

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO – UNICAP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA

**ENTRE FRONTEIRAS ABANDONADAS E O ACOLHIMENTO: CRITÉRIOS
UTILIZADOS PELO CONARE PARA RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DE
GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Recife

2025

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA

ENTRE FRONTEIRAS ABANDONADAS E O ACOLHIMENTO: CRITÉRIOS
UTILIZADOS PELO CONARE PARA RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DE
GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Linha de pesquisa: Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos.

Orientadora: Prof.^a Dra. Vanessa Alexandra de Melo Pedroso.

Recife

2025

Entre fronteiras abandonadas e o acolhimento : critérios utilizados pelo Conare para reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. © 2025 by Livia Afonso de Albuquerque Costa is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

C837e Costa, Livia Afonso de Albuquerque.
Entre fronteiras abandonadas e o acolhimento :
critérios utilizados pelo Conare para reconhecimento da
situação de grave e generalizada violação de direitos
humanos / Livia Afonso de Albuquerque Costa, 2025.
306 f. : il.

Orientadora: Vanessa Alexandra de Melo Pedrosa.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de
Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito.
Mestrado em Direito, 2025.

1. Direitos humanos - Brasil. 2. Refugiados.
3. Comitê Nacional para os Refugiados. I Título.

CDU 342.7(81)

Pollyanna Alves - CRB/4-1002

FOLHA DE APROVAÇÃO

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA

ENTRE FRONTEIRAS ABANDONADAS E O ACOLHIMENTO: CRITÉRIOS UTILIZADOS PELO CONARE PARA RECONHECIMENTO DA SITUAÇÃO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito–Doutorado da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Data de Aprovação – 11/02/2025

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
gov.br VANESSA ALEXSANDRA DE MELO PEDROSO
Data: 20/02/2025 17:09:12-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. Vanessa Alexsandra de Melo Pedroso – Orientadora
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP

Documento assinado digitalmente
gov.br FELIPE TRAVASSOS SARINHO DE ALMEIDA
Data: 21/02/2025 15:07:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Felipe Sarinho (examinador interno)
Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP



Prof. Dr. Arthur Magalhães Costa (examinador externo)
Centro Universitário AESO Barros Melo – UNAESO

RECIFE
2025

Àqueles que precisam alcançar novas fronteiras, abandonando seus lares e cotidiano, em busca de sobrevivência, que este estudo possa contribuir, de alguma forma, para que seus recomeços sejam menos duros.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação representa um marco significativo na minha trajetória acadêmica e pessoal. Diante dos desafios enfrentados e superados e, sobretudo, do aprendizado alcançado nesta jornada, preciso registrar meus profundos agradecimentos àqueles que foram essenciais para que essa etapa se concretizasse.

Agradeço à Inteligência Suprema, à Bondade Infinita que, a cada instante, me protege, inspira e fortalece. Agradeço aos meus pais, Regina Coeli e Francisco Filho, pelas oportunidades que me foram oferecidas desde a infância, tornando-me uma privilegiada no acesso à educação de excelência, mas, sobretudo, por demonstrarem, através de seus exemplos, a importância de persistir e resistir em busca do que é valioso. Agradeço pelos sacrifícios, pelas lições, pelos incentivos e dedico também a vocês este trabalho como uma pequena retribuição pelo muito que recebi.

Ao meu esposo Luciano, que permanece incondicionalmente ao meu lado em todas as minhas empreitadas, agradeço sua verdadeira parceria e companheirismo. Sua presença e apoio foram alicerces em momentos de dificuldades e eu não escolheria qualquer outra pessoa para partilhar cada instante desta jornada.

À minha avó Terezinha, que, mesmo fisicamente distante, fez-se presente com seu amor incondicional e sua torcida fervorosa, deixo um agradecimento especial. Sua fé em mim é um presente e inspiração constante para que eu siga buscando o melhor. Aos meus irmãos, Débora, Francisco Neto, Dedila, Maria Luísa e Edhuardo, agradeço igualmente pela torcida e apoio.

À minha orientadora Vanessa Pedroso, meu profundo reconhecimento e respeito. Durante esta jornada, dividimos mais do que conhecimentos acadêmicos. Seu olhar humanizado me permitiu ter mais contato com aqueles para os quais desejo que essa pesquisa contribua. Seguirei lembrando que “todos os dias, acordamos para migrar”, no sentido mais amplo da palavra.

