo de 67, relativos ao estatuto dos refugiados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2011).

<sup>50</sup> Sobre esse elemento, o Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado (ACNUR, 2011, p. 12) dispõe: “ao elemento ‘temor’ – que é um estado de espírito e uma condição subjetiva – é acrescentado o requisito ‘fundado’. Isso significa que não basta averiguar apenas o estado de espírito do solicitante para que seja reconhecida a condição de refugiado, mas se esse estado de espírito encontra fundamento em uma situação objetiva. (...) Uma avaliação do elemento subjetivo é inseparável de uma apreciação da personalidade do requerente, já que as reações psicológicas dos diferentes indivíduos podem não ser as mesmas em condições idênticas. (...) Quanto ao elemento objetivo, é necessário avaliar as declarações feitas pelo solicitante. As autoridades competentes para determinar a condição de refugiado não estão obrigadas a avaliar as condições existentes no país de origem do requerente. No entanto, as declarações do solicitante não podem ser consideradas em abstrato, devendo ser analisadas no contexto da situação concreta e dos antecedentes relevantes”.



parâmetros regulares mínimos de isonomia, estabilidade e previsibilidade aos que se submetem a esse processo, principalmente ante a constatação de que não há um modelo processual determinado pela Convenção de 51 e pelo protocolo de 67.

A condição “precária, vulnerável e, juridicamente, especialíssima do refugiado”<sup>51</sup> (LUZ FILHO, 2017, p. 184) acentua a necessidade de mecanismos que assegurem a dignidade humana do solicitante de refúgio durante a sua estadia no Estado de acolhida, no que se inclui o período no qual se submete ao processo de reconhecimento de sua condição.

Nesse ponto, o Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado (ACNUR, 2011, p. 12) reconhece que

diante da falta de regulação deste tema por parte da Convenção de 1951, os procedimentos adotados pelos Estados Partes da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 variam consideravelmente entre si. Em certos países, a condição de refugiado é determinada através de procedimentos formais especificamente estabelecidos para esse fim. Em outros países, o reconhecimento da condição de refugiado é analisado no âmbito de procedimentos gerais para a admissão de estrangeiros. Já em outros países, a condição de refugiado é determinada de maneira informal, ou de maneira ad hoc para um fim específico, como, por exemplo, a emissão de documentos de viagem.

Sendo assim, a existência de um processo nacional específico para reconhecimento do *status* de refugiado é significativa e a compreensão de sua natureza processual enseja o reconhecimento de um leque de direitos e garantias intrínsecos ao processo, os quais são imprescindíveis à segurança jurídica e podem ser entendidos como uma fase de afirmação de direitos humanos do solicitante de refúgio, ainda que não lhe seja reconhecido o *status* de refugiado requerido (LEITE, 2014, p. 142).

Ressalta-se, porém, que este trabalho não pretende reduzir a essência do direito

---

<sup>51</sup> Reconhece-se que o refugiado não deve ser visto apenas como ser vulnerável, mas como ser humano que é. Todavia, essa situação é inerente à sua condição, sendo observável em diferentes graus, em todo refugiado. Conforme destaca o Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado (ACNUR, 2011, p. 39) “deve lembrar-se que um requerente da condição de refugiado se encontra, normalmente, em uma situação particularmente vulnerável. O requerente encontra-se em um ambiente estranho e pode experimentar graves dificuldades de natureza prática e psicológica, ao submeter o seu caso às autoridades de um país estrangeiro, muitas vezes numa língua que não é a sua”.

dos refugiados ao seu aspecto processual, nem mesmo vislumbra o processo como a solução das infundáveis intempéries vivenciadas pelos refugiados desde a entrada no Brasil até a determinação de seu *status* jurídico, o que nem se poderia cogitar, haja vista a complexidade e interdisciplinaridade do fenômeno “refúgio”, somado ao fato de que a proteção da pessoa, e não do processo, constitui o objetivo primordial do direito dos refugiados. Busca-se compreender o processo como uma garantia aos solicitantes de refúgio, com vistas a obstar as discricionariedades e inconsistências estatais quanto à sua elegibilidade e demais direitos advindos da declaração da condição de refugiado.

Diante disso, toma importância o entendimento de que o processo administrativo se configura como um meio ativo de exercício e garantia de direitos (MOREIRA, 2010, p. 69) aos solicitantes de refúgio, que tem a possibilidade de controlar a sequência preordenada de atos que se desenvolvem até o provimento final, aqui concernente à decisão que declara ou não a sua condição jurídica de refugiado.

A partir do momento em que o exercício do poder estatal depende da prévia exaustão de atos predefinidos, os solicitantes de refúgio não mais se tornam suscetíveis a serem surpreendidos com medidas imediatas e desarrazoadas pelo Estado. Pelo contrário, o poder estatal é adstrito ao que se encontra definido legalmente (MOREIRA, 2010, p. 69).

Assim sendo, constata-se que a existência do processo administrativo, especificamente o de reconhecimento da condição de refugiado, integra a busca por um Estado Democrático de Direito (MOREIRA, 2010, p. 69), caracterizando-se como instrumento de garantia aos solicitantes de refúgio, que não terão apenas o dever de obedecer aos atos estatais, mas poderão contar com o caminho processual determinado (MOREIRA, 2010, p. 69) para assegurar os direitos positivados nacional e internacionalmente.

A propósito, nesse tocante, verifica-se a importância de não reduzir processo a procedimento, com referência a atos puramente formais, mas de compreendê-lo como instrumento de participação, proteção e garantia (MOREIRA, 2010, p. 69) de direitos aos solicitantes de refúgio, contemplando-o não somente como uma garantia formal de assegurar os direitos declarados, mas um direito-garantia (MOREIRA,

2010, p. 74).

Nesse ponto, vale destacar as lições de Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero (2016, p. 343) no sentido de que o processo deve ultrapassar a existência de mera relação jurídica para estar comprometido com os valores democráticos, de modo que “deixou de ser um instrumento voltado à simples atuação da lei para passar a ser um instrumento preocupado com a tutela dos direitos” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 349).

Os autores entendem que o processo deve produzir decisões legítimas e justas, adequadas aos direitos fundamentais (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 387), desenvolvendo a ideia de direito ao processo justo, o qual “visa a assegurar a obtenção de uma decisão justa para as partes e a unidade do Direito para a sociedade civil” (MARINONI; ARENHART; MITIDIERO, 2016, p. 389).

Tais premissas se revelam de extrema importância quando aplicadas ao processo de solicitação de refúgio, notadamente porque, consoante o que se infere do primeiro capítulo desta dissertação, o regime de reconhecimento da condição de refugiado encontra-se estritamente ligado à conjuntura política, econômica e ideológica do país que recebe as solicitações de refúgio.

Esse contexto se soma ao fato de que cada Estado tem liberdade de regulamentar seu próprio processo de reconhecimento da condição de refugiado. Diante disso, é possível inferir que a elegibilidade dos solicitantes é influenciada pelo panorama político-econômico vigente no momento da chegada ao país de destino, estando, pois, sujeita a arbitrariedades e discricionariedades por parte das autoridades competentes para recebê-los.

Tal realidade não passa despercebida aos doutrinadores de direito internacional dos refugiados, como bem alerta Antônio Cançado Trindade (2008, p. 69) ao referir-se aos critérios de soberania estatal utilizados nas políticas migratórias:

não é surpreendente que inconsistências e arbitrariedades decorram daí em diante. Estas se manifestam em “regimes democráticos” cuja administração da Justiça, não obstante, ainda não conseguiu se livrar de antigos preconceitos contra os imigrantes, principalmente quando esses são pobres e desprovidos de documentos. (...) Isso fornece uma reveladora imagem da

(reduzida) dimensão que autoridades públicas têm conferido aos seres humanos no começo do século XXI, colocada em uma escala inferior àquela atribuída a bens e capitais – a despeito de todas as lutas do passado e de todo o sofrimento de antigas gerações. A área na qual as maiores incongruências aparecem manifesta-se, nos dias de hoje, na forma daquela relativa às garantias do devido processo legal.

Nesse contexto, a existência de regras legais na condução do processo estabelece um parâmetro mínimo de imparcialidade e transparência, tanto no que diz respeito ao conceito de refugiado quanto no que se relaciona ao processamento do pedido, que atuam como freio às eventuais arbitrariedades e manobras políticas a que estão suscetíveis os solicitantes.

Ademais, a garantia de uma rotina processual na qual restam assegurados o contraditório, a ampla defesa e a legalidade, não somente ao refugiado reconhecido como tal, mas, também, ao solicitante de refúgio, desmitifica a suposição de que somente aqueles que possuem o *status* de refugiado são sujeitos de direitos perante o direito dos refugiados (LEITE, 2014, p. 142) e confere ao solicitante participação processual e tratamento compatível com a condição de sujeito de direitos que goza.

Com efeito, a temática é relevante não apenas no que tange ao reconhecimento da natureza jurídica processual do processo de solicitação de refúgio, mas, também, porque uma análise mais acurada da Lei nº 9.474/97 e das Resoluções Normativas do CONARE demonstra que os temas processuais permeiam todas as fases do processo, conforme se observa do que consigna, detalhadamente, Larissa Leite (2014, p. 150):

(a) A definição da autoridade competente para a determinação do *status* de refugiado em primeira e segunda instâncias e para apreciar os demais incidentes processuais está prevista nos arts. 11-12, 14-16 e 40-41, da Lei 9474/1997 e, também nos arts. 1º-3º, 6º, 10, 12 e 15 do Regimento Interno do CONARE (além de ser influenciado pelo Decreto Presidencial n. 3768/2001);

(b) As características de urgência, gratuidade e confidencialidade dos procedimentos para o refúgio e a fundamentação de todas as decisões do CONARE estão previstas nos arts. 25 a 47 da Lei 9474/97 e também no art. 8º da RN-CONARE 18/2014;

(c) Todas as etapas do rito processual para o reconhecimento do *status* de refugiado encontram-se definidas por regras legais e administrativas;

(c.1) o acesso ao procedimento e as proteções dele decorrentes está regulado pelos arts. 7º-8º, da Lei 9474/97 e nos arts, 2º e 3º da RB 18/2014-CONARE;

(c.2) os atos de instauração do processo estão previstos nos arts. 9-10, 17-22 e 34-35, da Lei 9474/97 e nos arts, 2º e 3º da RN-CONARE;

(c.3) as poucas referências sobre a instrução processual são feitas nos arts. 23-34, da Lei 9474/97, no art. 4º, do RN 18-CONARE 18/2014 e no art. 16, VII do Regimento Interno do CONARE;

(c.4) a hipótese de arquivamento do processo encontra-se prevista exclusivamente pelos arts. 5º-6º, da RN-CONARE 18/2014;

(c.5) a possibilidade de suspensão do processo e envio ao CNIG, igualmente é contemplada somente por normas infra legais (RN-CONARE 18/2014, art. 12; RN-CNIG 27/1998 e RR-CNIG 08/2006);

(c.6) a fase de julgamento do pedido de reconhecimento do *status* de refugiado encontra regras na RN-CONARE 18/2014 (art.7º) e no Regimento Interno do CONARE (arts. 4º a 13º);

(c.7) efeitos do reconhecimento do *status* de refugiado são previstos nos arts. 26-28, 33 e 36-37, da Lei 9474/97 e no art. 11, da RN-CONARE 18/2014;

(c.8) interposição de recurso contra o indeferimento do reconhecimento da condição de refugiado em primeira instância é contemplada pelos arts. 29-32, da Lei 9474/97, pelos arts. 9º e 10, da RN-CONARE e pelo art. 18 do Regimento Interno do CONARE;

Com base nessa construção teórica e em consonância com os objetivos deste trabalho, parte-se da análise do princípio do devido processo legal, como expressão da garantia de direitos humanos aos solicitantes de refúgio no Brasil, justamente por representar obediência aos direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal e nos tratados internacionais aplicáveis aos refugiados.

Apesar de difícil conceituação, por sua amplitude existencial e magnitude prática (MOREIRA, 2010, p. 75), o princípio do devido processo legal expressa, de modo geral, a submissão estatal aos ritos processuais previamente estabelecidos (MOREIRA, 2010, p. 289).

O devido processo legal é direito fundamental previsto no art. 5º, inciso LIV, que dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” e, de acordo com Nelson Nery Júnior (1997, p. 27), é o princípio do qual derivam todos os demais princípios processuais constitucionais.

Para Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (2015, p. 107), o devido processo legal designa “o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, do outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição”, contemplando também o procedimento adequado, que deve se desenvolver em adequação à realidade social e ao direito material pleiteado.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2010, p. 115) menciona que o devido processo legal consagrado pela Constituição prescreve a existência de um processo formal regular para que a Administração Pública tome uma decisão gravosa que atinja a liberdade e/ou a propriedade de um indivíduo, devendo-lhe garantir a oportunidade de contraditório e de ampla defesa, em que se inclui a possibilidade de recurso às decisões proferidas.

Ainda vale ressaltar o entendimento de Odete Medauar (2018, p.164), para quem o princípio adquire novos contornos ao ser aplicado ao processo administrativo. Segundo a autora, a garantia do contraditório e da ampla defesa, contida no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal, especifica o devido processo legal em âmbito administrativo, de forma que, no processo administrativo, o devido processo legal não se limita às hipóteses de privação de liberdade e bens, mas representa a incidência do contraditório e da ampla defesa ao processo.

Importa ressaltar que o devido processo legal não se restringe à mera legalidade, no sentido de obedecer a um procedimento descrito em lei, pois, embora seja fundamental à existência de um devido processo legal, a mera subsunção do caso à norma pode claramente ensejar arbitrariedade por parte do julgador, quando intensamente imbuído de seus valores e experiências pessoais.

Assim, além de significar a submissão estatal a um rito, esse princípio expressa a autolimitação do Estado no exercício de sua jurisdição com base nos parâmetros constitucionais, objetivando garantir a dignidade da pessoa humana ao sujeito processual que pretende a realização de um direito material (LEITE, 2014, p. 107).

Não se pode olvidar, porém, que o processo de reconhecimento da condição de refugiado não se limita às disposições constitucionais e infraconstitucionais dispostas na legislação nacional, notadamente porque se trata de matéria de âmbito

internacional, especificamente referente à proteção internacional da pessoa humana, o que enseja a disciplina do direito internacional dos direitos humanos e particularmente do direito internacional dos refugiados<sup>52</sup>.

De igual maneira, não se pode olvidar que “a proteção dos direitos humanos representa um interesse superior compartilhado pelos Estados da comunidade internacional, exigindo uma interação dos âmbitos internos e internacionais” (FRIEDRICH, 2008, p. 12). Esse fenômeno, denominado pluralidade das fontes por André de Carvalho Ramos (2012, p. 497), demonstra a convergência da disciplina jurídica de determinada matéria em níveis diversos. Segundo o autor,

o pluralismo de ordens jurídicas consiste na coexistência de normas e decisões de diferentes matrizes com ambição de regência do mesmo espaço social, gerando uma série de consequências relacionadas à convergência ou divergência de sentidos entre as normas e decisões de origens distintas (RAMOS, 2012, p. 505).

Nesse contexto, a reunião de normas nacionais e internacionais em âmbito interno gera, no caso estudado, uma relação harmoniosa, na qual o direito internacional dos direitos humanos influencia e coopera na interpretação e aplicação do direito constitucional.

Vê-se, portanto, que a situação demanda a confluência dos regimes jurídicos interno e internacional sobre o assunto, com o fim de abranger de modo mais extensivo possível a gama de direitos e garantias assegurados aos solicitantes de refúgio que se submetem ao processo de reconhecimento do *status* de refugiado no Brasil.

Por isso, para melhor precisar o conceito e conteúdo do devido processo legal no processo de refúgio, sobreleva notar a previsão dessa garantia processual nos tratados internacionais de direito internacional dos direitos humanos aplicáveis à população refugiada, que têm contemplado esse princípio como aspecto essencial dos direitos humanos (LEITE, 2014, p. 107).

---

<sup>52</sup> Vide nota 16.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 10 de dezembro de 1948, marco na história dos direitos humanos em nível global e diploma que prevê o núcleo básico de direitos humanos a ser garantido a todo indivíduo, nos artigos VII a X, afirma uma série de direitos que atuam como ferramenta de limitação ao arbítrio estatal e garantia de dignidade àquele que se submete a um processo, quais sejam, o direito de igualdade, de não submissão à prisão arbitrária, de julgamento por autoridade imparcial e independente e de publicidade.

Ampliando o conteúdo principiológico, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, também de 1948, especialmente nos arts. XVII e XXIV, reconhece que toda pessoa tem direito a ser sujeito de direitos e a ter acesso à justiça em tempo razoável.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que foi promulgado internamente pelo Decreto nº 592/95 e, juntamente com a DUDH e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, forma a Carta Internacional dos Direitos Humanos (ONU, 2019), prevê direitos que compõem o devido processo legal nos arts. 9º, 10, 14, e 26, ao declarar que ninguém pode ser preso arbitrariamente, que toda pessoa privada de liberdade deve ser tratada com humanidade e respeito à dignidade inerente à pessoa humana, além de dispor sobre direito à igualdade, contraditório, ampla defesa, de informação e independência e imparcialidade do julgador.

O Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos), de 22 de novembro de 1969, ratificado por meio do Decreto nº 678/92, também assegura, em seus arts. 8º, 24 e 25, garantias judiciais do contraditório, ampla defesa, duração razoável do processo, julgamento por autoridade competente, independente e imparcial, publicidade, igualdade perante à lei e proteção judicial contra atos que violem direitos fundamentais.

Ainda que presentes determinadas especificidades nos diplomas supramencionados, a análise realizada permite a compreensão de um núcleo básico de direitos voltados à garantia da dignidade humana do sujeito processual no transcurso da atividade julgadora do Estado, plenamente aplicável em âmbito nacional.



Especificamente no campo do direito dos refugiados, o próprio ACNUR, assumindo a ausência de regulamentação da temática processual por parte da Convenção de 51, reconheceu a impossibilidade de adoção de procedimentos idênticos por todos os Estados Partes da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 (ACNUR, 2011, p. 39) e delineou requisitos mínimos que refletem garantias essenciais ao solicitante de refúgio que instaura o processo de reconhecimento do *status* de refugiado na 28ª Sessão do Comitê Executivo do Programa do Alto Comissariado, em outubro de 1977, sendo eles:

- (i) O funcionário competente (por exemplo, funcionário de imigração ou da polícia de fronteira) perante o qual o solicitante irá se apresentar na fronteira ou no território de um Estado Parte, deverá ter instruções claras sobre como lidar com casos que possam se enquadrar nas previsões de instrumentos internacionais relevantes. Deve ser exigido do funcionário que ele atue de acordo com o princípio de non-refoulement e que submeta esses casos a uma autoridade superior.
- (ii) O solicitante deverá receber as orientações necessárias sobre o procedimento a ser seguido.
- (iii) Deve haver uma definição clara a respeito da autoridade – sempre que possível, uma única autoridade central – responsável por examinar as solicitações de refúgio e para decidi-las em primeira instância.
- (iv) O solicitante deverá receber a assistência necessária, incluindo os serviços de um intérprete qualificado para submeter o seu caso às autoridades competentes. Os solicitantes deverão ser informados da possibilidade de contatar um representante do ACNUR.
- (v) Se o solicitante for reconhecido como refugiado, deverá ser notificado da decisão e deverá ser emitida em seu favor a documentação que certifique a sua condição de refugiado.
- (vi) Se o solicitante não for reconhecido como refugiado, o mesmo deverá ter à sua disposição um período razoável de tempo para interpor recurso formal contra a decisão denegatória, conforme o sistema estabelecido, podendo apelar para a mesma autoridade ou a outra, administrativa ou judicialmente.
- (vii) Ao solicitante deverá ser autorizado a permanecer no país enquanto a autoridade competente referida no parágrafo (iii) analisa o seu pedido de refúgio, a menos que essa autoridade tenha decidido que o seu pedido é manifestamente abusivo. Também deverá ser permitida a sua permanência no país enquanto estiver pendente o recurso perante uma autoridade administrativa ou judicial superior.

É possível extrair dessa recomendação as diretrizes do que se convém denominar

devido processo legal do refúgio, o qual assegura ao solicitante o julgamento de seu processo por uma autoridade competente, que respeita os direitos humanos do migrante, com a assistência necessária, garantia de instância recursal e de *non-refoulement*.

No plano regional, ressalta-se a 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”, realizada em 2014, em Brasília, na reunião de Ministros de Estado, em comemoração aos 30 anos da Declaração de Cartagena (CARTAGENA +30, 2014, p. 01), na qual os países se atentaram à necessidade de “integração das normas do devido processo nos procedimentos para determinação da condição de refugiado, de modo que estes sejam justos e eficientes”, bem como de “consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, através da efetiva aplicação do princípio do devido processo legal”.

Como fruto da reunião, os países acordaram

Continuar fortalecendo os órgãos nacionais de determinação da condição de refugiado, por exemplo, através de mecanismos de gestão de qualidade como a Iniciativa para Gestão de Qualidade do Asilo ou Quality Assurance Initiative (QAI), a alocação de maiores recursos humanos e financeiros, o fortalecimento da cooperação bilateral e regional e a implementação de programas de formação regional, assegurando assim a aplicação efetiva do princípio de devido processo legal estabelecido nos instrumentos internacionais e regionais, assim como nas legislações nacionais (CARTAGENA + 30, 2014, p. 04).

Consta, expressamente, no Plano de Ação do Brasil, como proposta de implementação aos governos participantes, a instauração do programa “Asilo de Qualidade”, que tem por objetivo a melhoria do processo de reconhecimento da condição de refugiado, fortalecendo a capacidade e o conhecimento das autoridades de elegibilidade e introduzindo conceitos de gestão e manejo dos processos, nos quais se comprometem a

- f) Consolidar os sistemas nacionais de determinação da condição de refugiado, em particular para garantir:
- i. O acesso efetivo a procedimentos de determinação da condição de refugiado, especialmente nas fronteiras, aeroportos e portos, em respeito ao princípio do devido processo legal e dos padrões regionais e internacionais;
  - ii. O respeito ao princípio da não devolução e ao direito à representação legal, se for possível através de mecanismos gratuitos, e intérpretes e tradutores idôneos;
  - iii. O princípio da confidencialidade do solicitante e de sua solicitação e o direito dos solicitantes de serem ouvidos em um procedimento preestabelecido e objetivo, incluindo uma avaliação do risco aos direitos mais fundamentais, e a possibilidade de entrar em contato com o ACNUR; e
  - iv. O direito dos solicitantes de asilo de obter uma decisão por escrito devidamente fundamentada e motivada sobre o seu caso, em um prazo razoável e determinado, aplicando os princípios da boa fé e do benefício da dúvida.

Como se vê, a previsão da garantia do devido processo legal em nível global, regional e nacional demonstra a importância de se assegurar um processo justo e eficiente aos sujeitos processuais, notadamente quando se tratam de refugiados, em condição de vulnerabilidade e carecendo de proteção no Estado de acolhida.

A respeito de seu conteúdo, verifica-se que o princípio não é estanque, estando, pois, em constante construção e contemplando os direitos necessários ao refreamento de arbitrariedades estatais e garantia de dignidade humana no curso processual, dentre os quais se incluem o contraditório, a ampla defesa, o tratamento processual equitativo, por autoridade competente, independente e imparcial, por um tempo razoável.

Nesse leque de direitos e garantias, esta última, a da duração razoável do processo, é que se pretende analisar com maior afinco, visto que seu desrespeito é patente no processo de solicitação de refúgio no Brasil.

### 3.2 ATÉ QUANDO, SOLICITANTE? A LENTIDÃO NO PROCESSAMENTO DOS PEDIDOS DE REFÚGIO

“Processo devido é, pois, processo com duração razoável” (DIDIER, 2015, p. 95), assim entendido como o direito ao processo sem dilações indevidas. Essa garantia foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro por meio da Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de San José da Costa Rica, o qual prevê, em seu art. 8, 1, que

#### Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

Em 25 de setembro de 1992, o governo brasileiro depositou a carta de adesão à convenção, tendo editado o Decreto 678, de 6 de novembro de 1992, promulgando e incorporando o Pacto no sistema jurídico nacional e, conseqüentemente, o direito à duração razoável do processo.

Nada obstante já estivesse incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro, esse direito fundamental somente alcançou *status* constitucional a partir a Emenda Constitucional nº 45/2004<sup>54</sup>, a qual acrescentou ao art. 5º da Constituição Federal o inciso LXXVIII, que dispõe: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

---

<sup>54</sup> A partir da Emenda 45/2004, que também acrescentou o §3º ao art. 5º da Carta Magna, os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos devem seguir um rito específico (aprovação em dois turnos e por três quintos dos votos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional) para adquirirem força de emenda constitucional. No que diz respeito ao Pacto de San José da Costa Rica, de acordo com o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 466.343, o tratado possui *status* supralegal, inferior à Constituição Federal, mas superior à legislação infraconstitucional. Tal entendimento do Pretório Excelso, contudo, é severamente criticado por parcela majoritária dos doutrinadores do Direito Internacional, tais como Luiz Flávio Gomes e Valerio de Oliveira Mazzuoli (2013, fl. 103), Caçado Trindade (2003, fl. 513) e Flávia Piovesan (2015, p. 118).

Trata-se de cláusula geral<sup>55</sup>, de difícil conceituação, que demonstra a intrínseca relação entre tempo e processo. A propósito, inegável a conclusão de Sérgio Ferraz e Adilson de Abreu Dallari (2001, p. 294), para quem “o tempo é uma dimensão inseparável do processo”. Nesse contexto, é pertinente a lição de Ferraz (2001, p. 294), que dispõe haver

certa tensão dialética entre os dois termos (vocábulo): o tempo razoável possibilita a plena realização de todos os princípios processuais; o exíguo a dificulta; o excessivo a frustra e frustra o próprio processo. Celeridade e precipitação se espreitam, reciprocamente. No reverso da moeda, a morosidade esfacela a respeitabilidade do processo, quando não o próprio direito ou interesse nele em jogo.

Essa relação mostra-se ainda mais relevante quando analisado o processo administrativo de reconhecimento do *status* de refugiado, tendo em vista ser necessária a observância de uma sequência teleologicamente encadeada de atos com o fim de produzir o ato final (MARTINS, 2017, p. 19), no caso, a concessão ou não da condição de refugiado ao solicitante de refúgio, *status* esse determinante, inclusive, para sua estadia regular no país.

Ora, a processualidade administrativa em exame tem como finalidade essencial a garantia de direitos aos solicitantes de refúgio, o que perpassa pela garantia de uma aplicação do direito em um determinado tempo e espaço. Mais que apenas o evidente decurso do tempo na atividade processual, a temporalidade se mostra uma condicionante (MARTINS, 2017, p. 19) do processo de reconhecimento de refugiado, notadamente porque a resposta aos direitos e necessidades dos solicitantes de refúgio não admite dilações indevidas, tendo em vista que o que está

---

<sup>55</sup> Sobre a definição de cláusula geral, pontua Fredie Didier Júnior (2015, p. 51) que “cláusula geral é uma espécie de texto normativo, cujo antecedente (hipótese fática) é composto por termos vagos e o consequente (efeito jurídico) é indeterminado. Há, portanto, uma indeterminação legislativa em ambos os extremos da estrutura lógica normativa”. E reforça que “as cláusulas gerais servem para a realização da justiça do caso concreto” e, embora tenham se desenvolvido, de início, na seara do direito privado, “o Direito processual também necessita de normas flexíveis que permitam atender às especiais circunstâncias do caso concreto”. Marinoni, Arenhardt e Mitidiero (2017, p. 204) destacam que o “direito fundamental à duração razoável do processo constitui princípio redigido como cláusula geral. Ele impõe um estado de coisas que deve ser promovido pelo Estado – a duração razoável do processo. Ele prevê no seu suporte fático termo indeterminado – duração razoável – e não comina consequências jurídicas ao seu não atendimento”.

em jogo é a proteção da pessoa vítima de perseguição em seu país de origem, sendo, portanto, imprescindível a garantia de uma duração razoável ao processo.

Diante disso, necessário se faz delinear os limites dessa garantia processual, visto que, embora seja um “conceito vago, impreciso, plurissignificativo ou indeterminado” (MARTINS, 2017, p. 34), caracterizado por zonas de incerteza, sua efetividade é fundamental. Por isso, em que pese a importância da análise casuística da garantia, é preciso estabelecer parâmetros objetivos para aferição desse direito fundamental.

Em verdade, a dificuldade em precisar o conceito desse direito reside principalmente na necessidade de averiguar qual é o tempo razoável na duração de um processo. Estabelece-se, assim, uma relação entre meio (duração razoável) e fim (tutela do direito) (MARINONI; ARENDHART; MITIERO, 2017, p. 204), de maneira que

um julgamento tardio irá perdendo progressivamente seu sentido reparador, na medida em que se postergue momento do reconhecimento judicial dos direitos; e, transcorrido o tempo razoável para resolver a causa, qualquer solução será, de modo inexorável, injusta, por maior que seja o mérito científico do conteúdo da decisão (GRAÑA; BIELSA apud TUCCI, 1997, p. 65)

Desse modo, infere-se que o processo no qual há garantia da duração razoável é o processo que se desenvolve em tempo justo, não havendo restrição da esfera jurídica por tempo desnecessário (MARINONI, 2009, p. 10), visto que o processo

não apenas deve outorgar uma satisfação jurídica às partes, como, também, para que essa resposta seja a mais plena possível, a decisão final deve ser pronunciada em um lapso de tempo compatível com a natureza do objeto litigioso, visto que – caso contrário – se tornaria utópica a tutela jurisdicional de qualquer direito. Como já se afirmou, com muita razão, para que a Justiça seja injusta não faz falta que contenha equívoco, basta que não julgue quando deve julgar (TUCCI, 1999, p. 236).

Visando estabelecer padrões de verificação da razoável duração do processo, a Corte Europeia de Direitos Humanos desenvolveu quatro critérios de densificação da garantia (KOEHLER, 2015, p. 113), quais sejam: a complexidade do litígio, a

conduta pessoal da parte lesada, a conduta das autoridades envolvidas no processo e o interesse em jogo para o demandante.

Essa orientação é adotada “pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pela Corte de Cassação da Itália, pelo Tribunal Constitucional da Espanha, e, em geral, por todos os tribunais que apreciam a matéria” (KOEHLER, 2015, p. 113), sendo possível aplicá-la também ao ordenamento jurídico pátrio. Nesse ponto, reforça Danielle Annoni (2003, p. 156) que,

não coincidentemente, os critérios adotados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos são os mesmos adotados pelo Tribunal Europeu, quais sejam: a complexidade do caso, a conduta das partes e a conduta da autoridade competente que apreciou o caso na ordem interna. Isso se deve a um simples fato: a experiência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que herdou a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos e da extinta Comissão Europeia de Direitos Humanos.

Tais critérios “permitem aferir racionalmente a razoabilidade da duração do processo” (MARINONI; ARENDHART; MITIERO, 2017, p. 205). A complexidade do litígio é o ponto de partida para valorar o cumprimento da garantia processual e pode ser proveniente tanto da situação fática atrelada à causa quanto do direito aplicável a ela; da quantidade de pessoas envolvidas nos fatos a serem solucionados no processo; do interesse nacional ou, simplesmente, da matéria e da própria natureza do litígio (KOEHLER, 2015, p. 117).

A conduta da parte lesada se relaciona ao cumprimento diligente dos deveres processuais, de maneira que a parte demandante – os solicitantes de refúgio – não contribui dolosamente com a morosidade da atividade administrativa prestada.

Por sua vez, a análise da conduta das autoridades competentes é primordial para realização da duração razoável do processo aos solicitantes de refúgio, exsurgindo a Administração Pública, especialmente através do CONARE, como um dos principais destinatários dessa norma. Assevera Frederico Augusto Leopoldino Koehler (2015, p. 126), que “caso o retardamento do processo seja imputável à conduta das autoridades públicas atuantes na lide, configura-se um dos elementos de constatação da lesão à garantia fundamental em questão”, sendo dispensável a

verificação da culpabilidade do agente público nessa hipótese.

Por fim, ao observar o interesse em jogo, a Corte examina a relevância do direito reclamado para a vida daquele que foi prejudicado com a duração irrazoável do processo, sendo certo que “a importância da decisão da causa na vida do litigante adquire significativa importância para análise da razoabilidade da duração do processo” (MARINONI; ARENDHART; MITIERO, 2017, p. 205). Por isso, o Tribunal Europeu estipulou uma escala específica de prioridades em razão do conteúdo processual, contemplando primeiramente os processos penais e, em seguida, os processos sobre o estado e a capacidade das pessoas, os processos trabalhistas e de seguridade social e os tipos residuais (KOEHLER, 2015, p. 132).

Fundamentado nesse contexto, não é demais afirmar que há lesão a esse direito fundamental no processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil.

Em verdade, o fator tempo se mostra relevante não somente como garantia de um direito constitucionalmente assegurado, mas toma contornos específicos no cenário do Direito dos Refugiados, notadamente porque a excessiva demora do provimento processual pode acarretar um agravamento das vulnerabilidades a que se submetem os solicitantes de refúgio (LEITE, 2014, p. 309), conforme se demonstrará no capítulo seguinte.

As singularidades atinentes à condição de solicitante de refúgio até foram consideradas pelo legislador, ao consignar, no art. 47 da Lei nº 9.474/97, que o processo de reconhecimento da condição de refugiado possui caráter urgente.

Apesar disto, não foram estabelecidos prazos legais para a realização das fases processuais e, conseqüentemente, inexistem sanções para a lentidão processual a que se submetem os solicitantes de refúgio, o que coloca em xeque a urgência do processo.

A afirmação é corroborada quando se observa que o tempo médio de espera dos solicitantes de refúgio pela decisão final do processo aumenta ano após ano. Consoante o Ministério da Justiça (2019), não há um prazo específico para a realização de cada etapa processual e diversos fatores podem influenciar na dilação de análise do caso, como



ausência de dados suficientes no formulário de requerimento, localização do solicitante, ausência de atualização cadastral, viagens do solicitante, quantidade de solicitações recebidas no período, quantidade de servidores atuando no CONARE, nível de instrução e complexidade dos pedidos (CONARE, 2017).

Segundo dados do CONARE, em respostas aos requerimentos de informação formulados no Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) no mês de março de 2017, o tempo médio de duração de um processo de refúgio a partir da solicitação na Polícia Federal era de um ano e meio. Decorridos quatro meses, em julho do mesmo ano, o tempo médio para julgamento da solicitação já havia aumentado para dois anos e meio. Em 2019, por sua vez, o período de processamento já atinge o patamar de três anos, sendo que o processo mais antigo ainda em tramitação data do mês de janeiro de 2013, pelo que se conclui que a demora pode perdurar por mais de seis anos.

Às vezes, a espera pode levar uma vida. Esse foi o caso de José Bolayengue, que esperou por cinco anos a resposta sobre seu pedido de refúgio no CONARE (MIGRAMUNDO, 2018). Congolês, fugindo de perseguição política, José chegou ao Brasil em 2012 e, logo após a saída do aeroporto de Guarulhos, sofreu um assalto e perdeu todos os documentos e o dinheiro que trazia consigo.

Com o apoio das instituições da sociedade civil, Cáritas Arquidiocesana e Missão Paz, ele conseguiu moradia e trabalho para se estabelecer provisoriamente no país. Durante a espera da regularização de sua condição de refugiado, José se mantinha ativo nas causas relativas aos migrantes. Como exemplo, ele auxiliou na elaboração das peças de uma mostra cultural denominada Fronteiras Livres, cuja exposição se deu nas estações do metrô de São Paulo, e na organização da 11ª edição da Marcha dos Imigrantes, além de prestar serviço voluntário no Centro de Apoio ao Migrante de São Paulo (MIGRAMUNDO, 2018).

Em agosto de 2017, descobriu um câncer no rim. Embora tenha retirado o órgão, a doença avançou e José, sozinho no país, visto que a família ainda residia no Congo, tentou trazer a irmã por meio do visto de reunião familiar (MIGRAMUNDO, 2018), o que não foi possível, pois, segundo diretivas do CONARE, esse direito somente é

assegurado aos refugiados formalmente reconhecidos<sup>56</sup>.

Infelizmente, em janeiro de 2018, Bolayengue não resistiu ao câncer e faleceu em um hospital em São Paulo, ainda sem a decisão final do seu pedido pelo CONARE. Consoante resumiu Carla Aguilar, funcionária do Centro de Apoio e Pastoral do Migrante: “o tempo da burocracia não é o mesmo de uma doença grave” (MIGRAMUNDO, 2018).

A demora exacerbada na tramitação dos processos gera, em nosso país, outros “Josés”, que aguardam por anos a resposta do CONARE acerca de seu *status* migratório.

A propósito, a violação à duração razoável do processo de reconhecimento da condição de refugiado é clarividente a quem lida diariamente com essa realidade, como o Dr. João Freitas de Castro Chaves, defensor público da União, integrante do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio da DPU, que, ao posicionar-se sobre o tempo médio de três anos para julgamento dos processos no CONARE, afirmou:

Olha, esse período ele é demasiadamente longo. Ele é muito longo na verdade né. O processo de solicitação de refúgio, da condição de refugiado, que a gente chama usualmente de solicitação de refúgio, ele é feito pra ter uma decisão rápida, tem uma fase instrutória, mas é uma fase instrutória extremamente curta, em que é muito centrada em um ato, que é a entrevista, e a regra é que ele seja rápido pra, inclusive, pra beneficiar tanto a governança migratória do país, como o interesse do migrante, para que ele saiba se foi ou não reconhecido. Então esperar três anos para essa decisão, é muito negativo para o migrante, e é um tempo considerado excessivo (CHAVES, 2020).

Outra não é a opinião do representante da Defensoria Pública da União no CONARE, Dr. Gustavo Zortea da Silva (2020):

Três anos de fato é um tempo excessivo, e isso se nós analisarmos apenas sob a ótica da razoável duração do processo (...). Por quê? Porque uma

---

<sup>56</sup> A violação ao direito de reunião familiar aos solicitantes de refúgio será analisada com maior profundidade no capítulo seguinte.

peessoa que está postulando proteção é vitima de alguma perseguição, então não é muito razoável a gente imaginar que ela vá ter uma resposta do Estado Brasileiro só em três anos. Enfim, (...) por isso que eu acho que, sob a óptica da razoável duração do processo, de fato não é um tempo razoável.

Lamentavelmente, a questão da duração razoável do processo de reconhecimento da condição de refugiado tem adquirido caráter urgente, na medida em que se verifica que o crescimento considerável das solicitações de refúgio no país não se sucede de um fortalecimento do órgão responsável pela análise dos processos.

Os dados mais recentes do CONARE demonstram que, em 2018, foram feitas 80.057 solicitações de refúgio, enquanto, em 2017, foram realizadas 33.866 solicitações, o que resulta em um aumento de aproximadamente 136% nas solicitações de refúgio em apenas um ano.

Fruto desse contexto, existem 161.057 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado pendentes de julgamento (CONARE, 2019), enquanto apenas 16 pessoas estão encarregadas de analisar os pedidos, entre servidores e estagiários, de acordo com dados do próprio órgão.

É certo que a demora desmedida no julgamento dos processo de reconhecimento do *status* de refugiado não tem passado despercebida pelo CONARE, que de certa maneira tem agido de forma a conferir celeridade ao processo (LEITE, 2014, p. 310). Entretanto, indiscutivelmente, a garantia de uma duração razoável ao processo não pode servir como mera ferramenta de simplificação processual, uma vez que há uma gama de outros direitos processuais assegurados, como o contraditório exercido por meio da participação do solicitante de refúgio na formação da convicção da autoridade julgadora (LEITE, 2014, p. 310), os quais não podem ser usurpados dos solicitantes.

Ocorre que, lamentavelmente, é nesta direção que têm caminhado as reformas realizadas pelo CONARE com o fim de impulsionar com maior rapidez os processos sob sua responsabilidade. Não é demais afirmar que soluções cujo objetivo exclusivo sejam imprimir uma aceleração processual através de exclusão e simplificação de procedimentos usualmente geram saídas paliativas, que não

suportam o ininterrupto crescimento da demanda (LEITE, 2014, p. 311), além de desrespeitar o devido processo legal para o refúgio.

As consequências da demora excessiva do processo de reconhecimento da condição de refugiado já ultrapassaram o âmbito administrativo e chegaram ao Judiciário. A partir dos critérios de pesquisa “refugiado e demora” e “refugiado e duração”, foram consultados os bancos de dados de jurisprudência dos Tribunais Regionais Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que se encontrou a apelação/remessa necessária nº 5014855-79.2017.4.04.7201/SC, julgada pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, que se amolda exatamente à tese aqui defendida a respeito da violação à duração razoável do processo administrativo.

O caso se trata de mandado de segurança interposto por dois solicitantes de refúgio provenientes de Angola contra ato do Presidente do Conselho Nacional de Refugiados (CONARE), do Coordenador-Geral do Conselho Nacional de Refugiados (CONARE) e do Delegado de Polícia Federal em Joinville, requerendo liminarmente a expedição de carta de notificação do CONARE concedendo *status* de refugiado.

Segundo consta no voto condutor do acórdão<sup>57</sup>, o impetrante reside no Brasil desde maio de 2014 e sua filha, também requerente, desde setembro de 2015, tendo ambos conseguido o documento provisório de identidade em setembro de 2016, com validade até setembro de 2018.

O solicitante relata que é portador de cegueira e recebe Benefício Assistencial de prestação continuada destinado à pessoa com deficiência e sua filha, atualmente desempregada, é sua cuidadora. Eles buscam a expedição da Cédula de Identidade de Estrangeiros (CIE) – atual Carteira de Registro Nacional Migratório (CRNM) –, todavia, para que o documento seja emitido, é indispensável a apresentação de

---

<sup>57</sup> ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. DEMORA NA ANÁLISE DE PEDIDO ADMINISTRATIVO. RAZOÁVEL DURAÇÃO DO PROCESSO. O prazo para análise e manifestação acerca de pedido administrativo submete-se aos princípios da legalidade e da eficiência, previstos no art. 37, caput, da CF/88, bem como ao direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação, nos termos do art. 5º, LXXVII, da CF/88. A ordem concedida no presente mandamus não obriga a autoridade coatora a reconhecer a condição de refugiado aos impetrantes. A ordem postulada restringe-se a determinar que a impetrada dê cabo aos respectivos processos administrativos, no prazo de 60 dias. (TRF4 5014855-79.2017.4.04.7201, QUARTA TURMA, Relatora VIVIAN JOSETE PANTALEÃO CAMINHA, juntado aos autos em 28/03/2019)

carta de notificação do CONARE concedendo a condição de refugiado, o que ainda não havia sido realizado até o ajuizamento do processo, em 2017. Por esse motivo, pretendem que o CONARE seja compelido a analisar os pedidos de refúgio protocolados.

Em resposta à demanda, o Coordenador de Assuntos de Refúgio sustentou que as cédulas de identidade somente podem ser expedidas mediante reconhecimento administrativo da condição de refúgio, informando, nesse ensejo, que as solicitações dos impetrantes ainda não haviam sido julgadas.

Cingiu-se a controvérsia, portanto, em averiguar a razoabilidade da duração do processo de solicitação de refúgio. A morosidade para julgamento dos pedidos foi reconhecida por meio do parecer do Ministério Público Federal, de lavra do Procurador Flávio Pavlov da Silveira, adotado como razão de decidir pelo magistrado em primeira instância.

Em seu parecer, afirma o Procurador (TRF4, 2019) que

a situação retratada é incompatível com o princípio da razoável duração do processo, havendo a violação de direito líquido e certo dos impetrantes de ver seu processo administrativo finalizado em tempo razoável, ressaltando-se que a homologação do citado procedimento é condição essencial para que os impetrantes possam ver-se no exercício da cidadania.

Nesses termos, foi concedida a ordem para determinar, ao Presidente do Conselho Nacional de Refugiados e ao Coordenador-Geral do Conselho Nacional de Refugiados, a conclusão dos processos de reconhecimento de refúgio dos impetrantes no prazo de 60 (sessenta dias).

A sentença foi mantida integralmente em sede de apelação, salientando a desembargadora relatora que o processo administrativo de reconhecimento da condição de refugiado deve obedecer ao direito fundamental à razoável duração do processo e à celeridade de sua tramitação, consoante inciso LXXVII do art. 5º da Constituição Federal, bem como que a concessão da ordem para julgamento não implica o deferimento do pedido de refúgio dos solicitantes (TRF4, 2019).

Da detida análise do caso, é possível depreender que a excessividade da demora tem atingido patamares tais que os mecanismos administrativos utilizados para agilizar a tramitação processual não têm sido suficientes para que o julgamento se realize em um prazo razoável, sendo necessário, em alguns casos, provocar o Judiciário para que, por meio de uma ordem judicial (e só assim), a razoabilidade da espera seja respeitada.

Ratificam-se também as teses discutidas no presente trabalho acerca do processo administrativo e da obediência aos direitos e garantias fundamentais, dentre os quais, a duração razoável do processo.

Além disso, do exame do andamento processual, verifica-se que, anteriormente ao julgamento da apelação em remessa necessária, os requerentes pleitearam a desistência da ação e a consequente extinção do processo. Embora não se tenha acesso aos motivos que acarretaram tal pedido, ressaí válida uma breve reflexão.

Nada obstante tenha sido exitosa a ação na hipótese investigada, faz-se mister observar que a judicialização do refúgio<sup>58</sup> demanda uma ponderação a respeito das consequências que podem advir de uma decisão judicial.

Consoante mencionado no voto analisado (TRF4, 2019), a determinação de julgamento do processo em prazo determinado não enseja necessariamente a concessão do *status* de refugiado aos impetrantes. Por isso, devem ser considerados os efeitos de uma análise acelerada e imposta por uma autoridade judicial sobre a concessão do refúgio, sendo, inclusive, natural o temor pela negativa do pedido<sup>59</sup>.

No caso, observa-se que o processo foi motivado pelo desejo dos autores de obter um documento de identidade. Esse fato demonstra a fragilidade da condição de solicitante de refúgio e retrata o maior desafio, dentre vários, a ser enfrentado

---

<sup>58</sup> Termo utilizado por Lilyana Jubilut (2011, p. 163) para designar “o recurso ao Poder Judiciário para a efetivação de direitos, o que no caso dos refugiados envolve tanto a concretização de seus direitos humanos quanto dos direitos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados”.

<sup>59</sup> Sem pretender exaurir a questão ou mesmo afirmar que o medo do indeferimento do pedido de refúgio provocou a desistência nessa hipótese, cabe questionar se o ajuizamento de ações com o objetivo de fazer cumprir a garantia processual da duração razoável é uma solução plausível para o problema apresentado.

rotineiramente por eles: a falta de um documento de identificação, conforme será abordado no capítulo que segue.

### 3.3 REALIDADE INTERNACIONAL: MOROSIDADE COMO UMA QUESTÃO DE ORDEM GLOBAL

Antes de adentrar nos desafios enfrentados cotidianamente pelos solicitantes de refúgio, mister salientar que a demora constatada no processo de reconhecimento do *status* de refugiado não se restringe ao plano nacional, até mesmo porque a questão relativa ao refúgio é, em sua essência, de caráter internacional.

Consoante mencionado, a duração aproximada de três anos para decisão do CONARE a respeito da solicitação de refúgio, aqui entendida e defendida como excessivamente demorada, é fruto de diversas variáveis, tais como a limitação estrutural do CONARE e o aumento do número de pedidos de refúgio no país.

Em 2018, o Brasil foi o sexto país que mais recebeu solicitações de refúgio no mundo, atrás apenas de Estados Unidos, Peru, Alemanha, França e Turquia (UNHCR, 2019, p. 42). Como resultado desse panorama, a nação brasileira tem também a sexta maior população mundial de solicitantes de refúgio, são 161.057 solicitações pendentes de julgamento (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, 2019, p. 07). Nesse caso, os primeiros lugares, não muito diferentes daqueles que receberam o maior número de pedidos de refúgio, foram ocupados, respectivamente, por Estados Unidos, Alemanha, Turquia, Peru e África do Sul (UNHCR, 2019, p. 47).

Interessante notar que, embora o número de pedidos recebidos e o quantitativo de solicitações pendentes sejam relevantes critérios para mensuração do tempo de análise do processo de reconhecimento da condição de refugiado, não são necessariamente determinantes para a demora exacerbada do processamento.

### 3.3.1 Alemanha

Em análise ao procedimento adotado na Alemanha, por exemplo, denota-se que, mesmo sendo o segundo país que mais recebeu pedidos de refúgio no ano de 2018 e que possui o segundo maior acervo de processos pendentes, o período médio para decisão do Ministério Federal de Migração e Refúgio<sup>60</sup>, no terceiro trimestre de 2018, era de aproximadamente 6 meses (DEUSTCHE WELLE, 2019). Nada obstante o tempo médio do primeiro e segundo semestres tenham sido superiores a este – 9,2 meses e 7,3 meses, respectivamente – (DEUSTCHE WELLE, 2019) o lapso temporal se distancia bastante dos três anos de espera a que se submetem os solicitantes de refúgio no Brasil.

Ainda acerca do processo alemão de reconhecimento do *status* de refugiado, em que pese não objetive esta dissertação aprofundamento nos sistemas migratórios de outros países, mostra-se relevante a disposição da alínea IV do art. 24 da Lei do Processo de Refúgio da Alemanha (Asylverfahrensgesetz, AsylVfG), segundo a qual, em não havendo decisão no processo de solicitação de refúgio no prazo de seis meses, o Ministério Federal deve notificar o migrante sobre a provável data em que a decisão será tomada<sup>61</sup> (GERMAN LAW ARCHIVE, 2008).