Agradeço, ainda, aos pesquisadores que generosamente caminharam ao meu lado. Agradeço a Fabiana Prietos Peres pelas trocas preciosas e generosas que certamente me tornaram uma pesquisadora melhor e inspiraram paixão pela academia, e aos doutrinadores que, de maneira muito solícita e colaborativa, prestaram apontamentos e enviaram seus materiais, em especial Tatiana Squeff e Bhupinder S. Chimni.

Por fim, agradeço às amigas e aos amigos, antigos e feitos ao longo desta jornada, aos colegas que compartilharam momentos de aprendizado, e, carinhosamente, aos professores e

professoras que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização deste trabalho, com menção especial às professoras e mestras eternas Nilcéa Maggi e Larissa Leal.

A cultura do bem-estar, que nos leva a pensar em nós mesmos, torna-nos insensíveis aos gritos dos outros, faz-nos viver como se fôssemos bolas de sabão: estas são bonitas, mas não são nada, são pura ilusão do fútil, do provisório. Esta cultura do bem-estar leva à indiferença a respeito dos outros; antes, leva à globalização da indiferença. Neste mundo da globalização, caímos na globalização da indiferença (Papa Francisco, 2013).

(Trecho da Homilia do Papa Francisco, na missa de 8 de junho de 2013, em Lampedusa, Itália, após o naufrágio de uma embarcação nas proximidades de ilha, em que morreram migrantes vindos do norte da África)

RESUMO

A presente dissertação investiga quais os critérios que o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) utilizou para considerar configurada a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para fins de reconhecimento da condição de refugiado, com fundamento no inciso III, do artigo 1º da Lei nº 9.474/97, a partir da análise qualitativa das Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021, por meio das quais reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso. Isso porque a referida lei não apresenta os elementos mínimos quanto às hipóteses de enquadramento no conceito ampliado de refugiado por ela estabelecido. Conforme dados dos relatórios Refúgio em Números do OBMigra, na última década, a fundamentação mais utilizada pelo Conare foi o reconhecimento de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Ante a ausência de uma delimitação legal acerca do conteúdo da citada expressão, o problema de pesquisa tem como escopo compreender e evidenciar os critérios utilizados pelo Conare para o reconhecimento do status de refugiado com base no conceito ampliado adotado pelo Brasil. Para isso, tem-se como objetivos específicos e correspondentes capítulos, três fases da pesquisa. Inicialmente, é examinado o conceito clássico de refugiado à luz da Convenção de 1951; os conceitos ampliados firmados pela Organização da Unidade Africana e pela Declaração de Cartagena de 1984; e a incorporação pelo Brasil do conceito ampliado por meio da Lei nº 9.474/1997. Em seguida, é explicada a técnica de análise das solicitações de refúgio pelo Conare; e, por fim, é feita a análise qualitativa das referidas notas técnicas para identificar e evidenciar os critérios utilizados pelo órgão para o reconhecimento do status de refugiado, com fundamento no conceito ampliado. A metodologia utilizada é a revisão básica de literatura e análise documental ao fim de, por meio de uma análise qualitativa, aplicar procedimento de verificação de elementos que possam evidenciar a posição do Conare para o preenchimento da lacuna quanto à definição legal. Ao cabo, conclui-se que o Conare examina os critérios previstos na Declaração de Cartagena (violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública) para fins de reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, sem que haja necessidade, contudo, da presença de todos os critérios avaliados para reconhecimento da referida situação. Ademais, conclui-se não haver uma normatização específica que oriente as situações em que o órgão deve proceder a tal exame para permitir o reconhecimento de condição de refugiado *prima facie* ou para a produção dos estudos do país de origem, o que pode contribuir para o uso político-instrumental do instituto, percebendo-se, também, a ausência de transparências quanto aos critérios de seleção para julgamento em bloco das solicitações de refúgio. Pontua-se, por fim, que o presente estudo visa contribuir para aplicação da ODS 16 da Agenda 2030 na política brasileira de refúgio.

Palavras-chave: refugiados; caracterização; grave e generalizada violação de direitos humanos; Comitê Nacional para os Refugiados; Conare.