Infere-se, portanto, a pretensão legislativa de que o processo de solicitação de refúgio não se alongue demasiadamente, bem como o estabelecimento de certo controle e previsibilidade acerca da duração do processo, o que minimiza a insegurança inerente à condição de solicitante de refúgio.

### 3.3.2 África do Sul

Por outro lado, a África do Sul, que tem vivenciado nos últimos anos uma baixa

---

<sup>60</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), no original.

<sup>61</sup> If a decision on the asylum application is not taken within six months, the Federal Office shall inform the foreigner upon request as to when a decision is likely to be taken. (GERMAN LAW ARCHIVE, 2008)



significativa no recebimento de solicitações de refúgio<sup>62</sup>, apenas 18.104 no ano de 2018 (SCALABRINI CENTRE OF CAPE TOWN, 2019), tem o quinto maior acervo de pedidos pendentes de decisão e um dos mais longos processos de reconhecimento da condição de refugiado no mundo (CRUSH; SKINNER, 2017, p. 05).

Não é incomum uma demora igual ou superior a dez anos, chegando, em alguns casos, a mais de dezesseis anos de espera (VENABLES *et al.*, 2020, p. 35), embora haja previsão legal no sentido de que o Departamento de Política Interna deva julgar o pedido de refúgio no prazo de 180 dias<sup>63</sup> (SOUTH AFRICA, 2000).

Em verdade, os direitos dos solicitantes de refúgio em território sul-africano têm sido deteriorados por uma má administração do sistema migratório, julgamentos com fundamentação deficiente e escassa, corrupção, além da excessiva demora no processamento da solicitação de refúgio (CRUSH; SKINNER, 2017, p. 05).

Consequência do colapso do sistema é a situação dos refugiados e solicitantes de refúgio que, há meses, moram no templo cedido pela Igreja Metodista Central de Cape Town. Em outubro de 2019, esse grupo, composto de aproximadamente 500 migrantes, realizou um protesto nos arredores dos escritórios do ACNUR em Cape Town, clamando por reassentamento<sup>64</sup> ante as precárias condições de vida e proteção na África do Sul. À época, o órgão encorajou os protestantes a participar de um diálogo para construção de soluções às demandas e, nessa oportunidade, a Igreja Metodista ofereceu o templo para que pudessem permanecer enquanto nenhuma decisão fosse tomada.

Até fevereiro de 2020, o grupo permanecia no local, sobrevivendo em circunstâncias insatisfatórias e insalubres. O pedido de Nkurukiye, solicitante que tem se abrigado

---

<sup>62</sup> De acordo com o Scalabrini Centre of Cape Town, “em 2009, foi recebido um grande número de pedidos. Em seguida, esse número caiu de 2009 a 2011, aumentando ligeiramente entre 2013 e 2015. Desde 2016, o número de pedidos de refúgio vem caindo constantemente e atingindo 18,104 em 2018” (SCALABRINI, 2019, tradução livre).

<sup>63</sup> Section 3 (1) – R 366 of 2000: “Applications for asylum will generally be adjudicated by the Department of Home Affairs within 180 days of filing a completed asylum application with a Refugee Reception Officer” (SOUTH AFRICA, 2000).

<sup>64</sup> Reassentamento, juntamente com a integração local e a repatriação voluntária, é uma das soluções duradouras propostas pelo ACNUR, que consiste na “transferência de refugiados de um país anfitrião para outro Estado que concordou em admiti-los e, em última instância, conceder-lhes assentamento permanente. (...) Os países para reassentamento proporcionam ao refugiado proteção legal e física, incluindo o acesso a direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais semelhantes aos desfrutados pelos nacionais.” (ACNUR, [s.d]).

na referida igreja, demonstra a urgência da conjuntura: “O que estou pedindo apenas é que o ACNUR nos ajude, nos dê um lugar onde estejamos seguros. Onde nos aceitem como seres humanos, porque a África do Sul não nos trata como seres humanos”<sup>65</sup> (BBC, 2020, tradução livre).

Evidentemente, vivenciar esse contexto propicia significativos impactos na vida dos solicitantes de refúgio. Uma pesquisa realizada com dezoito solicitantes oriundos da República Democrática do Congo, que chegaram à África do Sul entre 2003 e 2013, protocolaram o pedido de refúgio no prazo de um ano após a chegada no país e cujos processos ainda se encontram pendentes no ano de 2020, denota que a submissão a um prolongado processo de reconhecimento da condição de refugiado causa sofrimento psicológico excessivo (VENABLES *et al.*, 2020, p. 27).

Foram também identificados prejuízos ao bem estar mental dos solicitantes, decorrentes do longo processo de refúgio e da indeterminação de seu *status* legal, tais como estresses e conflitos diários, traumas prévios e contínuos, sentimento de incerteza e medo, sensação de estar sendo preso, inutilidade e desesperança (VENABLES *et al.*, 2020, p. 45).

### 3.3.3 Chile

Na América Latina, a experiência do Chile é preocupante. O país não recebe tradicionalmente um número amplo de solicitações de refúgio. De 2010 a 2014, por exemplo, os pedidos não passaram de 300 em cada ano. A partir de 2015, houve um aumento progressivo de solicitações de refúgio, chegando a 5.727 processos instaurados apenas no ano de 2018 (DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN, 2020).

O sistema migratório chileno, nitidamente, não se encontrava preparado para o contingente de solicitantes que se apresentou. Em entrevista à CNN Chile (2019),

---

<sup>65</sup> Original: *What I'm only asking is for the UNHCR to help us, to give us a place where we can be safe. Where they can accept us like human beings, because South Africa doesn't treat us like human beings.*

Álvaro Bellolio, chefe do Departamento de Migração do Ministério de Interior, reconheceu a demora exacerbada nos processos de concessão do *status* de refugiado, que têm durado entre três ou quatro anos.

Durante esse período, o solicitante recebe um documento provisório, o visto de residência temporária, que deve ser renovado a cada oito meses e permite que o solicitante transite livremente pelo país, podendo fixar domicílio, trabalhar e acessar os serviços de saúde e educação (ACNUR, 2020).

Entretanto, uma série de obstáculos é verificada na prática. Alunos da Universidade do Chile que estudam o tema e organizações de refugiados que mantêm um trabalho constante na luta pelo respeito de seus direitos fundamentais, listaram como principais entraves enfrentados a falta de capacitação de funcionários e funcionárias da Polícia de Investigação, restrições e conflitos nas zonas fronteiriças, a burocracia processual, tempo de espera demasiadamente longo, falta de compromisso do Estado na garantia dos direitos humanos e na inclusão dessas pessoas na sociedade (UNIVERSIDAD DE CHILE, 2019).

### **3.3.4 Reino Unido**

Realidade semelhante é vivenciada por alguns solicitantes de refúgio no Reino Unido. De acordo com o governo britânico, o tempo médio de processamento de pedido de refúgio na região é de seis meses (UNITED KINGDOM GOVERNMENT, 2020). Dados de 2017, de fato, corroboram a afirmação governamental, pois apontam que 75% dos julgamentos ocorreram no período de seis meses do início do processo, contudo, aproximadamente 10% dos processos demorou entre seis meses e um ano para ser julgado, 12% levou entre um e três anos, tendo 243 pedidos demorado entre três e cinco anos para ter decisão, e 40 processos julgados em período superior a cinco anos (THE GUARDIAN, 2018). Registraram, ainda, 17 casos em que os solicitantes já haviam iniciado o processo de reconhecimento da condição de refugiado há mais de 15 anos, sendo o caso mais antigo datado de 26 anos e um mês (THE GUARDIAN, 2018).

A situação se torna ainda mais urgente quanto se observa que esse período diz respeito apenas à decisão inicial, sem contar o possível tempo posterior caso interposto recurso da decisão denegatória.

No Reino Unido, não é permitido aos solicitantes trabalhar enquanto esperam pela decisão do Departamento de Política Interna. O governo contribui com 37,75 libras esterlinas por semanas e providencia acomodação. Contudo, a quantia disponibilizada não é suficiente para o sustento dos migrantes, de modo que alguns deixam de comer para pagar as contas de telefone a fim de se comunicarem com suas famílias no país de origem. Quanto à moradia, normalmente dormem em quarto compartilhado com outros solicitantes de refúgio, em residência localizada nas partes mais periféricas das cidades e de baixa qualidade, frequentemente são encontradas infestações de ratos e insetos (THE GUARDIAN, 2018).

Stephen Hale, executivo chefe da ONG *Refugee Action*, menciona que “forçar algumas pessoas a esperar mais de quinze anos por uma decisão em sua solicitação de refúgio enquanto é privado de trabalhar e vivendo abaixo da linha da pobreza é totalmente cruel”<sup>66</sup> e acrescenta “muitos [refugiados] estavam recebendo tratamento para ansiedade e depressão, pois lutam para sobreviver com pouco mais de cinco libras por dia por longos períodos de incerteza. Impedidos de trabalhar ou estudar, eles se sentem sem esperança, isolados e excluídos”<sup>67</sup> (THE GUARDIAN, 2018, tradução livre).

### 3.3.5 Irlanda

O cenário se repete na Irlanda, onde, em 2018, o ACNUR chegou a requerer a realização de um plano imediato para redução do acervo de processos pendentes, bem como do tempo de espera dos solicitantes por uma decisão sobre seus pedidos

---

<sup>66</sup> Original: *Forcing some people to wait more than 15 years for a decision on their asylum claim while banned from work and living below the poverty line is utterly barbaric*”.

<sup>67</sup> Original: *Many were being treated for anxiety and depression, as they struggle to survive on little over £5 a day for prolonged periods of uncertainty. Prevented from working or studying, they feel hopeless, isolated and excluded.*

de refúgio (UNHCR, 2018).

Consoante o Chefe do Escritório do ACNUR na Irlanda, os requerentes aguardam em média 19 meses para ser entrevistados pelo Escritório Internacional de Proteção do Departamento de Justiça e Igualdade. Considerando que o julgamento ainda demora após a entrevista, os solicitantes chegam a aguardar período superior a dois anos até o julgamento de seus processos de reconhecimento da condição de refugiado (UNHCR, 2018).

A política de recepção e integração irlandesa para solicitantes de refúgio tem como um de seus pilares o sistema denominado *direct provision* (RECEPTION AND INTEGRATION AGENCY, 2020). De acordo com a Agência de Recepção e Proteção do Departamento de Justiça e Igualdade da Irlanda, é um meio de atender diretamente às necessidades básicas de alimentos e abrigo para esses indivíduos enquanto seus pedidos de reconhecimento do *status* de refugiados estão sendo processados, não envolvendo pagamentos em espécie. O programa teve início em 2000 e, atualmente, os solicitantes recebem subsídios individuais de 38,80 euros por adulto e 29,80 euros por criança por semana (RECEPTION AND INTEGRATION AGENCY, 2020).

A realidade, porém, é que a vida nos 38 centros distribuídos entre 18 distritos ao redor do país é de compartilhamento de quartos apertados, alimentação coletiva e de baixa qualidade (THE IRISH TIMES, 2018). Enquanto estão nos abrigos, os solicitantes de refúgio são proibidos de ter empregos, não têm direito aos benefícios sociais, à moradia social e à educação superior gratuita (THE IRISH TIMES, 2014).

Não são poucas as pessoas submetidas a tais condições. Em 2018, mais de 6.000 solicitantes viviam no *direct provision* e muitos deles por período superior a cinco anos (NASC, 2019, p. 05). A realidade é sombria, superlotada e, por vezes, anti-higiênica: famílias inteiras costumam morar em um único quarto, não possuem cozinhas individuais, os adultos são impedidos de trabalhar e as crianças são incapazes de brincar com um senso significativo de liberdade (THE IRISH TIMES, 2014).

Muitos solicitantes deixam de expressar suas irresignações temendo que eventuais reclamações levem a consequências negativas no resultado de suas solicitações de

refúgio. Casos de depressão e outros problemas relacionados à saúde mental dos solicitantes são comuns, havendo uma probabilidade cinco vezes maior de acometer os que estão incluídos no sistema de *direct provision* do que na comunidade em geral (THE IRISH TIMES, 2014).

Todo esse ambiente evidencia a precariedade da vida no limbo no qual residem os solicitantes de refúgio em todo o mundo. No Brasil, os impactos na vida dos que aqui requereram refúgio, embora se revolva de uma diferente roupagem, conforme melhor se explicitará no próximo capítulo, não se diferencia da sofrida realidade descrita nos países supramencionados.

#### **4 HÁ VIDA DURANTE O PROCESSO: REFLEXOS DA DEMORA EXCESSIVA ÀQUELES QUE ESPERAM**

Firmada a premissa de que há violação à duração razoável no transcorrer do processo de reconhecimento da condição de refugiado, o quarto capítulo analisará as consequências desse fenômeno processual por meio da análise das dificuldades enfrentadas, o sofrimento psicológico suportado e os empecilhos que se apresentam no acesso a direitos e a serviços básicos a esses indivíduos simplesmente por ostentarem a condição de solicitantes de refúgio.

A abordagem será realizada a partir do olhar e da experiência reportadas através de entrevistas semiestruturadas com os representantes da Defensoria Pública da União, Gustavo Zortea da Silva, que hoje ocupa a posição de observador das reuniões plenárias do CONARE, e João Freitas de Castro Chaves, coordenador de Migrações e Refúgio na DPU/SP e membro do Grupo de Trabalho nacional “Migração, Apatridia e Refúgio” da DPU, bem como da advogada Larissa Getirana, da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) e da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP).

Além disso, utilizar-se-á dos dados colhidos por Ana Luiza Valente Marins Drude de Lacerda na pesquisa empírica relatada em seu trabalho de conclusão de curso (LACERDA, 2013), que consistente no acompanhamento da etapa de entrevista do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Rio de Janeiro e do Diagnóstico Participativo, uma atividade disponibilizada nos centros de acolhida aos refugiados com o objetivo de expressar as satisfações, angústias e problemas enfrentados no dia a dia dos refugiados e solicitantes de refúgio, ocorrida na Cáritas do Rio de Janeiro no ano de 2012 (LACERDA, 2013, p. 66).

Com efeito, após lançadas as bases teóricas, constata-se que a longa distância entre o positivado e o alcançado evidencia a invisibilidade jurídica e social vivenciada pelos solicitantes de refúgio, que aguardam, no limbo processual, a concessão (ou não) do *status* jurídico de refugiado.

Assim, serão analisados os efeitos deletérios decorrentes da demora no julgamento

dos pedidos de refúgio no cotidiano dos solicitantes, demonstrando que as consequências advindas de um estado de indeterminação cujo fim é desconhecido, além de impactos psicológicos decorrentes do limbo jurídico no qual estão imersos, afeta o alcance a direitos básicos, como educação, trabalho, saúde e consumo, por exemplo, devido, principalmente, à falta de um documento de identificação reconhecido perante órgãos públicos e privados como tal.

Desse modo, pretende-se lançar luz sobre a precarização da vida do solicitante de refúgio, que, em vários momentos, enxerga-se de mãos atadas diante da espera de um processo que, embora não lhe conceda um reconhecimento pleno – haja vista a privação de direitos e preconceito que também vivenciam os refugiados formalmente reconhecidos no Brasil –, concede um estatuto jurídico próprio e a segurança de direitos e deveres que sejam, ao menos, duradouros.

Ao final, propõe-se uma reflexão acerca do reconhecimento de direitos humanos, buscando uma ressignificação a partir da luta a favor de condições de vida digna, rompendo com o paradigma tradicional universalizante, a fim de possibilitar a visibilidade intercultural e fomentar o empoderamento dos solicitantes de refúgio, com vistas à efetivação dos direitos formalmente garantidos, à luz da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, alicerçada principalmente nas lições de Joaquín Herrera Flores (2009) e Helio Gallardo (2014).

#### 4.1 A PRECARIZAÇÃO DO COTIDIANO E OS DESAFIOS ENFRENTADOS PELOS SOLICITANTES DE REFÚGIO POR SUA CONDIÇÃO

Uma leitura rápida da Lei nº 9.474/97 pode ensejar o entendimento de que a espera pela decisão final do processo administrativo de reconhecimento da condição de refugiado não se reveste de severas dificuldades. Isso porque, nos termos do *caput* e §1º do art. 21 da lei de regência, é permitido ao solicitante de refúgio, até o provimento final do processo, a residência temporária, bem como o exercício de atividade remunerada no Brasil.

Entretanto, do caráter provisório das autorizações de residência e trabalho decorrem



obstáculos aos solicitantes de refúgio frente à sociedade brasileira, que não possui segurança da condição de permanência do indivíduo em solo nacional, o que se soma à expectativa do solicitante pela decisão sobre o reconhecimento ou não como refugiado (LEITE, 2014, p. 310).

Diante desse panorama, pretende-se apresentar e discutir quatro dos principais desafios experimentados pelos solicitantes de refúgio no Brasil, quais sejam, o da indeterminação, o da documentação, o da reunião familiar e da revalidação de diploma.

#### **4.1.1 O desafio da indeterminação**

Conforme explicitado, a lentidão do processo culmina na restrição da esfera jurídica do indivíduo por tempo irrazoável, alocando-os em uma zona cinzenta, cobrindo de invisibilidade os já invisíveis. Em razão disso, o primeiro desafio a ser encarado, sem dúvidas, é a angústia da indefinição, a ânsia de saber se o pedido de refúgio será ou não deferido e o que fazer da vida enquanto espera.

Os solicitantes vivem em um estado de incerteza, no qual nem mesmo se sabe se é recompensador o esforço imbuído em transpor as dificuldades que surgem na busca por emprego, moradia e estudos. Emergem questionamentos sobre a existência de tempo hábil para firmar laços fraternos e familiares, pois temem que, no dia seguinte, o pedido de refúgio seja indeferido e tenham que deixar o Brasil, sem destino.

A esse respeito, vale destacar que, em consequência da autorização de residência e trabalho provisórias, previstas no art. 21 da Lei nº 9.474/97, os solicitantes, quando chegam ao território brasileiro, têm a oportunidade de dar os primeiros passos – ainda que de maneira precária e com a necessária superação de muitos obstáculos, como se demonstrará no decorrer do capítulo – para reconstrução da vida. Alguns são contratados com vínculo empregatício, outros sobrevivem do trabalho informal, com isso, conseguem lugar para morar e, assim, aos poucos, enxerga-se a possibilidade de a vida voltar a tomar forma. Por conseguinte, as expectativas de

manutenção no país se intensificam.

Nesse cenário, a demora em obter uma resposta acerca de seu *status* migratório e da permissão de permanecer definitivamente no Brasil desperta uma apreensão sobre o futuro que se avoluma na medida em que os anos passam, segundo menciona Larissa Getirana (2020):

Os solicitantes de refúgio compartilham conosco que esse período é bem longo. Em muitos casos, esse prazo é estendido por mais 1/2/3 anos. À medida que o tempo vai passando, eles nos procuram expressando bastante angústia no tocante à indefinição/provisoriedade do seu *status* migratório.

(...)

Eu diria que a longa duração do processo gera angústias relacionadas à incerteza da permanência no Brasil. Os solicitantes de refúgio têm direito de trabalhar imediatamente. Logo, observamos que eles começam a trabalhar, estudar e criar raízes no país. Quanto mais tempo eles passam aguardando uma resposta, mais raízes eles criam. Para muitos, esse processo envolve aprender uma nova língua e adaptar seus costumes a uma nova cultura. Com o tempo, eles vão criando laços com a comunidade ao redor. Se depois de todo esse longo processo de deslocamentos e adaptação, eles recebem uma resposta negativa, vemos que é difícil pensar em recomeçar em outro lugar. Muitos acabam buscando outras formas de regularização migratória.

A mesma percepção é compartilhada pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo (CASP, 2020), que relata:

Reconheço que, principalmente nos últimos anos, o número de solicitações de refúgio no país tenha aumentado de maneira exponencial, não haja um prazo definido em lei e que, considerando a complexidade do processo de determinação da condição de refugiado, seja difícil definir o que seria um tempo razoável. Mas considero que o prazo de 03 anos é demasiadamente longo.

Vale dizer que o próprio movimento do solicitante de sair de seu país em razão de uma perseguição ou de uma grave crise de direitos humanos e buscar proteção em outro é, por si só, traumático. Aguardar anos até um resultado final dificulta ainda mais o processo de integração.

Durante a espera por uma resposta definitiva, o solicitante de refúgio dispõe de uma autorização de residência que é provisória. Desse modo, se esse status provisório demorar muito sem se alterar, é inevitável a sensação de insegurança jurídica sobre o futuro de seu status migratório, o que pode impactar negativamente a vida do solicitante no país.

Primeiro, é uma espera e uma insegurança que gera incertezas, angústias, inquietações de ordem emocional as quais, muitas vezes, refletem na saúde mental do solicitante<sup>68</sup>.

Com o futuro nas mãos do CONARE, à espera de uma decisão, a vida dos solicitantes fica *sub judice*<sup>69</sup>, o que inevitavelmente causa abalos psicológicos, como expõe João Chaves (2020):

Existem impactos psicológicos sérios, que é o da indefinição sobre a vida, a pessoa fica em uma situação muito precária, aguardando um processo, ou como a gente fala no direito, fica *sub judice*, esperando uma decisão administrativa e isso é bem negativo pra vida social, e enfim, para o bem-estar da pessoa.

E, juridicamente, o que acontece é que, a pessoa vai criando laços no Brasil, ela vai desenvolvendo sua vida aqui, e a cada vez que é necessário provar a sua identidade, ou ter um vínculo, estudar, trabalhar, sempre aparece isso, a cobrança de que em algum momento tem que ser decidido, a incompreensão de pessoas que não tem contato com a prática migratória de porque tá demorando tanto o processo, a pessoa fica indignada porque não entende.

São muitos os questionamentos surgidos nessa espera imprevisível: por quanto tempo poderei firmar o contrato de aluguel? Alguém me contratará sabendo que a qualquer dia posso ter que deixar o país? Como vou me sustentar? Deixarão parcelar a minha compra em quantas vezes? Nas discussões tidas no exercício na Cáritas do Rio de Janeiro sobre documentação, trabalho, saúde, preconceito e moradia, as incertezas e o medo permearam todos os debates, segundo Lacerda (2013, p. 70), os fervorosos debates passaram pela questão da

(...) insegurança, incerteza e fragilidade enfrentadas no momento da solicitação, no momento em que não tinham todas as garantias legais e estavam à mercê de decisões sobre as quais elas só eram informadas no final. O medo era justamente ficar um tempo indeterminado sem saber o que seria delas e, de repente, receber uma notificação de que deveriam ir embora do Brasil, sem ter para onde ir.

---

<sup>68</sup> Trata-se de trecho da entrevista realizada por e-mail (Apêndice E) a qual se optou por manter nos termos originais.

<sup>69</sup> Expressão latina que significa “sob julgamento, sob apreciação judicial” (PAIVA, 2015, p. 107).

As incertezas se avolumam à medida que o tempo passa e, inevitavelmente, causam abalos psicológicos aos solicitantes, que se tornam suscetíveis a desenvolver estresse, ansiedade e depressão.

A relação entre processo de refúgio prolongado e a saúde mental do solicitante de refúgio já foi apontada em alguns estudos, verificando-se que o estresse psicológico é generalizado entre essa população.

Uma pesquisa realizada na Suécia pela organização Médico sem Fronteiras (2018) indica que um processo de refúgio demorado pode ocasionar certa passividade entre os requerentes, proveniente da falta de controle sobre sua própria vida e da ausência de atividades diárias significativas, uma espécie de apatia imposta pelo sistema migratório ao solicitante (ME´DECINS SANS FRONTIE`RES, 2018, p. 16), que não possui alternativa se não esperar.

Ademais, demonstrou-se que a saúde mental de solicitantes de refúgio tende a ser pior do que a dos refugiados formalmente reconhecidos. Fatores como incerteza sobre o futuro, atraso nas respostas de seus pedidos de refúgio e medo de serem mandados de volta ao país de origem foram amplamente mencionados pelos entrevistados como causa de preocupação, frustração e ansiedade (ME´DECINS SANS FRONTIE`RES, 2018, p. 17).

Diante disso, concluiu-se que a incerteza e impotência que caracterizam o processo de refúgio impactam negativamente o bem-estar mental dos solicitantes, de modo que uma redução do tempo necessário para processamento dos pedidos, sem comprometer uma análise detida do caso, diminuiria o tempo no qual esses indivíduos se mantêm estagnados no limbo. Assim, faz-se necessário que as autoridades migratórias levem em consideração essas circunstâncias, garantindo que os solicitantes sejam, ao menos, atualizados regularmente com informações sobre seus processos (ME´DECINS SANS FRONTIE`RES, 2018, p. 25).

Em outro estudo, realizado no departamento psiquiátrico de um hospital universitário da Noruega (VALEER, 2010, p.24), nota-se que o tempo de espera por uma resposta no processo de reconhecimento da condição de refugiado é o período mais

estressante para o solicitante de refúgio, especialmente quando não se sabe quando a decisão será tomada, justamente como ocorre no Brasil.

Foi constatado, dentre o grupo de migrantes, refugiados e solicitantes de refúgio entrevistados, que os solicitantes de refúgio apresentam uma propensão significativamente maior de apresentarem sentimento de desesperança e de culpa, problemas no sono e falta de apetite. No que diz respeito a tentativas de suicídio, o percentual é alarmante, 47,6% dos solicitantes admitiram já terem tentado, parcela muito superior aos 27,1% dos migrantes e 20,8% dos refugiados que reportaram o mesmo comportamento (VALEER, 2010, p. 26).

Embora as pesquisas tenham sido realizadas em países europeus, as condições as quais são relegados os solicitantes de refúgio, em um vazio jurídico e social, por tempo prolongado e indeterminado, em muito se assemelham à realidade brasileira. Desse modo, é possível estabelecer relação entre resultados apresentados com o panorama nacional, sendo, pois, uma das muitas dificuldades a serem transpostas pelos solicitantes no Brasil.

#### **4.1.2 O desafio da documentação**

Em relação aos impactos práticos, a falta de um documento de identidade com as mesmas características dos documentos concedidos aos cidadãos brasileiros mostrou-se o principal e mais grave dos problemas práticos enfrentados pelos solicitantes de refúgio, tendo em vista que a dificuldade na aceitação da documentação afeta a maioria das relações a ser firmadas, sejam públicas (educação e saúde, por exemplo) ou privadas (consumo, moradia). Nas entrevistas realizadas, a dificuldade relativa à documentação foi unânime e a primeira a ser lembrada.


Consoante mencionado na subseção 2.1 *O processo administrativo para reconhecimento da condição de refugiado*, protocolizada a solicitação de refúgio no Departamento de Polícia Federal, o solicitante recebe o Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, de renovação obrigatória a cada doze

meses, que, segundo o art. 5º da Resolução Normativa do CONARE nº 29, de 14 de junho de 2019 (CONARE, 2019):

I - constitui prova da condição de solicitante de reconhecimento da condição de refugiado; II - servirá como identificação de seu titular; e III - conferirá ao solicitante: a) os direitos assegurados na Constituição Federal, nas convenções internacionais das quais o Brasil é parte, na Lei nº 9.474, de 1997, na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017 e no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017;

Ocorre que o protocolo é apenas uma folha de papel A4 impressa com as informações pertinentes, nos termos do anexo II da Resolução CONARE nº 18/14. Ressai válida a visualização do documento para melhor compreensão da fragilidade e precariedade do protocolo, conforme Figura 1:

**FIGURA 1 – MODELO DE PROTOCOLO PROVISÓRIO**

<b>Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro</b>		 <b>MINISTERIO DA JUSTICA</b> <b>COMITE NACIONAL PARA REFUGIADOS</b>	
<b>DADOS DO ESTRANGEIRO</b>		Protocolo n.:	
Nome:		Validade:	
Filiação:		<p>A Lei 9.474/1997 assegura ao portador deste documento que "em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política" (Artigo 7, §1)</p> <p>Este protocolo é documento de identidade válido em todo o território nacional e é prova da condição migratória regular do seu titular.</p> <p>O titular deste protocolo possui os mesmos direitos de qualquer outro estrangeiro em situação regular no Brasil e deve ser tratado sem discriminação de qualquer natureza.</p>	
Sexo:		<p>O titular deste protocolo deverá manter os seus contatos atualizados e comunicar a Polícia Federal e ao CONARE em caso de qualquer alteração em seu telefone, endereço e email.</p>	
Nacionalidade:		<p>A comunicação pode ser feita pelos seguintes meios:          - pessoalmente, na Delegacia de Polícia Federal mais próxima          - por escrito, para o e-mail conare@mj.gov.br          - pelo telefone (61) 2025-9225</p>	
Assinatura:		Assinatura e carimbo:	
Foto 3X4	Tipo do pedido:		
	Solicitação nos termos da Lei 9.474/1997		
	Assinatura e carimbo:		

Fonte: CONARE ([s.d.], p. 58-59).

Os obstáculos na apresentação desse documento são notórios. Nas palavras do defensor João Chaves (2020),

é um papel A4 com uma foto, e ele não vem sendo reconhecido, na prática, considerando a vida civil, como documento válido. Então apesar de ser um documento, muitas vezes o migrante vem à Defensoria, ou ao serviço de assistência pra dizer, 'olha, não aceitaram, porque a faculdade não aceitou' ou não foi aceito pra uma matrícula, ou trabalho, enfim, então a gente acaba tendo esse trabalho de divulgação de que é um documento.

Outro aspecto relevante diz respeito à validade do documento, que, consoante destaca a CASP, pode gerar embaraços e indevidas violações a direitos:

Muito embora o solicitante tenha o direito de desfrutar de todos os atos da vida civil (inclusive trabalhar e acessar sistemas públicos de saúde, educação e assistência social), são muitos os entraves no seu cotidiano.

Como o documento também é provisório, com data de validade determinada (1 ano), isto gera a desconfiança de eventuais empregadores, na hora de uma contratação, de comerciantes, no momento de fazer um cadastro, de gerentes de banco, na hora de abertura de uma conta bancária, de instituições de ensino, no momento de uma matrícula, e tantos outros embaraços que podem, indevidamente, gerar restrições e violações a direitos (CASP, 2020).

No mesmo sentido, Larissa Getirana (2020) destaca os transtornos em razão do formato do documento, que acaba intensificando o anseio dos solicitantes pelo julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado, porquanto, na hipótese de deferimento do pedido, recebem a Carteira Nacional de Registro Migratório, documento de regularidade migratória definitivo, facilmente aceito em órgãos públicos e instituições privadas.

O principal ponto em relação à documentação é o formato do documento. O Documento Provisório do solicitante de refúgio é uma folha de papel A4 dobrável em uma forma de "carteirinha" com validade de 1 ano renovável enquanto durar o processo e um número de identificação que não encontra

correspondente em outros documentos emitidos pelo governo brasileiro. Por essa razão, muitos empregadores e bancos não aceitam o documento como representação dos direitos aos quais o solicitante tem acesso. Nesse quadro, nós ouvimos muito dos solicitantes que eles querem sua "RNE", atual CRNM (Carteira de Registro Nacional Migratório), uma vez que esse documento é amplamente conhecido pelas instituições públicas e privadas (GETIRANA, 2020).

Como se infere, o solicitante fica à mercê do reconhecimento da validade e do caráter oficial do Protocolo Provisório por parte de quem o recebe, o que muitas vezes não acontece. Gustavo Zortea (2020) ressalta que, no cotidiano, o documento de identificação é necessário com frequência e, em todas essas situações (ou na maioria delas) o solicitante tem que lidar com a necessidade de atestar a validade de seu Protocolo, vivendo, desse modo, em um constante estado de desconfiança:

Pra tudo, você imagina tudo no dia a dia, quantas vezes você usa seu documento de identificação? E em quais locais? Em todos esses locais a pessoa está sujeita a alguma desconfiança, claro que é por desconhecimento geral da população sobre o fato de que aquilo é um documento de fato.

Tamanhas são as violações de direitos e os inconvenientes vivenciados por quem precisa se valer do Protocolo Provisório, que a Defensoria Pública da União editou, em 2018, o ofício circular nº 1/2018 DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU (Anexo V), destinado aos “empregadores/as, tomadores/as de serviço, dirigentes de instituições de ensino médio e superior, gerentes de agências bancárias e gestores de órgãos da administração pública”, com o intuito de conscientizá-los acerca da validação do protocolo como documento oficial de identificação, dispondo:

A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, instituição destinada à assistência jurídica gratuita aos necessitados nos termos do art. 134 da Constituição, no interesse do/a imigrante portador/a deste ofício circular, vem expor e requerer o seguinte.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração), a DPU constata diversas restrições no acesso a direitos básicos como saúde, educação, bancarização, assistência social e trabalho, por dúvidas ou desconhecimento quanto à validade dos documentos exibidos por imigrantes, e especialmente por solicitantes de refúgio. Por conta disso,



informamos que são documentos de identificação válidos para imigrantes os seguintes: (...) b) Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, anteriormente chamado de Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio ou Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro (art. 22 da Lei nº 9.474/97 e Decreto nº 9.277/2018).

No caso dos/as solicitantes de refúgio, portar o protocolo não significa que a CRNM será entregue imediatamente. Como já explicado, o/a solicitante utilizará o protocolo até que seu pedido seja decidido pelo CONARE, o que pode levar meses ou mesmo anos. Nesses casos, ocorre a renovação periódica do documento, uma folha de papel A4 com foto emitida pela Polícia Federal, sem qualquer prejuízo para sua regularidade migratória.

No mesmo sentido, diante do desconhecimento sobre a legitimidade do Protocolo Provisório para a abertura de contas bancárias, o Banco Central, por meio da Carta Circular nº 3.813, de 2017, reconheceu-o “como documento hábil para identificação de depositantes, e, portanto, para abertura de contas corrente ou conta poupança nos bancos, e de contas de pagamento em bancos e instituições de pagamento” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, [s.d]).

A Carta (BANCO CENTRAL, 2017) esclarece sobre a identificação de depositante para fins de abertura de contas de depósitos e elenca, no inciso VII do §1º do art. 1º, o protocolo como documentação apta a ser aceita para identificação do depositante. O Ministério da Justiça, inclusive, recomenda que o solicitante faça referência ou apresente cópia da referida carta caso os funcionários do banco no qual pretende abrir a conta não tenham ciência sobre a validade do protocolo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, [s.d]).

Além do desconhecimento sobre o caráter oficial do documento, Ana Luiza Lacerda (2013, p. 67) menciona o caráter discriminatório que se sucede à apresentação deste, tendo os solicitantes narrado experiências nas quais suas identidades foram postas à prova até mesmo ao realizar compras:

A documentação foi um item que precedeu os outros, tendo as solicitantes apresentado a dificuldade prática da posse de um documento, o Protocolo, que as identificava como solicitante de refúgio, termo esse desconhecido pelas pessoas com as quais elas lidavam.

(...)

Ainda, afirmaram ter tido dificuldade na escola porque ninguém sabia o que

era “solicitante de refúgio” e muitos associavam com algo negativo, que veio de um país ruim, que não são pessoas boas. Elas afirmaram que o desconhecimento do que significava seu documento gerava dúvidas e suspeições sobre quem elas eram. (...). Uma senhora trouxe um exemplo da leitura de sua identidade, afirmando que, ao entrar em uma loja, foi bem recebida e prontamente atendida, mas que, interessada em cadastrar-se para um cartão da loja, teve seu documento, como de costume, requisitado, e, ao apresentá-lo, ocorreu uma transformação no atendimento e uma pronta rejeição do pedido, tendo sido até mesmo acompanhada à saída da loja.

São cenas como essas que agravam a já conhecida situação de vulnerabilidade a que se submete o solicitante de refúgio. Em fevereiro de 2018, porém, despertou-se uma esperança em relação ao fim das reiteradas ofensas ao acesso a direitos básicos. O Decreto nº 9.277/2018 criou o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), o qual, em tese, deve ser fornecido gratuitamente ao solicitante com a emissão do protocolo provisório, nos termos do art. 2º do Decreto<sup>70</sup>. A proposta é que o DPRNM facilite a aceitação do documento perante órgãos públicos e instituições privadas, por ser um documento visualmente parecido com os documentos de identidade expedidos aos nacionais, no seguinte molde:

**FIGURA 2 – MODELO DE DOCUMENTO PROVISÓRIO DE REGISTRO NACIONAL MIGRATÓRIO**



Fonte: Brasil (2020, p. 62.)

<sup>70</sup> Art. 2º do Decreto nº 9.277/2018 – Recebida a solicitação de refúgio, a polícia federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional. Parágrafo único. Com a emissão do protocolo a que se refere o caput, a polícia federal fornecerá gratuitamente o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Segundo o art. 8º do referido Decreto, sua emissão teria início até a data de 1º do outubro de 2018, contudo, de acordo com informações do Ministério da Justiça ([s.d]), o DPRNM ainda se encontra em processo experimental, de modo que sua expedição está limitada ao Distrito Federal e somente para as novas solicitações.

Na prática, Gustavo Zortea (2020) alega que, em determinados locais, apenas houve a substituição do título do “papel A4” de “Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado” para “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório”, o que mantém a insegurança e precariedade ora relatadas:

hoje a ideia é que o protocolo fosse substituído pela DPRNM, que é o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, só que na prática o que eles fazem? Eles pegam o mesmo papel A4, e escrevem lá em cima, “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório”, e não resolve, eles não tem o atestado. A ideia do DPRNM é que eles tivessem um plástico disponível, como uma carteira normal, para que eles não ostentassem uma folha A4 que não parece documento em lugar nenhum.

Por oportuno, frisa a CASP que, mesmo com a alteração do modelo do documento, tornando-o mais parecido com a documentação conferida aos nacionais, o caráter provisório permanecerá gerando obstáculos aos solicitantes (2020):

Ainda que o advento do SISCONARE tenha modificado o formato do documento provisório, conferindo mais aparência de um documento de identidade (ao contrário do anterior, em uma folha inteira), a situação de “provisório” causa entraves no dia a dia dos solicitantes, principalmente se essa situação se estender por três anos ou mais.

De toda forma, a relativização do problema com a identificação trará benefícios aos solicitantes e está mais próxima a partir do Decreto nº 9.277/2018, como mencionado por João Chaves (2020):

Esse problema tem uma possibilidade de ser mitigado agora, porquê? Existe a previsão de um novo modelo de protocolo, ou melhor dizendo, de

DPRNM, que seria uma carteirinha plástica igual ao formato ao da CRNM, que é a Carteira do Registro Nacional Migratório, mas ainda está em processo de implantação, acho que tem um projeto-piloto em Brasília, e apesar de já estar todo regulamentado e ter Portaria com o modelo, já ter essa previsão clara, ainda não foi implementado, então isso é uma esperança de que isso mitigue essa questão do reconhecimento amplo do DPRNM como documento, já que ele é um documento.

Sobre a temática, vale ressaltar ainda que, até novembro de 2019, em certas hipóteses, os solicitantes conseguiam administrar a não aceitação do Protocolo Provisório por meio da apresentação da Carteira de Trabalho e Previdência Social, a qual era considerada um documento oficial de identificação civil, conforme inciso II do art. 2º da Lei nº 12.037/2009<sup>71</sup>.

Nada obstante, a CTPS foi substituída pela Carteira de Trabalho Digital, disciplinada pela Portaria nº 1.065, de 23 de setembro de 2019, a qual dispõe, no parágrafo único do art. 2º, que “a Carteira de Trabalho Digital não se equipara aos documentos de identificação civis de que trata o art. 2º da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009”.

A impossibilidade da utilização da carteira como identificação civil veio definitivamente na Medida Provisória nº 905/2019, que revogou o dispositivo que conferia tal caráter ao documento trabalhista. A partir de então, a CTPS deixou de ser documento de identidade, servindo apenas para o registro de contratos de trabalho, de acordo com informações do Governo Federal (BRASIL, [s.d.]). A antiga carteira azul foi descaracterizada por um documento exclusivamente digital, válido apenas nas relações entre empregador e empregado.

Conforme se infere do tutorial do Governo Federal (BRASIL, [s.d.]), o aplicativo desconfigura o aspecto formal e documental da carteira de trabalho. O trabalhador pode, por exemplo, escolher uma foto de sua preferência para anexar ao perfil e, caso queira, pode imprimir os dados constantes na plataforma para comprovar suas experiências profissionais.

A esse respeito, Gustavo Zortea (2020) entende ser um retrocesso a retirada do

---

<sup>71</sup> Art. 2º da Lei nº 12.037, de 1º de outubro de 2009. A identificação civil é atestada por qualquer dos seguintes documentos: (...) II – carteira de trabalho.

caráter de identificação civil da carteira de trabalho:

o que acontecia antes, isso era suprido um pouco pela carteira de trabalho, a antiga. A CTPS tradicional, porque ele usava a CTPS como documento de identificação, hoje a gente não tem mais a CTPS, a gente tem a CTD, que é a Carteira de Trabalho Digital e ela não é mais um documento de identificação. Então a pessoa tem um papel e uma CTD que sequer é emitida, hoje ela é expedida, mudou a regulamentação da carteira de trabalho, e um dos problemas que nós apontamos na DPU foi justamente isso, que estava retirando o documento que podia compensar a insuficiência da folha de papel A4 né, e acho que esse é um ponto interessante (...) hoje, na prática, o Ministério do Trabalho, antigo Ministério do Trabalho, Ministério da Economia (...) a ideia é que ele não tenha mais postos para expedir a carteira de trabalho, porque tudo vai ser digital, e a própria formatação dela, ela já não é mais considerada documento de identificação.

De fato, considerando que apenas os novos solicitantes de refúgio do Distrito Federal recebem o DPRNM e, ainda, que não há mais a possibilidade de apresentar a Carteira de Trabalho e Previdência Social como documento de identidade, conclui-se que o panorama atual é de perecimento do direito de identificação, pois os solicitantes estão integralmente dependentes do Protocolo Provisório e do desconhecimento coletivo acerca de sua validade, estando, pois, suscetíveis a uma incessante condição de insegurança, desconforto e privação de direitos.

#### **4.1.3 O desafio da reunião familiar**

Outro obstáculo a ser transposto pelo solicitante de refúgio diz respeito à reunião familiar. Em consonância com o princípio da unidade familiar<sup>72</sup>, inspirado no artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948, p. 09), segundo o qual “a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção desta e do Estado”, o art. 2º da Lei nº 9.474/97 dispõe sobre a extensão

---

<sup>72</sup> O princípio da unidade familiar está expresso na Ata Final da Conferência que adotou a Convenção de 51: “Recomenda aos Governos que tomem as medidas necessárias para a proteção da família do refugiado, em especial quanto a: (1) Assegurar que a unidade familiar do refugiado seja mantida especialmente nos casos em que o chefe de família tenha preenchido as condições necessárias para a sua admissão num determinado país (ACNUR, 2011, p. 38).

dos efeitos da condição de refugiados ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que dependam economicamente do refugiado.

Deve-se considerar que para o refugiado, forçado a deixar seu lar e sua família no ambiente de perseguição do qual fugiu, a reconstrução de sua vida no Estado de acolhida perpassa necessariamente pela oportunidade de unir novamente seu grupo familiar, justamente por ser a família o núcleo onde se desenvolve a personalidade, o sentimento de pertencimento e onde há estímulo mútuo para força e superação, necessárias especialmente àqueles em condição de solicitantes de refúgio (FRIEDRICH; BENEDETTI, 2016, p. 79).

Ocorre que tal possibilidade somente é concedida aos refugiados formalmente reconhecidos pelo CONARE e a demora exacerbada no processamento da solicitação de refúgio acaba por intensificar as consequências de uma separação familiar que não tem prazo determinado para se findar.

Além do distanciamento dos laços familiares e dos impactos psicológicos gerados com essa ruptura, a permanência dos familiares no país de origem impacta financeiramente a vida do solicitante, que se encontra em terras brasileiras, principalmente quando chefe de família, pois, além de carecer de recursos para sobrevivência no país, necessita de prover o sustento de sua família, sendo um elemento agravante à precária condição do solicitante no Brasil, que lida com a dificuldade de ingressar ao mercado de trabalho e, ainda mais, de receber um salário digno que comporte a subsistência de duas famílias.

Para exemplificar as dificuldades cotidianas sofridas pelos solicitantes de refúgio no acesso ao mercado de trabalho – diga-se, comumente fora do ramo no qual possuem experiência e/ou qualificação profissional –, Ana Luiza Lacerda (2013, p. 68) narra o caso de uma solicitante ao procurar uma vaga trabalho em um salão de beleza no Brasil:

Segundo o testemunho de outra solicitante, portadora do Protocolo Provisório, que buscou trabalho como manicura em um salão de beleza, a solicitante reportou que, ao apresentar como documento de identidade o Protocolo e sendo perguntada, pela posse desse documento, sobre seu

destino temporal próximo no Brasil, não pode responder quanto tempo poderia trabalhar, por que não sabia quanto tempo diriam a ela que ela poderia ficar. O empregador então justificou que, mesmo com a carteira de trabalho, não contrataria alguém que poderia ser obrigada a ir embora no dia seguinte do país, justificativa essa que a solicitante concordou ser válida. Afirmou ser necessária alguma forma de explicação, algum documento, que pudesse esclarecer a situação dos solicitantes, pedindo, formalmente, que a eles não fosse negado trabalho pela incerteza de seu futuro. Ela, bastante emocionada, reportou as dificuldades enfrentadas nesse período e declarou, “se já não sabem o que é refugiado, mais ainda não sabem o que são solicitantes de refúgio” e que tinha medo por que muitas pessoas acabaram entrando no trabalho informal

Especificamente sobre os empecilhos financeiros, destaca Gustavo Zortea (2020) que a violação à duração razoável do processo de reconhecimento da condição de refugiado

impacta certamente para a reunião familiar, porque a pessoa que é solicitante não tem direito a reunião familiar, quem é refugiado tem, (...) veja a situação, a pessoa é perseguida, fica aqui demorando a ter uma resposta do Brasil, três anos que é a média, e enquanto isso a família dela está lá no Estado de origem, porque muitas vezes não consegue sair, eles fogem e não tem como trazer a família, não tem dinheiro para isso. A família permanece no país de origem, enquanto não for refugiado não consegue trazer essa família, e na prática o que acontece? Ele acaba tendo que sustentar uma família aqui e uma família lá, pra eles isso é praticamente impossível, para alguns perfis mais pobres assim.

O defensor toca ainda em um ponto relevante acerca de uma possível perseguição colateral à família do solicitante. Nesse contexto, faz-se mister notar que a demora na prolação de uma decisão por parte do CONARE vulnerabiliza não apenas a vida do requerente, mas põe em risco, também, seus familiares. Em suas palavras (ZORTEA, 2020):

E pior, às vezes a família também sofre alguma perseguição colateral, por conta do perseguido principal, digamos assim. Porque não é uma coisa tão matemática, eu estou perseguindo fulano de tal por razões políticas, mas ele tem um filho, uma esposa, eu também vou ameaçar esses dois, isso é muito comum. Então imagina a angústia da pessoa, ela não sabe se vai ser reconhecida, ela está aqui fugindo de uma perseguição, sabe que a família está lá correndo risco e não consegue trazer a família porque ainda não foi reconhecido. Então é bem complicado.

Cria-se, nesse caso, um impasse, uma vez que os familiares “perseguidos colaterais” (ZORTEA, 2020), por não possuírem elementos próprios de perseguição aptos à concessão do *status* de refugiado, não poderão acompanhar o “perseguido principal” (ZORTEA, 2020), pois possivelmente terão a solicitação negada e estarão sujeitos à tramitação do processo em períodos diferentes, com resultados também distintos, de modo que um mesmo grupo familiar terá membros com condição migratória diferenciada. Por outro lado, permanecendo no país de origem, os familiares estarão suscetíveis a essa perseguição indireta e permanecerão correndo risco até a decisão final do CONARE – ou do recurso pelo Ministro da Justiça –, para só então poderem pleitear a extensão dos efeitos da condição de refugiado para seus parentes.

Diante dessa circunstância, com o intuito de rever filhos, cônjuges ou outros familiares, os migrantes acabam recorrendo a outras justificativas para obtenção de visto na tentativa de ingressar ao país, entretanto, muitas vezes não conseguem, conforme menciona João Chaves (2020):

outro efeito muito negativo, é que os solicitantes não podem beneficiar familiares que estão no exterior com reunião familiar, isso quer dizer, os familiares não podem vir ao Brasil com pretexto de promover visto temporário, com visto pra promover reunião familiar, já que o solicitante de refúgio, ele tem uma autorização de residência provisória, que não dá direito a esse benefício. Então eles acabam tendo que entrar como visto de visita para turismo, muitas vezes o visto é negado em postos consulares brasileiros, especialmente na África, sob o argumento de que não é visita, de que é com propósito de migração.

A título exemplificativo da importância da reunião familiar para o solicitante, cumpre rememorar a história de José Bolayengue, contada na subseção 3.2 *Até quando, solicitante? A lentidão no processamento dos pedidos de refúgio*, que, diante do agravamento do câncer e da necessidade de cuidados especiais, temendo não ver novamente seus familiares que permaneceram na República Democrática do Congo, tentou solicitar o visto de reunião familiar para sua irmã, mas não obteve êxito, perdendo a oportunidade de revê-la.



Tais relatos demonstram os inúmeros desdobramentos que a impossibilidade de reunião do grupo familiar causa, acentuando a intensidade do problema encarado pelos solicitantes, cuja invisibilidade e exclusão se aprofundam pelo limbo jurídico e social próprio da condição “temporária” de não ser nem migrante em situação irregular nem refugiado formalmente reconhecido.

#### **4.1.4 O desafio da revalidação de diploma**

Há entraves, inclusive, na validação dos estudos finalizados no exterior. Sobre esse tema, ressalte-se, inicialmente, que, segundo o art. 22 da Convenção de 51, garante-se ao refugiado um tratamento favorável em relação ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros. No Estatuto do Refugiado, a flexibilização documental está disciplinada no art. 43, o qual determina que “a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares” (BRASIL, 1997), havendo disposição específica sobre a facilitação do reconhecimento de certificados e diplomas no art. 44<sup>74</sup>.

Como cediço, a revalidação de diploma é requisito indispensável para que todo aquele que tenha cursado seus estudos no exterior possa ter reconhecido em território brasileiro o curso realizado e, conseqüentemente, possa exercer sua profissão de acordo com sua formação acadêmica. No contexto da população refugiada, a revalidação de diplomas tem-se mostrado uma das principais barreiras a ser enfrentada pelos refugiados e solicitantes de refúgio no Brasil. O processo moroso e de alto custo a que se submetem para a revalidação dos diplomas, somados ao complexo processo de aprendizagem de um novo idioma, às dificuldades financeiras, à adaptação a uma nova cultura e à eventual ausência de documentos, torna-se um verdadeiro empecilho à colocação no mercado de trabalho

ou mesmo à continuação de sua formação acadêmica. Essa realidade, muitas vezes, os impelem a recorrer a empregos de qualificação profissional menor do que possuem ou mesmo a se socorrerem no mercado informal, além de impossibilitar o seguimento dos estudos no Brasil.

Assim, atentas a esse cenário, algumas universidades federais, reconhecendo a peculiaridade da situação dos refugiados e solicitantes de refúgio, consignaram expressamente em suas resoluções de revalidações de diplomas condições facilitadas a essa população. Este é o caso da Universidade Federal do Paraná (UFPR)<sup>75</sup>, da Universidade Federal Fluminense (UFF)<sup>76</sup> e da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)<sup>77</sup>.

Não se pode olvidar a relevância de um procedimento de validação de diploma que atenda às especificidades dos refugiados. Contudo, em análise às referidas resoluções, denota-se que, por exemplo, no Espírito Santo, somente podem se submeter a esse procedimento específico os refugiados formalmente reconhecimentos pelo CONARE, o que inviabiliza o acesso à facilitação da

---

<sup>74</sup> Art. 44 da Lei nº 9.474/97 (BRASIL, 1997) – O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

<sup>75</sup> Resolução nº 02/16-CEPE – CEPE/UFPR – Art. 1º Os migrantes regularmente admitidos no Brasil e portadores de estado de refugiado ou de visto humanitário poderão requerer revalidação de diplomas de graduação expedidos por instituições estrangeiras de ensino superior. Parágrafo Único. O Reitor designará comissão especial para analisar a condição dos solicitantes quanto ao requisito estabelecido no caput deste artigo e emitirá parecer quanto à homologação dos pedidos

<sup>76</sup> Resolução nº 121/2018 – UFF – Art. 10. Refugiados estrangeiros no Brasil, que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica, poderão ser submetidos a prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativas ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação. (...)

§2º Durante o processo de reconhecimento da condição de refugiado, reconhecida pela Lei nº 9.474/97, também incidirão as garantias e os mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social, conforme estabelece o Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, capítulo VII, art. 119, §1º, §2º e §3º – Regulamenta a Lei nº 13.445 de 24/05/2017, que institui a Lei de Migração.

<sup>77</sup> Resolução nº 29/2017 – CEPE/UFES – Art. 6º. §2º §2º. Refugiados estrangeiros no Brasil que não estejam de posse da documentação requerida para a revalidação, nos termos da Resolução nº 03/CNE/CES, de 22 de junho de 2016, migrantes indocumentados e outros casos justificados e instruídos por legislação ou norma específica poderão ser submetidos a prova de conhecimentos, conteúdos e habilidades relativos ao curso completo, como forma exclusiva de avaliação destinada ao processo de revalidação. Para fins do disposto neste parágrafo, o requerente deverá comprovar sua condição de refugiado por meio de documentação específica, conforme normas brasileiras, anexando ao processo a documentação comprobatória dessa condição, emitida pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE do Ministério da Justiça.

revalidação pelos solicitantes, figurando mais uma hipótese de precarização do cotidiano.

No mínimo, eles terão que esperar por três anos (tempo médio para processamento do pedido de refúgio) para, após a concessão do *status*, tentarem revalidar seus diplomas. Contudo, em três anos, é muito provável que, por necessidade por subsistência, o solicitante já tenha sido recolocado em outra área de trabalho e desenvolvido outras habilidades laborais.

Ainda no contexto do direito à flexibilização documental, para além do ambiente acadêmico, João Chaves (2020) observa que a não concessão desse direito aos solicitantes reflete em outras áreas do cotidiano, como para autorização de residência por reunião familiar<sup>78</sup>:

E uma coisa que também é perceptível é que o solicitante de refúgio ele não tem o mesmo benefício que o refugiado, que é o de flexibilização documental. Ou seja, não ser exigido documentos do país de origem, que é uma previsão que está no art. 20 da Lei de Migração, e o que isso quer dizer? Vamos imaginar o solicitante de refúgio que tem um filho e quer requerer a autorização de residência por reunião familiar, ele não tem o benefício da dispensa de documentos do país de origem: passaporte, certidão de antecedentes, etc. E muitas vezes é necessário uma ação judicial para que essa dispensa de documento seja obtida e ele possa requerer uma outra forma de autorização de residência (CHAVES, 2020).

Nesse ponto, percebe-se que o solicitante está totalmente suscetível aos anseios estatais, pois reside em uma zona cinzenta entre a expulsão e a proteção definitiva (LACERDA, 2013, p. 11). Assim, sujeita-se ao vazio da condição de não gozar plenamente dos direitos assegurados aos refugiados, mas se agarra na esperança de poder reconstruir a vida no Brasil, não havendo alternativa senão aceitar as situações de desrespeito e invisibilidade na apresentação de documentos, na tentativa de reunião do grupo familiar, no acesso ao mercado de trabalho e ao ambiente acadêmico.

Desse modo, conclui-se que os solicitantes vivenciam uma situação de

---

<sup>78</sup> O visto temporário para reunião familiar é disciplinado pela Portaria Interministerial nº 12, de 13 de junho de 2018 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018).

hipervulnerabilidade, haja vista a privação de determinados direitos que somente estão assegurados aos portadores do *status* jurídico. Inegável constatar que a manutenção por tempo prolongado nessa situação desestabiliza o migrante nos mais diversos aspectos da vida, restando-lhe a subsistência precária, como demonstrado.

Verifica-se, assim, que a violação à duração razoável no processo de reconhecimento da condição de refugiado acaba agravando a privação de outros direitos, notadamente por submeter os solicitantes ao prolongamento e reiteração dessas lesões.

Por essa razão, há urgência na retirada dessa população do limbo ao qual está acometida. A mera positivação de direitos se mostra insuficiente e insatisfatória quando comparada à realidade imposta aos solicitantes. A violação aos direitos humanos desses migrantes é patente e a irresignação a esse cenário não deve se limitar a um discurso romantizado.

Dito isso, entende-se que a superação do vazio jurídico, institucional e social dos solicitantes atravessa a concepção de alteridade proposta pela Teoria Crítica dos Direitos Humanos, a qual será abordada na subseção que segue.

#### 4.2 RESSIGNIFICAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COMO PROCESSO DE LUTA POR UMA VIDA DIGNA

A realidade dos solicitantes de refúgio é delicada. Embora constitucional e internacionalmente positivada e conceituada como um direito humano, a duração razoável do processo de reconhecimento da condição de refugiado é diariamente desrespeitada, assim como o solicitante e suas necessidades básicas.

A exclusão e invisibilidade são patentes. Nesse sentir, mister ponderar que o maior e mais intenso desafio no campo dos direitos humanos tem sido a distância, por alguns considerada abismo, que existe e tem sido socialmente reproduzida entre o discurso que os afirma, a norma jurídica que os reconhece e seu efetivo

cumprimento,

Abismo entre lo que se dice y lo que se practica. Distancia entre compromiso social y reclamo de derechos. Cinismo e impunidad entre la constitución de poderes y sus ejercicios y el reconocimiento y cumplimiento de las libertades y capacidades asociadas de cada cual y de cada pueblo. Insuficiente y magro compromiso político con una cultura de derechos humanos (GALLARDO, 2010, p. 55).

Essa é justamente a situação que se apresenta. A abstração do que se encontra insculpido em diplomas normativos colide com a concretude precária e ineficaz vivenciada pelos solicitantes de refúgio no Brasil, denunciando a completa inexecutabilidade dessa concepção meramente formalista dos direitos humanos.

Como cediço, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH) é o marco da consagração dos direitos humanos sob a ótica tradicional. Fruto de um contexto europeu pós-Segunda Guerra Mundial extremamente conturbado, no qual a brutalidade humana foi desnudada e “os limites entre o aceitável e o inaceitável desbordaram amplamente daquilo que nos parece razoável” (LAFER, 1988, p. 76), a DUDH representou, naquele momento, a expressão jurídica do valor da pessoa humana, alçando os direitos humanos a referencial ético e moral não apenas no âmbito de políticas estatais internas, mas legitimou-os a nível internacional (MONTEIRO; SQUEFF, 2018, 165).

Embora seja um termo complexo e plurívoco, os direitos humanos, vistos nessa perspectiva, firmam-se nos pilares da universalidade e da essencialidade (RAMOS, 2017, p. 22). A universalidade conduz à ideia de que os direitos humanos não são destinados especificamente a um grupo privilegiado, mas a todos os seres humanos, e suscita a existência de uma comunidade internacional de valores e princípios fundamentais composta não apenas por Estados mas por esses indivíduos, tidos como livres e iguais (MONTEIRO; SQUEFF, 2018, 165). A essencialidade, por sua vez, diz respeito a serem direitos inerentes à pessoa (RAMOS, 2017, p. 23).

Essa fundamentação filosófica, afirma Flores (2009, p. 39), leva à compreensão de que há características naturais do ser humano as quais não podem ser violadas por

nada nem ninguém e, de fato, analisando a memória do horror trazida pelas atrocidades cometidas durante o século XX, parece afável e adequado sustentar a presença de uma “reserva espiritual intocável que nos preserva do mal desdobrado na história” (FLORES, 2009, p. 39).

Entretanto, em que pese a relevância dessa teoria para mobilização das consciências em prol de denúncias contra a tortura, a discriminação e a indiferença humana, uma análise mais detida indica que os malefícios trazidos pela defesa de uma concepção universalista de direitos humanos podem superar os benefícios.

Isso porque elevar os direitos humanos a um patamar imanente, livre de toda impureza contextual, pode gerar uma leitura ingênua e imediata de esperança em um mundo melhor e sem injustiças unicamente pela existência normativa desses direitos, como se não fosse necessário lutar pela efetivação de direitos, já que estão garantidos metafísica, ideal ou religiosamente (FLORES, 2009, p. 40).

Ocorre que, ao observar o contexto do surgimento e da internacionalização desse discurso clássico dos direitos humanos, percebe-se a predominância de um conceito de

caráter eurocêntrico, tendo em vista que se deu no âmbito europeu a sua estruturação; ocidental, por causa da cultura dominante; hegemônico e homogêneo, por sustentar a ideia de que toda e qualquer sociedade, independentemente das particularidades que detém, deve respeitar e introduzir ao seu sistema interno a proteção aos direitos humanos iguais (MONTEIRO; SQUEFF, 2018, 165).

No mesmo sentido, menciona Costa Douzinas (2009, p. 73) que

o “homem” dos direitos humanos é literalmente um homem branco de classe média ocidental que, sob as reivindicações de não discriminação e igualdade abstrata, estampou sua imagem na lei e nos direitos humanos e se tornou a medida de todas as coisas e pessoas.

De fato, as comunidades e os indivíduos não pertencentes ao padrão europeu, branco, ocidental, capitalista, aqui representados pelos solicitantes de refúgio, foram e continuam sendo subjulgados, invisibilizados e excluídos do gozo desses direitos.

A realidade retratada nesta pesquisa é espelho disso. O diálogo para construção do discurso universalizante de direitos compreendeu apenas uma cultura particular, servindo aos interesses de uma comunidade específica e hegemônica do capitalismo globalizado, havendo quem os entenda até mesmo como uma nova forma de colonialismo ocidental, ao desprezar “a pluralidade cultural e histórica que nos caracteriza como seres humanos” (CARBALLIDO, 2014, p. 78).

Entende-se, portanto, que essa noção clássica surgiu em um momento histórico concreto, sendo produto cultural da modernidade ocidental capitalista e, em grande medida, tem cumprido um papel legitimador da ideologia dominante (CARBALLIDO, 2014, p. 78). Assim, verifica-se que essa acepção tradicional de direitos humanos encontra-se limitada notadamente pelo “humano concreto, contextual e imanente, que necessita de bens materiais e imateriais para uma vida digna” (GRUBBA, 2012, p. 326).

Diante disso, é necessário pensar e propor uma compreensão desses direitos na qual o reconhecimento normativo não implique o esvaziamento de sua carga utópica, que a consagração formal coincida com a efetiva fruição, especialmente em favor dos setores mais vulnerabilizados da sociedade. Objetiva-se um discurso de direitos humanos que permita uma prática emancipatória e libertadora e não legitimadora de processos opressores e excludentes.

Essa teoria crítica deve confrontar e denunciar essa fundamentação tradicional dos direitos humanos que se presta a encobrir interesses hegemônicos, permitindo a justificação e manutenção de um sistema profundamente injusto de relações sociais, políticas, econômicas, culturais e ideológicas, no qual a parcela majoritária da população mundial permanece em condições de subordinação (CARBALLIDO, 2014, p. 78).

Ressalta-se que não se pretende, com isso, defender uma visão localista multicultural, com a preponderância do “próprio”, de uma determinada cultura sobre a outra e exaltação da diferença, centrada em práticas particulares, pois, como ressalta Flores (2003, p. 292), funda-se em um recorte da realidade que acaba no mesmo lugar comum do discurso universalista de direitos humanos, pois absolutiza as identidades.

A esse respeito, Joaquín Herrera Flores (2003, p. 297) alega que

o localismo também se afoga frente à pluralidade de interpretações e, a seu modo, também constrói outro universalismo, um universalismo de retas paralelas que somente se encontrarão no infinito do magma das diferenças culturais. O “localismo” sistematiza seu próprio “ponto final” sob as premissas de uma racionalidade material que se resiste ao universalismo colonialista a partir dos pressupostos do “próprio”. Fecha-se sobre si mesmo. Resistindo-se a uma tendência universalista a priori de depreciar as “distinções” culturais com o objetivo de impor uma só forma de ver o mundo, o localismo reforça a categoria de distinção, de diferença radical, com o que, em última instância, acaba defendendo o mesmo que a visão abstrata do mundo: a separação entre nós e eles, o desapareço pelo outro, a ignorância com respeito a que o único que nos faz idênticos é a relação com os outros; a contaminação de alteridade.

Desse modo, verifica-se que ambas as visões extremadas apresentam um problema contextual. De um lado, a ausência absoluta de um contexto gera uma abstrata homogeneização da sociedade que exclui os grupos minoritários da efetivação de seus direitos. De outro, a excessiva valorização do contexto desdenha do que não coincide com a identidade defendida e provoca exclusão de outras perspectivas (FLORES, 2003, p. 293).

Deve-se, então, buscar o rompimento com a aceitação e naturalização da exclusão social. A alternativa proposta, portanto, perpassa a superação dessa dualidade, por meio de uma visão complexa, a qual incorpora os distintos contextos físicos e simbólicos existentes, assumindo a presença de uma multiplicidade de vozes e concedendo-lhes direito a se expressarem e lutarem, partindo para uma concepção democrática que preza pela participação coletiva para construção de condições materiais e concretas de dignidade (FLORES, 2003, p. 294).

Nesse sentido, Joaquín Herrera Flores (2003, p. 300) propõe, em sua teoria, uma racionalidade de resistência, a qual se constrói por meio de uma inter-relação e não superposição de ideias, que rejeita uma visão microscópica e fechada, mas permite “deslocarmo-nos pelos diferentes pontos de vista sem a pretensão de negar-lhes, nem de negar-nos, a possibilidade de luta pela dignidade humana” (FLORES, 2003, p. 300).



Assim, entende os direitos humanos como

processos sociais, econômicos, políticos e culturais que possam configurar materialmente a criação de uma nova ordem, servindo de matriz para construir novas práticas sociais, novas subjetividades antagônicas, revolucionárias e subversivas de uma ordem global injusta (CARBALLIDO, 2014, p. 80).

Segundo Flores (2009, p. 61), os direitos humanos são definidos como “conjunto de processos sociais, econômicos, normativos, políticos e culturais que abrem e consolidam [...] espaços de luta pela singular concepção da dignidade humana”. Tais processos se perfazem por meio de dinâmicas e lutas históricas que expressam resistência contra as violações perpetradas pelas esferas de poder contra indivíduos e grupos.

Considera-se, assim, como um processo de diálogo permanente, que serve como ferramenta empoderadora dos diferentes modos de luta social para a construção de uma realidade mais justa e igualitária. Os direitos não devem ser entendidos de maneira dissociada das condições políticas e institucionais que sirvam para sua efetiva implementação e garantia. De outro modo, devem ser politizados, pois necessitam de aspectos políticos e institucionais favoráveis para que não se limitem à mera abstração, pugnando por uma relação permanente entre teoria e prática.

Sobre esse aspecto, destaca Helio Gallardo (2010, p. 68) que

necesitamos primariamente movimientos sociales que reclamen radicalmente su necesidad de ser sujetos en todas las instancias de su existencia social particular. Y necesitamos un aparato estatal en sentido amplio y un estilo gubernamental que potencie la voluntad de ser sujeto en todos y en cada uno. Y que también sancione, unitaria o pluralmente, en el sentido de castigar, el irrespeto al derecho de cada individuo a ser sujeto en la relación de pareja, en la familia, en la economía, en la dinámica política y en los encuentros y desencuentros culturales. Si así fuera, nos acercaríamos a una cultura de derechos humanos y ella condensaría y expresaría una tendencia a la ausencia de coerción y coacción.

Para a consecução de um conceito de direitos humanos que torne possível a

superação de sua utilização como ferramenta para manutenção de desigualdades e injustiças, é preciso que, além do campo estritamente jurídico, eles sejam apropriados pela população e se tornem catalisadores de processos históricos (CARBALLIDO, 2014, p. 85). Por isso, torna-se importante que debates sobre direitos humanos sejam promovidos com base na realidade, no contexto vivenciado, de modo que criem ambientes de reflexão que incentivem experiência de luta em prol de uma vida digna para todos (CARBALLIDO, 2014, p. 85).

Eles devem ser contextualizados em práticas sociais concretas que possibilitam a luta contra a homogeneização, centralização e hierarquização de práticas institucionais excludentes e opressoras. Cria-se uma espécie de “intervencionismo humanitário” (FLORES, 2009, p. 72) encabeçado pelas próprias vítimas contra uma ordem desigual.

A intenção é justamente “empoderar e fortalecer as pessoas e grupos que sofrem violações, dotando-os de meios para lutar pela dignidade” (FRIEDRICH; TREVISAN, 2019, p. 16).

Vê-se, então, que as lutas sociais que desencadeiam direitos humanos não se conformam simplesmente com a positivação de seus direitos, mas buscam a configuração de um ambiente sociocultural que seja a matriz institucional de seu cumprimento. A luta apenas termina com a transformação efetiva da sociedade, com o reconhecimento e acompanhamento entre culturas e grupos que compartilham dos mesmos ideais (GALLARDO, 2010, p. 59).

Nesse contexto, é importante que os direitos humanos sejam culturalmente reconhecidos pela população ou pelo grupo que os reivindica, tanto em nível individual como nas demais formas de organização social. Esse é um ponto importante, pois, considerando que os direitos humanos são constituídos por esse processo social de luta por dignidade, é imprescindível avançar na construção de uma cultura que se oponha à apatia que se enfrenta ante às diversas violações de direitos humanos de grupos marginalizados (CARBALLIDO, 2014, p. 86).

Esse processo se inicia pelo reconhecimento de condições indignas de vida por uma população, que se organiza e se mobiliza para superá-las, transformando-as e permitindo que essas conquistas inspirem outros (CARBALLIDO, 2014, p. 86).

Realmente, os indivíduos afetados pelas injustiças do sistema estabelecido são os que detêm legitimidade para questionar as relações de poder, identificar as violações e desnaturalizar o que se pretende normalizar e mudar a história para alcançar as condições materiais necessárias a uma vida digna (CARBALLIDO, 2014, p. 86).

Faz-se necessária uma compreensão da complexidade dos direitos em uma abertura intercultural, reconhecendo que não há apenas uma via cultural para o alcance de direitos, por isso, devem ser criados os caminhos e construídas as pontes necessárias para a consecução de vida digna a todos (FLORES, 2009, p. 62).

Nessa perspectiva, busca-se o desenvolvimento de práticas que pretendam conhecer o que outras culturas entendem por dignidade humana e como lutam por ela. Como prática cultural, concebe-se um sistema de superposições entrelaçadas. Em seu aspecto intercultural, leva a uma “prática dos direitos que estão inseridos em seus contextos, vinculados aos espaços e às possibilidades de luta pela hegemonia e em estreita conexão com outras formas culturais, de vida, de ação” (FLORES, 2009, p. 160), prática essa que não visa minimizar o extenso e plural acervo de interpretações existentes, mas caminha para uma prática social híbrida, que esteja atenta à multiplicidade de conexões entre as formas de vida e de luta por condições de vida digna.

Conclui-se, portanto, que diante do caráter meramente legalista que vivem os solicitantes de refúgio acerca de seus direitos humanos, percebeu-se que a consagração no sistema normativo brasileiro e nos tratados internacionais não foi acompanhada do estabelecimento de mecanismos que permitam sua efetividade. Verifica-se, sob a ótica da Teoria Crítica dos Direitos Humanos, que a efetiva implementação da duração razoável do processo de reconhecimento da condição de refugiado demanda uma complexidade de aspectos políticos, ideológicos, sociais, culturais e econômicos. A luta deve ser mantida no campo do direito, mas deve-se também empoderar esse grupo marginalizado para que se criem outras formas de garantia vinculadas a outros campos da realidade.

Trata-se de uma opção de ressignificação dos direitos humanos: uma opção ética

contra as formas de exclusão e opressão; uma opção política a favor do empoderamento de quem se vê submetido às injustiças, entendendo que, a partir deles e em solidariedade a eles, serão instaurados processos de emancipação e transformação; e uma opção epistemológica, pois, buscar enxergar o mundo da posição dos marginalizados, o que demanda um diálogo permanente e um esforço para enxergar os lugares em que essa realidade deve ser transformada (CARBALLIDO, 2014, p. 88).

A partir desse olhar, torna-se possível pensar na superação da invisibilidade e precarização a que são relegados os solicitantes de refúgio no Brasil, por meio da conscientização de seus direitos humanos, especialmente de um processo com duração razoável, que lhes garanta efetivamente oportunidade de sobrevivência digna enquanto esperam pelos seus pedidos de refúgio. Passa-se em seguida ao fomento de debates para construção de condições e processos de luta, empoderando e fortalecendo essa comunidade para que lhe seja concedida a proteção adequada que é devida.

## CONCLUSÃO

Estar solicitante de refúgio, apesar de condição necessariamente temporária, não se pode dizer que é algo confortável. Após vivenciar uma experiência de conflito ou violência em seu Estado de origem e ter que deixá-lo por um fundado temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou defesa de determinada opinião política, o solicitante deve se submeter a um processo para concessão do *status* legal de refugiado no país em que alcançar recepção.

Diante da ausência de previsão internacional e universalizada de um procedimento específico para o reconhecimento da condição de refugiado, cada Estado disciplina à sua maneira, em seu direito interno, como deve proceder os que buscam a proteção nacional como refugiado.

Nesse aspecto, ao analisar os instrumentos utilizados para o exame da elegibilidade dos refugiados no Brasil por uma perspectiva histórica, a pesquisa verificou que, até a edição da Lei nº 9.474/97, o país mantinha uma posição de retaguarda no que tange à adoção dos tratados internacionais envolvendo o Direito Internacional dos Refugiados e as garantias neles insculpidas.

A partir da referida lei, que definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, o governo brasileiro finalmente assumiu o compromisso institucional de estruturar um processo de reconhecimento da condição de refugiado, tomando, finalmente, uma postura protetiva e vanguardista em prol dessa população. O diploma ficou marcado por sua inovação e abrangência, sendo considerado modelo para a América Latina, principalmente por ter sido um dos pioneiros na incorporação do Espírito de Cartagena com a definição ampliada de refugiado.

Especificamente em relação ao trâmite previsto para o reconhecimento da condição de refugiado, principal alteração introduzida pela legislação de regência, mostrou-se relevante a compreensão da natureza processual e não meramente administrativa do processo que concede o *status* legal de refugiado, conceituando-o como uma

relação jurídica existente entre o solicitante de refúgio e a Administração Pública que se perfaz em uma sequência concatenada de atos que objetiva um provimento, qual seja, o deferimento ou não do pedido de refúgio.

Sob tal premissa, verificou-se serem assegurados ao solicitante de refúgio os direitos constitucionais e infraconstitucionais relativos ao processo administrativo, traçando, assim, um padrão de imparcialidade e transparência que refreia os arbítrios e as inconsistências estatais no reconhecimento do refugiado, porquanto não pode apenas se valer de critérios meramente políticos para conceder ou negar esse estatuto jurídico, antes, deve prezar por uma decisão adequadamente fundamentada, que obedeça aos princípios do contraditório, da ampla defesa, da legalidade e da duração razoável.

Essa percepção apontou para a existência de um devido processo legal para o refúgio, segundo o qual o Estado, aqui representado pelo CONARE, órgão responsável pela condução do processo de elegibilidade dos refugiados em primeira instância, deve se submeter a um rito processual pré-estabelecido, expressando uma autolimitação de sua autoridade administrativa, demarcada pelas normas constitucionais que asseguram dignidade humana ao solicitante de refúgio.

Assim, concluiu-se não se tratar apenas de uma garantia a ser reivindicada no plano interno, mas observável em tratados internacionais de direito internacional de direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto de San José da Costa Rica, podendo, pois, ser entendido como um direito humano do migrante e do refugiado.

Adentrando-se ao estudo da duração razoável do processo, foi possível constatar que a dimensão temporal é elemento determinante para a consecução de uma tutela adequada do direito, na medida em que a restrição da esfera jurídica de um indivíduo por tempo demasiadamente prolongado mostra-se injusta, ainda que meritoriamente acertada.

Embora complexa, a aferição de um tempo razoável pautou-se nos critérios desenvolvidos pela Corte Europeia de Direitos Humanos, os quais levam em conta a complexidade da lide, a conduta pessoal da parte, a conduta da autoridade

competente e o interesse em jogo.

No contexto do processo de reconhecimento da condição de refugiado, portanto, a temporalidade ganha contornos ainda mais relevantes, tendo em vista que o bem da vida em apreço é a proteção nacional ao indivíduo que fugiu de seu país de origem por temer ser perseguido, sendo, inclusive, considerado de caráter urgente pela Lei nº 9.474/97.

Apesar disso, quando observados os dados fornecidos pelo CONARE, denota-se que o tempo de processamento dos pedidos tem aumentado consideravelmente a cada ano, sendo atualmente necessário, ao solicitante de refúgio, aguardar o período médio de três anos para a obtenção de uma decisão que, caso negativa, ainda pode ser objeto de recurso, o que aumenta o período de espera.

A conjuntura apresentada revelou a patente violação à duração razoável no processo de refúgio, confirmando a hipótese de pesquisa e escancarando o abismo existente entre o direito humano internacionalmente garantido e a prática vivenciada por essa população. Não é outra a opinião unânime dos entrevistados acerca da demora exacerbada e desrespeitosa a que se submetem os solicitantes de refúgio no Brasil.

Acredita-se que lançar luz sobre essa realidade é de mister importância e utilidade, mormente porque tem-se constatado o aumento progressivo de solicitações de refúgio no país e, enquanto perdurar o cenário de inércia política que ratifica a existência de uma estrutura insuficiente para lidar adequadamente com o contingente de processos pendentes, mais solicitantes serão lançados a esse lugar comum por período irrazoável, sofrendo violações a seus direitos diariamente. Isso porque a demora exacerbada do processo representa não apenas uma lesão ao direito processual, mas reforça uma situação de indeterminação e insegurança vivenciada pelo solicitante, que não sabe quando e se terá seus *status* de refugiado deferido.

Longe de ser uma característica exclusivamente brasileira, a pesquisa demonstrou que a temática deve ser urgentemente tratada em nível internacional, haja vista a gravidade da situação apresentada na África do Sul, na Irlanda e no Reino Unido, onde, por exemplo, solicitantes de refúgio permaneceram por mais de quinze anos

sem resposta sobre seus pedidos.

Os impactos da longa espera demonstraram ser cruéis. Primeiramente, as expectativas e as ansiedades que envolvem a reconstrução da vida em um novo país perpassam, para os solicitantes de refúgio, pelo processo de reconhecimento da condição de refugiado e, inevitavelmente, esvaem-se enquanto o tempo de indecisão se protraí. O sentimento de medo por um futuro incerto se engradecem com o passar do tempo e pode ser traumatizante, interferindo até mesmo na saúde mental do solicitante. As angústias próprias desse estado de indeterminação culminam em uma maior possibilidade de desenvolvimento de depressão, ansiedade e estresse pós-traumático por parte dos solicitantes de refúgio e demonstram um fator de agravamento na invisibilidade que os acomete.

Em termos práticos, demonstrou-se que a ausência de um documento de identificação reconhecível pela população em geral é o maior dos desafios enfrentados. À folha de papel A4 impressa com dados pessoais e foto 3x4 é negado o caráter de documento oficial, embora consista no único documento que atesta a regularidade da condição migratória e a qualidade de solicitante. Lojas, empregadores, locadores de imóveis, empresas de cartão de crédito, instituições financeiras, escolas, universidades e até mesmo o serviço público têm dificuldade em aceitar o protocolo provisório quando necessária a documentação oficial do solicitante de refúgio, o que impede ou ao menos dificulta as relações mais básicas a serem firmadas para o início de uma nova vida.

A mitigação desse obstáculo era obtida com a emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, todavia, com a edição da Medida Provisória nº 905/2019 e a criação da Carteira de Trabalho Digital, fora retirado o caráter de documentação oficial à CTPS, relegando os solicitantes à deriva com sua folha de papel A4 em mãos. A esperança surge no Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM), que ainda não tem sido concedido em larga escala.

Além disso, o impedimento à reunião do grupo familiar do solicitante é aspecto que deve se considerar. Observou-se que o distanciamento dos laços familiares, além dos efeitos psicológicos, pode gerar consequências financeiras, pois, por vezes, o chefe de família é quem pleiteia o reconhecimento do refúgio e, ante a



impossibilidade de reunião familiar, necessita prover a própria subsistência e a da família que permaneceu no país de origem, além de deixá-los suscetíveis a uma possível “perseguição colateral”.

No ambiente acadêmico, os empecilhos se perpetuam. Atestou-se que os esforços para a revalidação dos diplomas de graduação e de pós-graduação se voltam principalmente aos refugiados, restando novamente invisibilizado o grupo dos solicitantes de refúgio.

Desse modo, concluiu-se que o solicitante, enquanto espera o seu futuro ser decidido pelo CONARE, acaba por residir em uma zona cinzenta entre a expulsão e a proteção definitiva, sendo lançado em um limbo não apenas jurídico, mas, também, social, cujos efeitos se intensificam conforme o transcurso do tempo.

A imensa distância constatada entre a construção teórica e meramente formal dos direitos humanos dos solicitantes de refúgio, especialmente no viés da duração razoável do processo, e o que se oferece pragmaticamente a eles evidenciam o colapso do discurso clássico reducionista dos direitos humanos, concebido em uma perspectiva cultura eurocêntrica e hegemônica que se pretendeu universalista, mas que, em verdade, marginaliza e exclui aqueles que não se encaixam nos padrões e contextos pré-estabelecidos.

Concluiu-se, portanto, pela necessidade de ressignificação dos direitos humanos através de uma teoria crítica que compreenda uma diversidade cultural e social e garanta efetividade e dignidade aos que ainda não as alcançaram. Nesse sentido, Joaquín Herrera Flores (2009) propõe uma teoria calcada no fortalecimento dos direitos já positivados em conjunto com o empoderamento dos desfavorecidos para que lutem por condições igualitárias e não hierarquizadas de acesso aos direitos.

O diálogo intercultural é visto como uma alternativa de construção de direitos humanos que respeitem as diversas realidades culturais, pois proporciona que pessoas e grupos excluídos, como os solicitantes de refúgio, sejam dotados de meios para buscar satisfazer suas principais demandas, transformando as estruturas e reinventando as dinâmicas sociais.

Compreender os direitos humanos como processos de luta social por condições de

vida digna é torná-los indissociáveis dos contextos aos quais se aplicam, buscando uma conjugação de teoria e prática emancipatória para promoção de espaços significativos de interação no qual se possa empoderar a si mesmo e a outros, para alcançar o resultado da efetividade dos direitos humanos e garantia da dignidade aos solicitantes.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Lei nº 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *Revista Da Faculdade De Direito de São Paulo*, São Paulo, v. 95, pp. 373-383, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e não violência*. São Paulo: Atlas, 2015.

ALMEIDA, Guilherme A. de; ARAÚJO, Nádia. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). *Deslocamento forçado supera 68 milhões de pessoas em 2017 e demanda novo acordo global sobre refugiados*. Genebra, 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/06/19/mais-de-68-milhoes-de-pessoas-deslocadas-em-2017-e-essencial-um-novo-acordo-global-sobre-refugiados/>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. *ACNUR treina funcionários do governo que entrevistam solicitantes de refúgio no Brasil*. Brasília, 2012. Disponível: <<https://www.acnur.org/portugues/2012/03/30/acnur-treina-funcionarios-do-governo-que-entrevistam-solicitantes-de-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 05 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. *Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado*. Brasil, 2011. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf)>. Acesso em: 20 set. 2019

\_\_\_\_\_. *Documentos*. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/brazil/documentos/>>. Acesso em: 01 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Soluções Duradouras*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>>. Acesso em: 01 maio 2020.

\_\_\_\_\_. *Ayuda*. Chile, 2020. Disponível em: <<https://help.unhcr.org/chile/solicitando-la-condicion-de-refugiado/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado/>>. Acesso em: 01 maio 2020.

\_\_\_\_\_. *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*, [s.d.]. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

ANNONI, Danielle. *O direito humano de acesso à justiça no Brasil*. Porto Alegre:

Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e acesso à justiça no direito internacional. Curitiba: Juruá, 2003.

\_\_\_\_\_. Acesso à justiça e direitos humanos: a Emenda Constitucional 45/2004 e a garantia a razoável duração do processo. *Revista Direitos Fundamentais e Democracia*, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 1-11, Jul./dez. 2007.

APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários   Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 333-365.

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.]. p. 81-99.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Ato administrativo e procedimento administrativo*. 1. ed. v. 1. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2014.

BAGGIO, Roberta Camineiro; SARTORETTO, Laura Madrid. O processo de construção do novo marco legal migratório no Brasil: entre a ideologia da seguranç a nacional e o direito humano a migrar. *Revista direitos fundamentais & democracia (UniBrasil)*, v. 24, p. 27-59, 2019.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Carta Circular n  3.813 de 7/4/2017*. Esclarece sobre a identificação de depositante para fins de abertura de contas de depósitos. Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Carta%20Circular&numero=3813>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Ant nio. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Administrativo*. 27 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: ACNUR, Ministério da Justiç a. *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiç a, 2010. p. 151-206.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira ; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O Brasil e o espírito de Cartagena*. *Revista Forced Migration*, ed. 35, jul. 2010. Disponível em:<

<https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMR35brasil.pdf>>. Acesso em: 01 de dez 2019.

BARROS, Larissa; LOTIERZO, Bárbara. *Protocolo provisório: identidade e direitos*, 2015. Disponível em: <<https://observatorio9474.wordpress.com/2015/08/20/protocolo-provisorio/>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

BBC. *Refugees in South Africa: 'Give us a place where we can be safe'*, 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-51284576>>. Acesso em: 02 maio 2020.

BRASIL. Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). *Busca de pedidos e respostas*. Disponível em: <http://www.acaoainformacao.gov.br/assuntos/busca-de-pedidos-e-respostas/busca-de-pedidos-e-respostas>. Acesso em: 15 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. *Perguntas Frequentes - Carteira de Trabalho Digital*. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <<https://www.gov.br/pt-br/temas/perguntas-frequentes-carteira-de-trabalho-digital>>. Acesso em 05 fev 2020.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos nº 231-C/MJ, de 13 de maio de 1996. *Diário da Câmara dos Deputados*, Poder Legislativo. Brasília, 8 de junho de 1996, p. 16340-16342.

\_\_\_\_\_. *Medida Provisória nº 905, de 11 de novembro de 2019*. Institui o Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, altera a legislação trabalhista, e dá outras providências. Brasília, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv905.htm)>. Acesso em: 25 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 11.264, de 24 de janeiro de 2020. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo. Brasília, 03 de fevereiro de 2020, ed. 23, sec. 1, p. 62.

CANÇADO TRINDADE, Antônio A. Deslocados e a proteção dos migrantes na legislação internacional dos Direitos Humanos. In: *Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*. v. 3. n. 3. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. 2008. p. 53-93.

\_\_\_\_\_. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*. San José, Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comité Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

\_\_\_\_\_. *A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil*. 2. ed. Brasília: UnB, 2000.

\_\_\_\_\_. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. v. I. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARBALLIDO, Manuel Gándara. Repensando los derechos humanos desde las luchas. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 1, n. 2, p.75-105, 2014.

CHAVES, João Freitas de Castro. Entrevista concedida pelo Defensor Público da União, 2020.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CINTRA, Natália; THEUBET, Matteo Louis Raoul Meirelles; WALDELY, Aryadne Bittencourt; ALMEIDA, Carla Miranda Jordão; SOUZA, Fabrício Toledo de. Cartagena+30: Pelo fortalecimento do direito de refúgio. *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, v. 9, p. 31-51, 2015.

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.

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.

\_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. Estabelece a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília, 2019. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/rn29.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

CNN CHILE. *Tramitación de solicitudes de refugio en Chile está demorando entre tres o cuatro años*, 2019. Disponível em: <[https://www.cnnchile.com/pais/tramitacion-solicitudes-refugio-chile-demora-3-o-4-anos-departamento-extranjeria\\_20190724/](https://www.cnnchile.com/pais/tramitacion-solicitudes-refugio-chile-demora-3-o-4-anos-departamento-extranjeria_20190724/)>. Acesso em: 02 maio 2020.

CRUSH, Jonathan; SKINNER, Caroline. *Rendering South Africa Undesirable: A Critique of Refugee and Informal Sector Policy*. Southern African Migration Programme, 2017.

CRUZ, Taís Vella. *Longe de casa: aspectos do devido processo legal de refúgio no Brasil e o sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente no contexto das solicitantes desacompanhadas ou separadas*. 2020. 258f.. Dissertação

(Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2020.

DALLARI, Adílson Abreu; FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

DE ALMEIDA, Alessandra Jungs; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O "Espírito de Cartagena" e a Política Brasileira de Refugiados. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, Rio Grande do Sul, v. 8, n. 15, p. 123-142, 2015.

DEPARTAMENTO DE EXTRANJERÍA Y MIGRACIÓN. *Estadísticas Migratorias: registros administrativos del Departamento de Extranjería y Migración*, 2020. Disponível em: < <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DEUTSCHE WELLE. *Germany speeds up asylum process*, 2019. Disponível em: < <https://www.dw.com/en/germany-speeds-up-asylum-process/a-47453715>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil – v. 1: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 17. ed. Salvador: JusPODIVM, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DOUZINAS, Costas. *O Fim do Direitos Humanos*. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 2009.

FELIX, Ricardo Burrattino. Breves Comentários às Resoluções Normativas do CONARE. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 257-272.

FISCHEL DE ANDRADE, José H. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-80.

FLORES, Joaquín Herrera. *A (Re)invenção dos direitos humanos*. Tradução de Carlos Roberto Diogo Garcia, Antônio Henrique Graciano Suxberger e Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

\_\_\_\_\_. Os direitos humanos no contexto da globalização: três precisões conceituais. *Lugar Comum*, Rio de Janeiro, n. 25-26, p. 39-71, 2009.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. *Revista Direito e Democracia*, Canoas, v. 4, n. 2, p. 287-304, 2003.

FREITAS, Vladimir Passos de; LAFERTÉ, Bernardo de Almeida Tannuri. Pedido de refúgio de estrangeiro não suspende processo de extradição. *Revista Consultor*

*Jurídico*, 07 jun. 2020. Disponível em: <[https://www.conjur.com.br/2020-jun-07/segunda-leitura-pedido-refugio-estrangeiro-nao-suspende-processo-extradicao?fbclid=IwAR2k022ZqodvOI3HU4WP4KdDsiQvBfbJYU9ZjlY0CdP5PVsQVtHD8Rm\\_Kgg](https://www.conjur.com.br/2020-jun-07/segunda-leitura-pedido-refugio-estrangeiro-nao-suspende-processo-extradicao?fbclid=IwAR2k022ZqodvOI3HU4WP4KdDsiQvBfbJYU9ZjlY0CdP5PVsQVtHD8Rm_Kgg)>. Acesso em: 10 jul. 2020.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila. Proteção dos Direitos Humanos: Constitucionalização do Direito Internacional ou Internacionalização do Direito Constitucional. *Revista Brasileira de Direito Internacional*, Paraná, v. 8, n.8, p. 4-21, 2008.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; BENEDETTI, Andréa Regina de Moraes. A visibilidade dos invisíveis e os princípios de proteção aos refugiados: notas sobre os acontecimentos recentes. In: GEDIEL, José Antônio Peres; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). *Refúgio e Hospitalidade*. Curitiba: KAIRÓS, 2016. p. 67-85.

FRIEDRICH, Tatyana Scheila; TREVISAN, Nicole Marie. Uma necessária readaptação do reconhecimento dos direitos humanos: por uma emancipação do ser humano pela sua igual dignidade e diferença cultural. *Inter: Revista de direito internacional e direitos humanos da Ufrj*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 1-22, 2019.

G1. *Brasil tem 86 mil estrangeiros aguardando resposta sobre refúgio e 14 funcionários para avaliar pedidos*, 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml>>. Acesso em: 07 ago. 2018.

GALLARDO, Helio. Novos pressupostos para a temática de direitos humanos. In: RÚBIO, David Sánches; FLORES, Joaquín Herrera; CARVALHO, Salo de (Orgs.). *Derechos Discriminados y Olvidados*. 2. ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. p. 55-71.

GERMAN LAW ARCHIVE. Asylum Procedure Act (Asylverfahrensgesetz, AsylVfG). In the version promulgated on 2 September 2008, Federal Law Gazette I, p. 1798; Most recently amended by Art. 2, Act of 23/12/2014, I 2439. Disponível em: <<https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=278>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

GETIRANA, Larissa. Entrevista concedida pela advogada da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, 2020.

GODOY, Gabriel Gualano de. O que significa reconhecimento da condição de refugiado?. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97* São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 81-94.

GOMES, Luiz Flávio; MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Direito Supraconstitucional: do absolutismo ao Estado Constitucional e Humanista de Direito*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no*



*Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 50-58.

GORDILLO, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas: la defensa del usuario y del administrado*. 1. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2014.

GRUBBA, Leilane Serratine. Para uma perspectiva latino-americana e emancipatória dos direitos humanos. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, Belo Horizonte, , n. 61, p. 305-330, 2012.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HURTADO, Michael Reed. *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*, United Nations High Commissioner for Refugees, 2013. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/51c801934.html>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

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

\_\_\_\_\_. *O Procedimento de Concessão de Refúgio no Brasil*. Ministério da Justiça. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/o-procedimento-refugio-no-brasil.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. 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.

JUBILUT, Liliana Lyra; 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.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. A jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos como paradigma para a concretização do conceito de razoável duração do processo. *Revista da AJUFE – Associação dos Juízes Federais do Brasil*, São Paulo, v. 28, n. 95, p. 109-140, 2015.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Comentários sobre decisões do CONARE*. 1. ed. Brasília: CONARE E ACNUR, 2007. Disponível em: <[www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. CONARE: Balanço dos seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; ALMEIDA, Guilherme Assis de; RODRIGUES, Gilberto (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. v. 1. 1. ed. São Paulo: CL-A Editora, 2011. p. 69-92.

\_\_\_\_\_. Do procedimento de determinação da condição de refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT,

Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.p. 215-216.

\_\_\_\_\_. *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Comentários sobre decisões do CONARE*. 1. ed. Brasília: CONARE E ACNUR, 2007. Disponível em: <[www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf](http://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *O Instituto do Refúgio no Brasil após a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE*. Brasília: Ministério da Justiça, 2007. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art\\_renatozerbini.pdf](http://www.justica.gov.br/central-de-conteudo/estrangeiros/art_renatozerbini.pdf)>. Acesso em: 05 mar. 2019.

LACERDA, Ana Luiza Valente Marins Drude de. *Os processos de solicitação de refúgio no Brasil*. 2013. 91f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais - IRI, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988.

LEITE, Larissa. *O devido processo legal para o refúgio no Brasil*. 2014. 350f.. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

\_\_\_\_\_. *Esfera recursal no processo de reconhecimento da condição de refugiado: uma expectativa brasileira*. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 239-256.

LUZ FILHO, José Francisco Sieber. *Os refugiados sob a jurisdição brasileira: breves observações sobre seus direitos*. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 173-190.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Direito fundamental à duração razoável do processo*. *Revista Jurídica*. Porto Alegre, v. 57, n. 379, maio 2009.

\_\_\_\_\_. *Tutela antecipatória, julgamento antecipado e execução imediata da sentença*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MARINONI, Luiz Guilherme.. ARENHART, Sergio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo curso de processo civil*. 3. ed. vol. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

MAZÃO, Isabela. *A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados*. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 157-152.

MEDAUAR, Odete. *A processualidade no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo moderno*. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ME´DECINS SANS FRONTIE`RES. *Life in Limbo: MSF's Psychosocial Support for Asylum Seekers in Sweden*, Stockholm, 2018. Disponível em: <[https://lakareutangranser.se/sites/default/files/msf\\_report\\_life\\_in\\_limbo\\_web\\_eng.pdf](https://lakareutangranser.se/sites/default/files/msf_report_life_in_limbo_web_eng.pdf)>. Acesso em 01 maio 2020.

MERIGUETI, Diego Souza. *Da invisibilidade ao reconhecimento: o processo como instrumento de luta dos refugiados pela efetividade de seus direitos*. 2017. 189f.. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito Processual) – Programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2017.

MIGRAMUNDO. *Após cinco anos no Brasil, congolês morre sem resposta sobre pedido de refúgio*, 2018. Disponível em: <<https://www.migramundo.com/apos-cinco-anos-no-brasil-congoles-morre-sem-resposta-sobre-pedido-de-refugio/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MILESE, Rosita. Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Tele Ferreira (Org.). *Refúgio no Brasil: A Proteção Brasileira aos Refugiados e seus Impactos nas Américas*. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 24-47.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Documentação*. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/migracoes1/refugio/documentacao>>. Acesso em: 05 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. *Destaque: Solicitantes de refúgio terão documento de identificação no Brasil*. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/solicitantes-de-refugio-terao-documento-de-identificacao-no-brasil>. Acesso em: 05 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. Perguntas Frequentes. Brasília, [s.d]. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes>>. Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 666, de 25 de julho de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-666-de-25-de-julho-de-2019-207244569#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Portaria%20regula%20o,do%20%C2%A7%202%C2%BA%20do%20art.>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 770, de 11 de outubro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>>. Acesso em: 05 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. *Refúgio em Números*. 4. ed. Brasília, 2019. Disponível em: <[https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros\\_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros_versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf)>. Acesso em: 20 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. *Carteira de Trabalho Digital Passo a Passo*. Brasília, [s.d]. Disponível em: <<https://empregabrasil.mte.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Passo-a-Passo-CTPS-DIGITAL-APP-e-WEB.pdf>>. Acesso em: 01 mar. 2020.

\_\_\_\_\_. Portaria nº 1.065, de 23 de setembro de 2019. Brasília, 2019. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-1.065-de-23-de-setembro-de-2019-217773828>>. Acesso em: 24 fev. 2020.

MINISTÉRIO DA MULHER, DA FAMÍLIA E DOS DIREITOS HUMANOS. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Recomendação nº 16 de 15 de agosto de 2019*. Recomenda a suspensão imediata dos efeitos da Portaria nº 666 de 25 de julho de 2019 do Ministro da Justiça. 20 ago 2019. Ed. 160, seção 1, p. 64. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/recomendacao-n-16-de-15-de-agosto-de-2019-211442786>>. Acesso em: 06 jul. 2020.

MONTEIRO, Michelle Alves.; SQUEFF, Tatiana.Cardoso. Para além de uma crítica aos direitos humanos: a interculturalidade como alternativa. *Hendu – Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Belém, v. 7, n.1, p. 160-174, 2018.

MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: Princípios constitucionais e a Lei 9.784/99*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NASC, THE MIGRANT & REFUGEE RIGHTS CENTRE. *Submission to the Joint Oireachtas Committee on Justice and Equality on Direct Provision and the International Protection Application Process*. Ireland, 2019. Disponível em: <<https://nascireland.org/sites/default/files/Submission%20on%20direct%20provision%20and%20the%20international%20protection%20process.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2020.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Princípios do Processo Civil na Constituição Federal*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 1948. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PAIVA, Marcelo. *Português Jurídico*. 10. ed. Brasília: Educere, 2015.

PARANÁ; SANTA CATARINA; RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Negou Provimento à Apelação Cível e Remessa Necessária. APELAÇÃO/REMESSA NECESSÁRIA Nº 5014855-79.2017.4.04.7201/SC. União Federal e Alberto Nsimba Evaristo. Relator: Desembargadora Federal Vivian Josete Pantaleão Caminha. Porto Alegre, 27 de março de 2019. Disponível em: <[https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro\\_teor.php?orgao=1&numero\\_gproc=40000774221&versao\\_gproc=3&crc\\_gproc=2f129752](https://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&numero_gproc=40000774221&versao_gproc=3&crc_gproc=2f129752)>. Acesso em: 03 fev. 2020.

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.

\_\_\_\_\_. Direitos humanos e o Direito Constitucional internacional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

POLÍCIA FEDERAL. *Informações sobre consulta de processos*. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/consulta-andamento-de-processo>. Acesso em: 13 mar. 2019.

PONDÉ, Lafayette. Considerações sobre o processo administrativo. *Revista de Direito Público*, Rio de Janeiro, v. 130, p. 1-11, jan. 1977.

RAMOS, André de Carvalho. Novas tendências do Direito dos Refugiados no Brasil. In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 273-304.

\_\_\_\_\_. Pluralidade das ordens jurídicas: uma nova perspectiva na relação entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional. *Revista da Faculdade de Direito (USP)*, São Paulo, v. 106, n.106-107, p. 497-524, 2012.

\_\_\_\_\_. *Curso de direitos humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RECEPTION AND INTEGRATION AGENCY. *Direct Provision*, 2020. Disponível em: <[http://www.ria.gov.ie/en/RIA/Pages/Direct\\_Provision\\_FAQs](http://www.ria.gov.ie/en/RIA/Pages/Direct_Provision_FAQs)>. Acesso em: 03 maio 2020.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio; ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Portaria MJ-666: Inconstitucional, ilegal e atentatória à normatividade internacional*. Empório do Direito, 2019. Disponível em: < <https://emporiiododireito.com.br/leitura/portaria-mj-666-inconstitucional-ilegal-e-atentatoria-a-normatividade-internacional>>. Acesso em: 01 jul. 2020.

SCALABRINI CENTRE OF CAPE TOWN. *Migration Statistics: South Africa*, 2019. Disponível em: < <https://scalabrini.org.za/resources/migration-statistics-south-africa>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

SEVERO, Fabiana Galera. O procedimento de solicitação de refúgio no Brasil à luz da proteção internacional dos Direitos Humanos. In: *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, v.8, n. 8, p. 33-56, 2015.

SILVA, César Augusto da. *A política brasileira para refugiados (1998-2012)*. 2013. 292f.. Tese de Doutorado (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SILVA, Gustavo Zortea da. Entrevista concedida pelo Defensor Público da União, 2020.

SOUTH AFRICA. *R 366 of 2000, Refugee Regulations (Forms and Procedures)* 2000, 6 April 2000. Disponível em: < <https://www.refworld.org/docid/3affee564.html>>.

Acesso em: 01 maio 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. *A importância do procedimento administrativo I: colocação do procedimento na teoria do direito administrativo*. Doutrinas Essenciais do Direito Administrativo. v. 3. São Paulo, 2012.

TAVARES, Natalia Cintra; MARTUSCELLI, Patrícia Nabuco. *Seis motivos pelos quais a não suspensão do processo de extradição viola direitos dos refugiados*. Migramundo, 25 jun. 2020. Disponível em: < <https://www.migramundo.com/seis-motivos-pelos-quais-a-nao-suspensao-do-processo-de-extradicao-viola-direitos-dos-refugiados/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

TELLES, Antônio de Queiroz. *Introdução ao Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.

THE GUARDIAN. *Revealed: asylum seekers' 20-year wait for Home Office ruling*, 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/uk-news/2018/aug/17/revealed-asylum-seekers-20-year-wait-for-home-office-ruling>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

THE IRISH TIMES. *Lives in Limbo: life inside Ireland's direct provision system for asylum seekers*, 2014. Disponível em: <<https://www.irishtimes.com/news/lives-in-limbo>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Fintan O'Toole: Life in Direct Provision limbo is cruel and shameful*, 2019. Disponível em: < <https://www.irishtimes.com/opinion/fintan-o-toole-life-in-direct-provision-limbo-is-cruel-and-shameful-1.4072147>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Tempo e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

\_\_\_\_\_. *Garantia do processo sem dilações indevidas*. In: TUCCI, José Rogério Cruz e (Org.). *Garantias constitucionais do processo civil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

UNIVERSIDAD DE CHILE. *Los desafíos institucionales, jurídicos y sociales frente a la protección de las y los refugiados en nuestro país*, 2019. Disponível em:< <https://www.uchile.cl/noticias/154916/perspectivas-juridicas-y-sociales-en-el-dia-mundial-del-refugiado>>. Acesso em: 02 maio 2020.

UNITED KINGDOM GOVERNMENT. *Claim asylum in the UK*, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.uk/claim-asylum/decision>>. Acesso em: 03 maio 2020.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2017*. Geneva, 2018.

\_\_\_\_\_. *Global Trends: Forced Displacement in 2018*. Geneva, 2019. Disponível em: <[https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#\\_ga=2.129339916.1096834813.1588435789-1038557027.1566910376](https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf#_ga=2.129339916.1096834813.1588435789-1038557027.1566910376)>. Acesso em: 20 mar 2020.

\_\_\_\_\_. *UNHCR calls for action to cut Irish asylum waiting times*, 2018. Disponível em: < <https://www.unhcr.org/news/press/2018/4/5ae0228c4/unhcr-calls-for-action-to-cut-irish-asylum-waiting-times.html>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO, Resolução 29/2017. Disponível em: <[http://www.daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao\\_no\\_29.2017-\\_processo\\_no\\_5.004\\_2017-51\\_-\\_revalidacao\\_de\\_diploma\\_0.pdf#overlay-context=resolu%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-2017-cepe](http://www.daocs.ufes.br/sites/daocs.ufes.br/files/field/anexo/resolucao_no_29.2017-_processo_no_5.004_2017-51_-_revalidacao_de_diploma_0.pdf#overlay-context=resolu%25C3%25A7%25C3%25B5es-de-2017-cepe)>. Acesso em: 15 ago. 2019.

VEDOVATO, Luís Renato; SILVA, João Carlos Jarochinski. O pedido de refúgio suspende o processo de extradição. *Revista Consultor Jurídico*, 16 jun. 2020. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2020-jun-16/vedovato-silva-pedido-refugio>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

VENABLES, Emilie *et al.* Behind the Scenes of South Africa's Asylum Procedure: A Qualitative Study on Long-term Asylum-Seekers from the Democratic Republic of Congo, *Refugee Survey Quarterly*, V. 39, Issue 1, March 2020, p. 26–55. Disponível em: < <https://academic.oup.com/rsq/article/39/1/26/5741662>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, 07 mar 2012. Disponível em: < <https://diplomatique.org.br/qual-a-politica-migratoria-do-brasil/>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

VINCENZI, Brunela Vieira de. *A crise de confiança nas instituições democráticas da justiça brasileira e aplicação dos direitos fundamentais no processo judicial*. *Revista Forense*, São Paulo, v. 110, n. 419, p. 380-395, jan./jun. 2014.

## ANEXO A – Resposta ao pedido de informação ao Ministério da Justiça

24/07/2019

SEI/MJ - 9221134 - Informação



9221134



08850003424201945



Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Secretaria Nacional de Justiça  
Ponto Focal do SIC no Comitê Nacional para os Refugiados

INFORMAÇÃO Nº 66/2019/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SENAJUS

Processo: 08850003424201945

1. Em atenção ao SIC - Pedido de Acesso à Informação (9148577), informo o que segue:
  1. **Qual tem sido a duração média do processo de solicitação de refúgio, considerando como termo inicial o pedido feito à autoridade competente (art. 18 da Lei nº. 9.474/97) e como termo final a decisão irrecurável do Ministro de Estado da Justiça (art. 31 da lei de regência)?** Informação sobre o tempo de processamento dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado está disponível no site <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes> (terceira pergunta).
  2. **Quantos pedidos de refúgios (em primeira instância) estão pendentes de análise pelo CONARE atualmente?** Dados sobre solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados no Brasil estão disponíveis no site <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>.
  3. **Quantas pessoas, entre servidores, estagiários e membros do Comitê Nacional para os Refugiados, são encarregados de analisar os pedidos de refúgio?** Atualmente, 16 pessoas estão envolvidas nos procedimentos de elegibilidade das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Ressalte-se que, em razão da natural rotatividade de servidores entre órgãos do Governo Federal, esse número flutua ao longo do tempo.
  4. **Qual a quantidade de recursos contra decisões negativas do CONARE no procedimento de solicitação de refúgio encontram-se pendentes de julgamento pelo Ministro de Estado da Justiça?** A Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados não possui, atualmente, de maneira compilada e sistematizada, informação estatística sobre a quantidade de recursos que estão pendentes de decisão do Ministro de Estado.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA GONCALVES**,  
Coordenador(a) de Políticas de Refúgio, em 17/07/2019, às 15:40, conforme o § 1º do art. 6º e art.  
10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **9221134** e o código CRC **7C0B43B2**

O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



**ANEXO B – Respostas aos pedidos de informação disponíveis no Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) do Poder Executivo Federal sobre o tempo médio de duração do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil e sobre a estrutura de funcionários do CONARE para análise processual e elegibilidade dos refugiados**



5084049

08850003887201745



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**  
**PONTO FOCAL DO SIC NO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS**

Ofício n.º 71/2017/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SNJ-MJ

Brasília, 14 de setembro de 2017.

À Sua Senhoria o Senhor Daniel Braga Nascimento

Assunto: **Pedido de Acesso à Informação - Protocolo nº 08850003887201745**

Prezado Senhor,

1. Com os devidos cumprimentos, em atenção ao expediente da referência, em que Vossa Senhoria solicita informar qual o tempo médio de duração de um processo de refúgio a partir da solicitação na Polícia Federal, esclareço que o processo de reconhecimento da condição de refugiado demora, em média, dois anos e meio, no entanto o referido prazo pode variar em função de diversos fatores, tais como: ausência de dados suficientes no formulário de requerimento, localização do solicitante, ausência de atualização cadastral, viagens do solicitante, quantidade de solicitações recebidas no período, quantidade de servidores atuando no CONARE, nível de instrução e complexidade dos pedidos, dentre outros.
2. Quanto à solicitação de refúgio mais antiga aguardando decisão do CONARE, esclareço que se trata de pedido datado do ano de 2012, a respeito do qual não podem ser fornecidas outras informações em virtude da confidencialidade dos dados do processo de reconhecimento da condição de refugiado.
3. São essas as informações disponíveis para o momento. Permanecemos à disposição para outros esclarecimentos que se fizerem necessários, inclusive por meio do seguinte endereço eletrônico: [conare@mj.gov.br](mailto:conare@mj.gov.br).

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **JOSE AUGUSTO TOME BORGES**,  
**Coordenador(a) do Comitê Nacional para os Refugiados**, em 15/09/2017, às 15:06, conforme o  
 § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **5084049** e o código CRC **C560D59B**.  
 O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.



7287507

08850004693201848



## MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

### INFORMAÇÃO Nº 21/2018/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SNJ

**Processo nº 08850004693201848**

**Interessada: Ana Carolina dos Santos Dias**

**Pesquisadora**

1. Primeiramente, cumprimentamos pelo esforço em realizar pesquisa de tema extremamente relevante para a sociedade.
2. Informamos que o panorama mais completo sobre o contexto de refugiados e solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado está no relatório “Refúgio em Números”, disponível no site do Ministério da Justiça por meio do link [http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf/view](http://justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados-apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf/view). Este documento traz panorama histórico até o ano de 2017.
3. Para dados de 2018 referentes ao estado de São Paulo, ver tabela em anexo.
4. Esclarecemos, ainda que, diante do fato de ser livre o trânsito dentro do Estado brasileiro, o local onde ocorreu a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado não necessariamente é o local atual de residência. Ademais, grande parte de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado são realizadas no momento de desembarque no país.
5. Nos últimos 7 anos - entre 2011 e início de 2018 -, o Brasil recebeu 158.454 solicitações de reconhecimento da condição de refugiados.; no ano de 2018, contabiliza-se até o mês de junho, um total de 32.352 solicitações. Dessas solicitações, aproximadamente 85 mil ainda aguardam análise pelo Comitê Nacional dos Refugiados.
6. A Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados é composta por 21 servidores, dos quais 13 são oficiais de elegibilidade; por 17 estagiários; e por 2 terceirizados. Há também uma equipe de cerca de 20 voluntários que auxiliam na tradução de documentos, transcrição de entrevistas e pesquisa de país de origem.
7. Permanecemos à disposição para maiores esclarecimentos.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **GABRIELLA VIEIRA OLIVEIRA GONCALVES**, **Coordenador(a) de Assuntos de Refúgio**, em 19/10/2018, às 11:33, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **7287507** e o código CRC **50DAC58C**.

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.



4735103

08850002707201716



**MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA**  
**PONTO FOCAL DO SIC NO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS**

Ofício n.º 49/2017/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SNJ-MJ

Brasília, 18 de julho de 2017

A senhora LIZ DO NASCIMENTO MORAES GANDRA

Assunto: **resposta ao pedido de informação**

Prezado,

Em atendimento ao pedido de informação de Vossa Senhoria nº 08850002707201716, informo o que segue:

1. Gostaria de saber o tempo médio para concessão de refúgio no Brasil, do momento da expressão da vontade do solicitante até a decisão final do CONARE ou do Ministro da Justiça, em caso de recurso.

Hoje o tempo médio para o julgamento da solicitação de refúgio no Brasil é de 2 anos e meio.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **FELIPE VIEITAS MARQUES, Analista Técnico-Administrativo (ATA)**, em 18/07/2017, às 13:32, 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 **4735103** e o código CRC **3A2E7D21**. O trâmite deste documento pode ser acompanhado pelo site <http://www.justica.gov.br/ acesso-a-sistemas/protocolo> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08850002707201716

SEI nº 4735103

Esplanada dos Ministérios Bloco T, Ed. Anexo II, 3º. Andar, Sala 304, Anexo II - Bairro Zona Cívica  
 Administrativa, Brasília/DF, CEP 70064-900  
 Telefone: 2025-9225 Site: - [www.justica.gov.br](http://www.justica.gov.br)



## ANEXO C – Ofício circular nº 1/2018 DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU

29/11/2018

SEI - Processo

2714013v6

08038.008021/2018-95



DEFENSORIA PÚBLICA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Norte - SAUN, Quadra 05, Lote C, Bloco C, Centro Empresarial CNC - Bairro Asa Norte - CEP 70040-250 - Brasília - DF - <http://www.dpu.gov.br/>

### OFÍCIO CIRCULAR - Nº 1/2018 - DPGU/SGAI DPGU/GTMR DPGU

Brasília, 29 de novembro de 2018.

Aos/Às Senhores/as

**Empregadores/as, Tomadores/as de serviço, Dirigentes de Instituições de Ensino Médio e Superior, Gerentes de agências bancárias e gestores de órgãos da administração pública do Estado de São Paulo**  
Em mãos

Prezado/a Senhor/a,

A **DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO**, instituição destinada à assistência jurídica gratuita aos necessitados nos termos do art. 134 da Constituição, no interesse do/a imigrante portador/a deste ofício circular, vem expor e requerer o seguinte.

Desde a entrada em vigor da Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração), a DPU constata diversas restrições no acesso a direitos básicos como saúde, educação, bancarização, assistência social e trabalho, por dúvidas ou desconhecimento quanto à validade dos documentos exibidos por imigrantes, e especialmente por solicitantes de refúgio.

Por conta disso, informamos que são documentos de identificação válidos para imigrantes os seguintes: a) CRNM - Carteira de Registro Nacional Migratório, anteriormente chamada de CIE/RNE - Carteira de Identidade do Estrangeiro/Registro Nacional do Estrangeiro; b) Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, anteriormente chamado de Protocolo Provisório de Solicitação de Refúgio ou Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro (art. 22 da Lei nº 9.474/97 e Decreto nº 9.277/2018); c) passaporte ou cédula de identidade do país de origem, acompanhado de protocolo de requerimento de autorização de residência com certidão informativa do SISMIGRA, o sistema informatizado do Departamento de Polícia Federal; d) todos os documentos brasileiros emitidos em seu favor, tais como CNH - Carteira Nacional de Habilitação e CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social.

No caso dos/as solicitantes de refúgio, portar o protocolo não significa que a CRNM será entregue imediatamente. Como já explicado, o/a solicitante utilizará o protocolo até que seu pedido seja decidido pelo CONARE, o que pode levar meses ou mesmo anos. Nesses casos, ocorre a renovação periódica do documento, uma folha de papel A4 com foto emitida pela Polícia Federal, sem qualquer prejuízo para sua regularidade migratória. Nesse caso, sugere-se que se utilize, como número de identificação, o constante da CTPS, o CPF ou, ainda, o número do processo de solicitação, com dezessete dígitos (xxxxx.xxxxxx/xxxx-xx).

Lembramos ainda que a autorização de residência, mesmo que temporária ou por prazo determinado, permite o uso de serviços públicos e a emissão de CTPS, bem como o exercício de atividades remuneradas, com raras exceções. Além disso, se houve emissão de qualquer documento de identificação, ainda que seja chamado de "protocolo", o/a imigrante reside no Brasil e goza de todos os direitos previstos em lei, não sendo necessária a apresentação de visto, carimbo de entrada e nem de seu documento do país de origem. Por fim, ressaltamos que no Brasil não é crime empregar imigrantes mesmo em situação de irregularidade migratória, e a contratação aos já regulares não depende de qualquer autorização específica do Ministério do Trabalho. Pelo contrário, a discriminação no acesso a serviços e

29/11/2018

SEI - Processo

empregos por conta da procedência nacional pode configurar crime de racismo, nos termos da Lei nº 7.716/89.

Deste modo, a Defensoria Pública da União solicita a todos os/as destinatários/as do presente ofício circular que reconheçam os documentos indicados, já que possuem plena validade no território nacional, e promovam o acesso aos direitos previstos na Lei nº 13.445/2017. Em caso de negativa, solicitamos a entrega dos fundamentos por escrito ao/à imigrante, e disponibilizamos o email migracoes.sp@dpu.def.br para quaisquer esclarecimentos que se façam necessários.

Respeitosamente,

**João Freitas de Castro Chaves**

Defensor Público Federal



Documento assinado eletronicamente por **João Freitas de Castro Chaves, Coordenador(a)**, em 29/11/2018, às 18:25, conforme o §2º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site [http://www.dpu.def.br/sei/conferir\\_documento\\_dpu.html](http://www.dpu.def.br/sei/conferir_documento_dpu.html) informando o código verificador **2714013** e o código CRC **DACE3C8A**.

## **APÊNDICE A – Roteiro de entrevista**

1) De acordo com o CONARE, o tempo médio para o julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é de 03 (três) anos. Com base na sua experiência, esse período é razoável ou demasiadamente longo para o solicitante de refúgio?

2) Na sua visão, existem desafios enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante a tramitação do pedido de refúgio? Se sim, quais os entraves vivenciados por serem solicitantes e ainda não refugiados?

3) De que maneira a duração do processo impacta a vida do solicitante de refúgio?

**APÊNDICE B** – Entrevista concedida pelo Defensor Público da União João Freitas de Castro Chaves

**Pesquisadora:** De acordo com o CONARE, o tempo médio para o julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é de 03 (três) anos. Com base na sua experiência, esse período é razoável ou demasiadamente longo para o solicitante de refúgio?

**Dr. João Freitas de Castro Chaves:** Olha, esse período, ele é demasiadamente longo. Ele é muito longo, na verdade, né? O processo de solicitação de refúgio, da condição de refugiado, né? Que a gente chama usualmente de solicitação de refúgio, ele é feito pra ter uma decisão rápida, tem uma fase instrutória, mas é uma fase instrutória extremamente curta, em que é muito centrada em um ato, que é a entrevista, e a regra é que ele seja rápido pra, inclusive, pra beneficiar tanto a governança migratória do país como o interesse do migrante, né? Para que ele saiba se foi ou não reconhecido. Então esperar três anos para essa decisão é muito negativo para o migrante, e é um tempo considerado excessivo. O que acontece? Muitos migrantes saem, é, que não tem a condição de refugiado, se beneficiam dessa demora, claro. Então eles ficam renovando o protocolo de solicitação, que vale como documento no Brasil, e essa demora acaba sendo favorável em alguns casos, porque a pessoa permanece regular no Brasil com base na solicitação. Então eu acho que, em resumo, eu considero que é um tempo excessivo, mas que, na prática, acaba beneficiando uma quantidade significativa de migrantes que, pelo que se percebe da experiência, não seriam reconhecidos como refugiados pelo CONARE.

**Pesquisadora:** Na sua visão, existem desafios enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante a tramitação do pedido de refúgio? Se sim, quais os entraves vivenciados por serem solicitantes e ainda não refugiados?

**Dr. João Freitas de Castro Chaves:** O primeiro deles, e o mais evidente, é que o protocolo de solicitação de refúgio, que tecnicamente é chamado DPRNM (Documento Provisório de Registro Nacional Migratório) ele é muito precário, né? Você sabe, né? É um papel A4 com uma foto e ele não vem sendo reconhecido, na

prática, considerando a vida civil, como documento válido. Então, apesar de ser um documento, muitas vezes o migrante vem à defensoria, ou ao serviço de assistência pra dizer, “olha, não aceitaram, porque a faculdade não aceitou” ou “não foi aceito pra uma matrícula”, ou trabalho, enfim, então a gente acaba tendo esse trabalho de divulgação de que é um documento. A DPU tem um ofício padrão que divulga pelo Brasil todo, desde 2018, pra informar, a quem se interessar, que o protocolo é um documento válido.

Isso... Esse problema tem uma possibilidade de ser mitigado agora, por quê? Existe a previsão de um novo modelo de protocolo, ou melhor dizendo, de DPRNM, que seria uma carteirinha plástica igual ao formato ao da CRNM, que é a Carteira do Registro Nacional Migratório, mas ainda tá em processo de implantação, acho que tem um projeto-piloto em Brasília, e, apesar de já estar todo regulamentado e ter Portaria com o modelo, já ter essa previsão clara, ainda não foi implementado, então isso é uma esperança de que isso mitigue essa questão do reconhecimento amplo do DPRNM como documento, já que ele é um documento.

Um outro problema que a gente percebe para o solicitante é sair de viagem ao exterior. O solicitante, ele só pode viajar, ele tem que comunicar a viagem, e só pode ficar fora pelo prazo máximo de sessenta, de noventa dias, e, quando volta, precisa pedir novamente visto. Então, na prática, muitos... E como há um temor de que não vão obter visto, porque não é garantido, né? Um novo visto de visita e também não há uma previsão específica de visto temporário para que o solicitante de refúgio retorne, eles ficam emparedados no Brasil. Eles tem muito medo de sair do país e não conseguir retornar, então isso é uma situação bem dramática, né? Que a pessoa fica, de algum modo, presa no Brasil, aguardando que seja decidida a solicitação, e demora anos, e diminui bastante a mobilidade dela pra ir pra outros países e retornar.

E uma outra... um outro efeito muito negativo é que os solicitantes não podem beneficiar familiares que estão no exterior com reunião familiar, isso quer dizer, os familiares não podem vir ao Brasil com pretexto de promover visto temporário, com visto pra promover reunião familiar, já que o solicitante de refúgio, ele tem uma autorização de residência provisória, que não dá direito a esse benefício. Então eles acabam tendo que entrar como visto de visita para turismo. Muitas vezes, o visto é



negado em postos consulares brasileiros, especialmente na África, sob o argumento de que não é visita, de que é com propósito de migração, então isso é outro entrave que a gente observa também.

E uma coisa que também é perceptível é que, o solicitante de refúgio, ele não tem o mesmo benefício que o refugiado, que é o de flexibilização documental. Ou seja, não ser exigido documentos do país de origem, que é uma previsão que está no art. 20 da Lei de Migração, e o que isso quer dizer? Vamos imaginar o solicitante de refúgio que tem um filho e quer requerer a autorização de residência por reunião familiar, ele não tem o benefício da dispensa de documentos do país de origem: passaporte, certidão de antecedentes etc. e muitas vezes é necessária uma ação judicial para que essa dispensa de documento seja obtida e ele possa requerer uma outra forma de autorização de residência. Enfim, são vários entraves, mas os principais que eu mencionei seriam esses.

**Pesquisadora:** De que maneira a duração do processo impacta a vida do solicitante de refúgio?

**Dr. João Freitas de Castro Chaves:** Existem impactos psicológicos sérios, que é o da indefinição sobre a vida. A pessoa fica em uma situação muito precária, né? aguardando um processo ou como a gente fala no direito, fica *sub judice*, esperando uma decisão administrativa e isso é bem negativo pra vida social e, enfim, para o bem-estar da pessoa.

E, juridicamente, o que acontece é, a pessoa vai criando laços no Brasil, ela vai desenvolvendo sua vida aqui, e, a cada vez que é necessário provar a sua identidade ou ter um vínculo, estudar, trabalhar, sempre aparece isso, a cobrança de que em algum momento tem que ser decidido, a incompreensão de pessoas que não tem contato com a prática migratória de por que tá demorando tanto o processo, a pessoa não... fica indignada porque não entende.

E o que acontece muitas vezes é o que nós dizemos pra pessoa, a Defensoria, por exemplo, não pode acelerar o processo de solicitação de refúgio e nem é conveniente, porque, muitas vezes, o solicitante, ele não está numa... a gente faz uma análise que ele não tem o perfil de refugiado e não vale nem a pena acelerar o processo, porque a tendência é que o refúgio não seja reconhecido. Aí a pessoa fica

chateada, fica incomodada, então tem uma série de questões que envolvem a duração desse processo.

E uma coisa que sempre... além do aspecto pessoal, eu acho que a duração excessiva, e a formação do que a gente chama de passivo do CONARE, que passa de milhares de processo, como você já vai poder ver na sua pesquisa, ela é ruim para a governança migratória brasileira, para a organização do estoque de migrantes no Brasil e para a definição de políticas, para a gestão do sistema de informação, então tem esse aspecto também de que a demora processual, ela é ruim para o migrante, mas acredito que ela seja até pior para a política migratória e para a gestão migratória brasileira.

**APÊNDICE C – Entrevista concedida pelo Defensor Público da União Gustavo Zortea da Silva**

**Dr. Gustavo Zortea:** Hoje eu sou observador pela DPU no CONARE, a DPU é observadora no CONARE, o que significa que ela tem só direito à voz, sem direito a voto, e quem faz essa atuação sou eu, hoje, como coordenador do nosso grupo de trabalho sobre migrações.

**Pesquisadora:** Que interessante! Nossa, muito legal, eu não sabia. O senhor acompanha de fato esse processo, né?

**Dr. Gustavo Zortea:** E é um tema que eu gosto, assim, porque, às vezes, eu vejo que, na academia, as pessoas tem muito... elas falam muito sobre refúgio, mas poucos conhecem realmente como é que o CONARE funciona, como é que decide, entendeu? E eu gosto de falar sobre isso mesmo, porque, às vezes, é uma forma de divulgar a minha vivência lá para as pessoas, né? Para elas terem uma ideia do que acontece.

**Pesquisadora:** De acordo com o CONARE, o tempo médio para o julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é de 03 (três) anos. Com base na sua experiência, esse período é razoável ou demasiadamente longo para o solicitante de refúgio?

**Dr. Gustavo Zortea:** Olha assim, eu tenho pouco parâmetro dos outros países, né? O que eu poderia... eu sei que alguns outros países, eu não saberia agora nominar exatamente quais, eles têm um processo de refúgio muito mais célere do que este. Há inclusive países que têm procedimentos acelerados, né?

**Pesquisadora:** O Equador, eu acho.

**Dr. Gustavo Zortea:** É... que é algo que a gente, aqui no Brasil, oficialmente, não instituiu ainda. O que nós temos de mais próximo de um procedimento acelerado foi esse reconhecimento dos venezuelanos, *prima facie*, que vem, que já ocorreu duas vezes, né? De grupos de venezuelanos que foram reconhecidos sem entrevistas. Então esse é o mais próximo que a gente tem hoje, no Brasil, de um procedimento

acelerado. Três anos, de fato, é um tempo excessivo e isso se nós analisarmos apenas sob a ótica da razoável duração do processo, que é um pouco a sua abordagem. Por quê? Porque uma pessoa que tá lá postulando proteção que é vítima de alguma perseguição, então não é muito razoável a gente imaginar que ela vá ter uma resposta do Estado Brasileiro só em três anos. Enfim, eu acho que isso é... por isso que eu acho que, sob a ótica da razoável duração do processo, de fato não é um tempo razoável. Que que isso pode gerar?

**Pesquisadora:** Que já é a pergunta dois, na verdade, né?

**Dr. Gustavo Zortea:** É... Mas eu acho que, ainda na primeira, a gente poderia pensar, o que poderia ser feito? O que as instituições poderiam fazer assim? Já tem casos de advogados que fazem MS (mandado de segurança) para com base na razoável duração do processo, pra que o CONARE julgue o pedido deles.

**Pesquisadora:** Eu achei um do TRF4, inclusive, julgado favoravelmente, para determinar o julgamento da solicitação de refúgio.

**Dr. Gustavo Zortea:** A tendência é que seja razoável, isso é justamente o indicativo de que três anos não é um valor, não é um tempo natural. A DPU não tem muita prática de fazer isso, a gente tem mais a preocupação de tentar colaborar com o CONARE. A pergunta que a gente se faz é a seguinte: como é que a DPU pode colaborar com o CONARE pra que esse tempo de reconhecimento reduza? Que ele possa ser mais célere, né?

**Pesquisadora:** A atuação é ali na discussão dos casos, no dia a dia ali, como que a instituição atua?

**Dr. Gustavo Zortea:** A DPU, ela faz assim, a gente recebe alguns solicitantes de refúgio que procuram a DPU para prestar assistência no processo, mas a principal assistência que a gente presta, na verdade, é elegendo alguns casos para debater na plenária, pra fazer quase que uma defesa oral mesmo desses casos na plenária. E depois, em um segundo momento, em muitos casos, a gente faz o recurso quando há o indeferimento, então é isso. E essa questão do tempo do processo, ela também envolve o recurso, porque, eu sei que três anos, na verdade, a informação que eu tinha era quatro, mas como é três, que bom que baixou para três.

**Pesquisadora:** Então, eu fiz uma solicitação de informação, e eles me redirecionaram ao site do próprio CONARE, aquela aba de perguntas frequentes, eles tão colocando lá. E, lá, hoje, está três anos.

**Dr. Gustavo Zortea:** Ah, entendi. Porque, no recurso, a gente não tem muito parâmetro assim. Têm recursos que estão pendentes a muito, muito tempo. Até pouco tempo atrás, não havia um fluxo de julgamento de recursos de refúgio. O que fazia com que eles ficassem sem perspectiva de julgamento. Hoje, a gente sabe que alguns têm sido julgados, mas, de fato, eu não sei se isso tá tão organizado assim no âmbito do Ministério da Justiça.

**Pesquisadora:** Provavelmente esse prazo de três anos é da solicitação até a decisão do CONARE.

**Dr. Gustavo Zortea:** É isso, certamente sim. Depois pode ficar alguns anos também esperando o julgamento do recurso. O que seria relevante te falar nesse ponto, eu acho que, por exemplo, nós tínhamos uma vivência relacionada aos “turcos de Hizmet”, você já ouviu falar deles?

**Pesquisadora:** Não...

**Dr. Gustavo Zortea:** Eles são turcos que começaram a ser perseguidos na Turquia, por pertencer ao movimento Hizmet, que é um movimento educacional. Em algum momento, esse movimento se chocou com o Erdogan, com o presidente Erdogan da Turquia, e eles fugiram pro Brasil. Esse movimento é tratado na Turquia como um movimento terrorista, só que começaram a surgir, contra esses membros do Hizmet, várias acusações relacionadas principalmente ao financiamento ao terrorismo. Pra você ter uma ideia, é algo como, o Hizmet é um movimento grande e importante dentro da Turquia, de modo que eles tinham alguns bancos e tal, várias instituições relacionadas ao movimento. E aí, no momento em que o movimento é declarado terrorista, as pessoas que depositaram seu dinheiro no Banco foram reconhecidas como financiadores de terrorismo. A gente faz o seguinte paralelo, é como se o Banco do Brasil fosse declarado terrorista, e todos os correntistas do Banco do Brasil fossem considerados financiadores de terrorismo. É mais ou menos isso. Aí o que acontece? As pessoas, eles têm talvez até se tu tiver interesse, teve a extradição do Ali Sipahi, que é um pedido de extradição é ligado a esse caso. Foi um

pedido de extradição que o Supremo indeferiu, reconhecendo de fato a perseguição ao Hizmet. Mas tem várias pessoas que solicitaram refúgio aqui no Brasil e nós temos tentado que se acelere um pouco o julgamento delas, para que dê uma tranquilidade para a comunidade, porque muitos assim nessa, e aí já é um reflexo da demora, muitos nessa ânsia de aguardar, de saber se vão ser reconhecidos como refugiados pelo CONARE, deixaram o país, os que tinham mais condições financeiras. Então isso é um pouco retrato da angústia que o solicitante de refúgio passa por conta dessa dúvida se vai ser reconhecido ou não, né? E aí nós solicitamos que alguns fossem, que pelo menos um fosse julgado simbolicamente, para dar uma tranquilidade para a comunidade. E, justamente, o que o CONARE respondeu é que, a rigor, eles teriam uma fila e que teria que seguir essa fila. Então um dos motivos, a gente não sabe...

**Pesquisadora:** Mas esse pedido se deu extrajudicialmente, por ofício?

**Dr. Gustavo Zortea:** Não, se deu no âmbito das discussões do CONARE. Formalizamos no CONARE, né? E aí o que acontece, eles têm... O discurso do CONARE é de que há uma fila, a gente de fato não conhece essa fila, o que eu sei é que eventualmente essa fila não é respeitada, principalmente em casos justificáveis, de solicitantes de refúgio que são extraditando. Porque, em geral, o extraditando tá preso e muitos solicitam refúgio, e a solicitação de refúgio suspende o processo de extradição até a decisão do refúgio. Então, para esses casos, eles tendem a dar bastante celeridade. Aí certamente não vai ser julgado em três anos, vai ser julgado muito rapidamente.

**Pesquisadora:** Mas essa fila também não é pública, só eles que tem acesso à antiguidade dessa fila?

**Dr. Gustavo Zortea:** É, não é pública, eu não sei qual é, quem serão os próximos, isso eu não sei. Isso eu não tenho acesso, eu não tenho. Mas, oficialmente, eles dizem que tem uma fila, que eu sei também dizer é que essa fila, muitas vezes, ela não é observada, e até em situações, essas de solicitação de refúgio eu acho até justificável porque o cidadão tá preso, né? Tem situações justificáveis. Mas, a rigor, significa dizer que há uma fila, mas há também uma abertura pra que, em casos específicos, essa fila não seja observada. Isso vai refletir nesses três anos aqui que

you mentioned. The applicant for asylum is certainly judged much faster. I wouldn't know how much, but what people observe is a great speed for interviewing them and for judging. Thus, observing the structure of CONARE, these three years they also, although they are not reasonable in terms of state response, I would say that it is what is possible to do today with the structure that CONARE has, considering the number of asylum requests, which is another, another variable that impacts this deadline. People know that in the foreigner statute there was one, few options for regularization, which led people to request asylum as a form of regularization. Then this large backlog of CONARE can still be a reflex of this old paradigm of this migration law, excuse me, of the foreigner statute. People are now facing cases, some backlog, old, right? These people.

**Pesquisadora:** Mas o senhor acha que o fortalecimento do CONARE em relação ao aumento do número de oficiais de elegibilidade seriam então uma opção, seria considerável?

**Dr. Gustavo Zortea:** Eu acho que é uma necessidade, porque eles têm sempre reclamando de terem poucas pessoas para entrevistar em algumas cidades. Eles estão trabalhando, eles têm hoje um braço do CONARE em São Paulo, estão querendo instituir um braço no Rio, estão querendo ampliar um pouco, assim, a parte administrativa do CONARE, para poder intensificar isso. Não dá para dizer que eles estejam parados, de fato não estão, mas eles esbarram efetivamente em um problema de estrutura, em relação ao número de casos. Esses reconhecimentos *prima facie*, eu acho que pode ser uma boa solução, que é uma solução que surge sem restringir direitos. Você acelera, você dá uma, porque essa questão do tempo de três anos também tá ligada ao tempo do CONARE, então, se você começa a criar mecanismos de, pra acelerar julgamentos, você também começa a reduzir o estoque, e também começa, em geral a exigir um tempo menor para o julgamento. Tem que pensar que eles têm uma estrutura física congelada lá, e, se aumentar a quantidade de processos que entra, vai aumentar o tempo, e, se diminuir, vai diminuir o tempo. Acho que é um pouco esse o raciocínio. Então eu acho que tem alguns mecanismos, e tem que ser mecanismos que não restringem o direito, que assegurem direitos, e um deles é o reconhecimento *prima facie*, que o CONARE

poderia estender para outros países, não precisaria se restringir à Venezuela. Poderia reconhecer, enfim, eu acho que tem outras hipóteses que eu acho que poderiam e, principalmente, nos casos de graves e general violações de direitos humanos, que é uma hipótese objetiva que em tese poderia se submeter ao reconhecimento *prima facie*. Então acho que é por aí um pouco o caminho para começar a derrubar o estoque.

**Pesquisadora:** Na sua visão, existem desafios enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante a tramitação do pedido de refúgio? Se sim, quais os entraves vivenciados por serem solicitantes e ainda não refugiados?

**Dr. Gustavo Zortea:** Então, tem essa questão natural da angústia que a gente vê nas pessoas, de não ter uma resposta, de não saber se vai ser reconhecido, que é muito ilustrado por esse movimento Hizmet dos turcos, essas pessoas que começaram a sair do Brasil porque não tinham resposta e ainda não têm resposta do Estado Brasileiro sobre refúgio. Mas há também o problema do protocolo, hoje a ideia é que o protocolo fosse substituído pela DPRNM, que é o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. Só que, na prática, o que eles fazem? Eles pegam o mesmo papel A4 e escrevem lá em cima, né? “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório” e não resolve, eles não têm o atestado. A ideia do DPRNM é que eles tivessem um plástico disponível, como uma carteira normal, para que eles não ostentassem uma folha A4 que não parece documento em lugar nenhum, né? Na verdade...

**Pesquisadora:** Tem até uma resolução que fala sobre o que deveria ter, o que deveria constar. Mas então, por enquanto nada?

**Dr. Gustavo Zortea:** Eu sei assim, eu não sei te dizer, eu sei que, em alguns lugares, já está instituído, mas são poucos assim, a maioria dos lugares, o que a gente vê é a folha A4 ainda, que a pessoa apresenta e o outro lá, como não reconhece como documento, desconfia da regularidade migratória da pessoa. Então esse, certamente, é o pior problema. E é um problema que foi parcialmente resolvido com essa nova, com o DPRNM, mas, na prática, ele não foi superado ainda. Então, acho que é isso.



**Pesquisadora:** De que maneira a duração do processo impacta a vida do solicitante de refúgio?

**Dr. Gustavo Zortea:** Acho que eu falei um pouco já sobre isso, né? É um pouco, impacta na questão dessa angústia, da pessoa não saber quando vai ter uma resposta, né? E também impacta certamente para a reunião familiar, porque a pessoa que é solicitante não tem direito à reunião familiar, quem é refugiado tem, então a pessoa fica, veja a situação, a pessoa é perseguida, fica aqui demorando para ter uma resposta do Brasil, três anos que é a média, e, enquanto isso, a família dela tá lá no Estado de origem, porque muitas vezes não consegue sair, eles fogem e não tem como trazer a família, não tem dinheiro para isso. A família permanece no país de origem, enquanto não for refugiado, não consegue trazer essa família, e, na prática, o que acontece? Ele acaba tendo que sustentar uma família aqui e uma família lá. Pra eles, isso é praticamente impossível, para alguns perfis mais pobres assim. E pior, às vezes, a família também sofre alguma perseguição colateral, por conta do perseguido principal, digamos assim, que não é uma coisa tão matemática, eu tô perseguindo fulano de tal por razões políticas, mas ele tem um filho, uma esposa, eu também vou ameaçar esses dois, isso é muito comum. Então imagina a angústia da pessoa, ela não sabe se vai ser reconhecida, ela está aqui fugindo de uma perseguição, sabe que a família está lá correndo risco e não consegue trazer a família porque ainda não foi reconhecido. Então é bem complicado. *Mutatis Mutandis* a gente vivencia um pouco a situação hoje dos congolese, reconhecidos como refugiados, e eles já são reconhecidos, né? É só pra você tentar visualizar o quadro um pouco, mas eles não conseguem trazer seus familiares por reunião familiar, mas por questões relacionadas aos postos consulares brasileiros, que criam uns entraves, porque desconfiam de documentos de filiação etc. E aí o que acontece na prática, essas pessoas vivenciam isso, eles relatam que não têm condições de pagar duas, de sustentar duas famílias, que a família lá tá correndo risco, e é exatamente o que acontece né.

**Pesquisadora:** Voltando um pouquinho em relação ao protocolo, o senhor acha que a ausência de identidade, desse documento, impacta principalmente em quais âmbitos? Saúde? Trabalho?

**Dr. Gustavo Zortea:** Eu acho que pode impactar, o trabalho nem tanto porque ele vai ter a carteira, eu acho, né? Mas, assim, vai firmar um aluguel, entendeu? Você chega em vários locais da sua vida de relação, assim, em vários momentos, e você só tem aquilo pra apresentar, você fica meio vendido, né? A pessoa vai desconfiar, e é o que acontece.

**Pesquisadora:** Consumo, por exemplo?

**Dr. Gustavo Zortea:** Pra tudo, você imagina tudo no dia a dia, quantas vezes você usa seu documento de identificação? E em quais locais? Em todos esses locais, a pessoa está sujeita a alguma desconfiança, claro que é por desconhecimento geral da população sobre o fato de que aquilo é um documento de fato, mas, enfim, e o que acontecia antes, isso era suprido um pouco pela carteira de trabalho, a antiga. A CTPS tradicional, porque ele usava a CTPS como documento de identificação. Hoje a gente não tem mais a CTPS, a gente tem a CTD, que é a Carteira de Trabalho Digital e ela não é mais um documento de identificação. Então a pessoa tem um papel e uma CTD que sequer é emitida, hoje ela é expedida, mudou a regulamentação da carteira de trabalho, e um dos problemas que nós apontamos na DPU foi justamente isso, que estava retirando o documento que podia compensar a insuficiência da folha de papel A4, né? e acho que esse é um ponto interessante, se você puder depois dar uma pesquisada no novo normativo da CTD, ela é muito excepcional. A expedição de CTPS hoje, na prática, o Ministério do Trabalho, antigo Ministério do Trabalho, Ministério da Economia, ele sequer... a ideia é que ele não tem mais nem postos para expedir a carteira de trabalho, porque tudo vai ser digital, e a própria formatação dela, ela já não é mais considerado documento de identificação.

**Pesquisadora:** Descaracteriza como documento de identificação, né?

**Dr. Gustavo Zortea:** É, ela já tem uma formatação assim, você pode levar, você pode colocar qualquer foto, entendeu? É uma coisa muito, assim, sem padronização, porque a ideia é que ela não seja mais um documento de identificação, que seja só um documento de registro de vínculos, né? De registros de contratos de trabalho, e isso tá sendo um problema também, foi um retrocesso

nesse contexto em que a folha de papel A4 ela não é vista no âmbito de relação como um documento de identificação, né? Enfim, acho que é isso.

**APÊNDICE D – Entrevista concedida pela advogada da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro Larissa Getirana**

**Pesquisadora:** De acordo com o CONARE, o tempo médio para o julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é de 03 (três) anos. Com base na sua experiência, esse período é razoável ou demasiadamente longo para o solicitante de refúgio?

**Larissa Getirana:** Os solicitantes de refúgio compartilham conosco que esse período é bem longo. Em muitos casos, esse prazo é estendido por mais 1/2/3 anos. À medida que o tempo vai passando, eles nos procuram expressando bastante angústia no tocante à indefinição/provisoriedade do seu *status* migratório.

**Pesquisadora:** Na sua visão, existem desafios enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante a tramitação do pedido de refúgio? Se sim, quais os entraves vivenciados por serem solicitantes e ainda não refugiados? De que maneira a duração do processo impacta a vida do solicitante de refúgio?

**Larissa Getirana:** O principal ponto em relação à documentação é o formato do documento. O Documento Provisório do solicitante de refúgio é uma folha de papel A4 dobrável em uma forma de "carteirinha" com validade de 1 ano renovável enquanto durar o processo e um número de identificação que não encontra correspondente em outros documentos emitidos pelo governo brasileiro. Por essa razão, muitos empregadores e bancos não aceitam o documento como representação dos direitos aos quais o solicitante tem acesso. Nesse quadro, nós ouvimos muito dos solicitantes que eles querem sua "RNE", atual CRNM (Carteira de Registro Nacional Migratório), uma vez que esse documento é amplamente conhecido pelas instituições públicas e privadas.

Eu diria que a longa duração do processo gera angústias relacionadas à incerteza da permanência no Brasil. Os solicitantes de refúgio têm direito de trabalhar imediatamente. Logo, observamos que eles começam a trabalhar, estudar e criar raízes no país. Quanto mais tempo eles passam aguardando uma resposta, mais raízes eles criam. Para muitos, esse processo envolve aprender uma nova língua e

adaptar seus costumes a uma nova cultura. Com o tempo, eles vão criando laços com a comunidade ao redor. Se depois de todo esse longo processo de deslocamentos e adaptação, eles recebem uma resposta negativa, vemos que é difícil pensar em recomeçar em outro lugar. Muitos acabam buscando outras formas de regularização migratória.

## **APÊNDICE E – Entrevista concedida pela Cáritas Arquidiocesana de São Paulo**

**Pesquisadora:** De acordo com o CONARE, o tempo médio para o julgamento do processo de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil é de 03 (três) anos. Com base na sua experiência, esse período é razoável ou demasiadamente longo para o solicitante de refúgio? Na sua visão, existem desafios enfrentados pelos solicitantes de refúgio durante a tramitação do pedido de refúgio? Se sim, quais os entraves vivenciados por serem solicitantes e ainda não refugiados? De que maneira a duração do processo impacta a vida do solicitante de refúgio?

**Representante da Cáritas Arquidiocesana de São Paulo:** Reconheço que, principalmente nos últimos anos, o número de solicitações de refúgio no país tenha aumentado de maneira exponencial, não haja um prazo definido em lei e que, considerando a complexidade do processo de determinação da condição de refugiado, seja difícil definir o que seria um tempo razoável. Mas considero que o prazo de 03 anos é demasiadamente longo.

Vale dizer que o próprio movimento do solicitante de sair de seu país em razão de uma perseguição ou de uma grave crise de direitos humanos e buscar proteção em outro é, por si só, traumático. Aguardar anos até um resultado final dificulta ainda mais o processo de integração.

Durante a espera por uma resposta definitiva, o solicitante de refúgio dispõe de uma autorização de residência que é provisória. Desse modo, se esse status provisório demorar muito sem se alterar, é inevitável a sensação de insegurança jurídica sobre o futuro de seu status migratório, o que pode impactar negativamente a vida do solicitante no país.

Primeiro, é uma espera e uma insegurança que gera incertezas, angústias, inquietações de ordem emocional as quais, muitas vezes, refletem na saúde mental do solicitante. Muitos chegam ao Brasil sozinhos e criam a expectativa de, uma vez reconhecidos como refugiados, poder reunir sua família no país.

Além disso, a demora causa desdobramentos de ordem prática no dia a dia do solicitante de refúgio.

Muito embora o solicitante tenha o direito de desfrutar de todos os atos da vida civil (inclusive trabalhar e acessar sistemas públicos de saúde, educação e assistência social), são muitos os entraves no seu cotidiano.

Como o documento também é provisório, com data de validade determinada (1 ano), isto gera a desconfiança de eventuais empregadores, na hora de uma contratação, de comerciantes, no momento de fazer um cadastro, de gerentes de banco, na hora de abertura de uma conta bancária, de instituições de ensino, no momento de uma matrícula, e tantos outros embaraços que podem, indevidamente, gerar restrições e violações a direitos.

Ainda que o advento do SISCONARE tenha modificado o formato do documento provisório, conferindo mais aparência de um documento de identidade (ao contrário do anterior, em uma folha inteira), a situação de “provisório” causa entraves no dia a dia dos solicitantes, principalmente se essa situação se estender por três anos ou mais.