ABSTRACT

This dissertation investigates the criteria employed by the National Committee for Refugees (Conare) to determine the existence of situations of gross and massive human rights violations for the purpose of recognizing refugee status, pursuant to item III of article 1 of Law No. 9474/97. This analysis is based on a qualitative examination of Technical Notes Nos. 03/2019, 03/2020, 19/2020, 26/2020, 01/2021, and 02/2021, through which Conare acknowledged such violations in Venezuela, Afghanistan, Syria, Iraq, the Republic of Mali, and Burkina Faso. This inquiry arises because the law lacks minimal elements concerning the criteria for inclusion within the extended concept of refugee that it establishes. According to data from the *Refúgio em Números* reports by OBMigra, over the past decade, the rationale most frequently utilized by Conare has been the recognition of situations involving gross and massive human rights violations. Considering the absence of legal delineation regarding the content of this expression, the research problem aims to comprehend and elucidate the criteria utilized by Conare for recognizing refugee status based on the expanded concept adopted by Brazil. To this end, the research is structured into three phases, corresponding to specific objectives and chapters. Initially, the classical concept of a refugee is examined considering the 1951 Convention; followed by the expanded concepts established by the Organization of African Unity and the 1984 Cartagena Declaration; and finally, Brazil's incorporation of the expanded concept through Law No. 9474/1997. Subsequently, the analytical technique employed by Conare in processing asylum applications is explicated. Lastly, a qualitative analysis of the technical notes is conducted to identify and highlight the criteria used by the agency for recognizing refugee status based on the extended concept. The methodology employed consists of a basic literature review and documentary analysis, aiming, through qualitative analysis, to apply a verification procedure for elements that may evidence Conare's stance in filling the gap concerning the legal definition. In conclusion, it is established that Conare examines the criteria outlined in the Cartagena Declaration (generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order) to determine the existence of gross and massive human rights violations. However, this recognition does not require the presence of all the evaluated criteria. Additionally, it is concluded that there is no specific regulation guiding the circumstances under which the agency should conduct such an examination to permit *prima facie* recognition of refugee status or to conduct studies on the country of origin. This lack of regulation may contribute to the political or instrumental use of the institution, and a lack of transparency is observed regarding the selection criteria for grouped assessments of refugee applications. Finally, this study aims to contribute to the implementation of SDG 16 of the 2030 Agenda within Brazilian refugee policy.

Keywords: refugees; characterization; gross and massive human rights violations; National Committee for Refugees; Conare.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo .	116
Figura 2 – Número de refugiados reconhecidos, segundo ano, Brasil, 2011-2020.....	122
Figura 3 – Número de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2011-2020	122
Figura 4 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil – 2021	123
Figura 5 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2022 ...	124
Figura 6 – Número de refugiados reconhecidos sob o fundamento de grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH) por ano, segundo países – Brasil.....	125
Figura 7 – Captura de tela do Portal Sisconare, em 25 de setembro de 2024, às 8h48	127
Figura 8 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2020	130
Figura 9 –Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2021	131
Figura 10 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo tipo de decisão, Brasil – 2022.....	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Fases do procedimento para RSD.....	98
Quadro 2 – Análise comparativa do critério “violência generalizada”	234
Quadro 3 – Análise comparativa do critério “agressão estrangeira”	238
Quadro 4 – Análise comparativa do critério “conflitos internos”	241
Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”	246
Quadro 6 – Análise comparativa do critério “outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública”	251

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACCORD	<i>Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research</i>
ACLED	<i>Armed Conflict Location and Event Data Project</i>
ACLNR	Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados
ACNUDH	Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACRR	Alto Comissariado para Refugiados Russos
AI	Anistia Internacional
AIHCR	Comissão Independente de Direitos Humanos do Afeganistão
AQMI	Al-Qaeda no Magrebe Islâmico
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CADH	Convenção Americana sobre Direitos Humanos
CAT	Comitê contra a Tortura das Nações Unidas
CEDEAO	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CESCR	Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
CG-Conare	Coordenação-Geral do Conare
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIREFCA	Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNUDH	Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos
COI	<i>Country of Origin Information</i>
Conare	Comitê Nacional para os Refugiados
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DPF	Departamento da Polícia Federal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EASO	<i>European Asylum Support Office</i>
ECOSOC	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
ELN	Exército de Libertação Nacional da Colômbia
ELS	Exército Livre da Síria

EPO	Estudo do País de Origem
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FARC	Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
FBL	Forças de Libertação Bolivariana
FCL	Frente da Conquista do Levante
FDS	Forças Democráticas Sírias
FH	<i>Freedom House</i>
FMI	Fundo Monetário Internacional
GEP	Grupo de Estudos Prévio
HIPC	Programa de Países Pobres Altamente Endividados
HRW	<i>Human Rights Watch</i>
Ibicit	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Dispositivo explosivo improvisado
IS-K	Estado Islâmico da província de Khoransan
ISF	Forças de Segurança Iraquianas
ISGS	Estado Islâmico no Grande Saara
ISIS	Estado Islâmico do Iraque e Síria
JNIM	<i>Jama'at Nasr al Islam wal Muslimin</i>
KRG	Governo Regional do Curdistão
LID	Laboratório de Inclusão Digital
MINUSMA	Missão de Estabilização Integrada Multidimensional das Nações Unidas no Mali
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MNLA	Movimento Nacional pela Libertação de Azawad
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MUJAO	Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental
OBMigra	Observatório das Migrações Internacionais
OCHA	Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMS	Organização Mundial de Saúde

ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PID	Pontos de Inclusão Digital
PIDCP	Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PKK	Partido dos Trabalhadores do Curdistão
PMF	Forças de Mobilização Popular
PPP	Parceria público-privada
PSUV	Partido Socialista Unido de Venezuela
RN	Resolução Normativa
RSD	<i>Refugee Status Determination</i>
SIDH	Sistema Internacional de Direitos Humanos
Sisconare	Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados
SOHR	<i>Syrian Observatory for Human Rights</i>
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEMOA	União Econômica e Monetária da África Ocidental
UFRR	Universidade Federal de Roraima
UNAMA	Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i>
VDP	Voluntários para Defesa da Pátria
WFP	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas
YPG	Unidades de Proteção Popular Curdas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	OS CONCEITOS DE REFUGIADOS E O ELEMENTO DA GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	36
2.1	O CONCEITO CLÁSSICO DE REFUGIADO: CONSTRUÇÃO E SEUS ELEMENTOS COM BASE NA CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951	36
2.1.1	Elementos do conceito clássico de refugiados.....	43
2.1.1.1	Raça.....	44
2.1.1.2	Religião	45
2.1.1.3	Nacionalidade.....	46
2.1.1.4	Grupo social	48
2.1.1.5	Opiniões políticas.....	51
2.1.2	Reflexos do eurocentrismo no conceito clássico: indivíduos à margem da proteção	53
2.2	DO PRIMEIRO INFLUXO DA AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADOS: DA ÁFRICA ÀS AMÉRICAS.....	56
2.2.1	A Convenção Africana para Refugiados de 1969	57
2.2.2	A Declaração de Cartagena de 1984	60
2.2.3	Os elementos ensejadores de refúgio no conceito regional da Declaração de Cartagena	66
2.2.3.1	Violência generalizada	70
2.2.3.2	Agressão estrangeira.....	71
2.2.3.3	Conflitos internos	72
2.2.3.4	Violação maciça de direitos humanos	72
2.2.3.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	74
2.3	A AMPLIAÇÃO FORMAL DO CONCEITO DE REFUGIADOS NO BRASIL	76
2.4	O CONCEITO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.....	79
3	A TÉCNICA DE ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO: DO DELINEAMENTO LEGAL AOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS PELO CONARE.....	89
3.1	A LEI DE REFÚGIO BRASILEIRA.....	89
3.1.1	Diretrizes gerais da Lei de Refúgio	90

3.1.2	Desenho normativo do processo de refúgio (artigos 17 a 32 da Lei nº 9.474/1997)	94
3.2	O PAPEL DO CONARE NA TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO	101
3.2.1	Do processo de refúgio: o regramento estabelecido por Resoluções Normativas e práticas adotadas pelo Conare	102
3.2.2	O reconhecimento <i>prima facie</i> e o julgamento em bloco de solicitações de refúgio	111
3.3	RESULTADOS PARCIAIS	121
4	OS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELO CONARE PARA RECONHECIMENTO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS	136
4.1	NOTA TÉCNICA Nº 03/2019 - VENEZUELA	136
4.1.1	Eventos históricos, políticos e sociais da Venezuela considerados na Nota Técnica nº 03/2019	137
4.1.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na Venezuela conforme a Nota Técnica nº 03/2019	139
4.1.2.1	Violência generalizada	139
4.1.2.2	Agressão Estrangeira.....	140
4.1.2.3	Conflitos Internos	140
4.1.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	141
4.1.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	143
4.1.2.6	Do posicionamento do ACNUR e do MRE	145
4.1.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 03/2019	146
4.2	NOTA TÉCNICA Nº 03/2020 - AFEGANISTÃO	147
4.2.1	Eventos históricos, políticos e sociais do Afeganistão considerados na Nota Técnica nº 03/2020	147
4.2.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos no Afeganistão conforme a Nota Técnica nº 03/2020	150
4.2.2.1	Violência generalizada	150
4.2.2.2	Agressão Estrangeira.....	152
4.2.2.3	Conflitos Internos	153
4.2.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	155
4.2.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	158
4.2.2.6	Do posicionamento do MRE e do ACNUR	159

4.2.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 03/2020	159
4.3	NOTA TÉCNICA Nº 19/2020 - SÍRIA.....	160
4.3.1	Eventos históricos, políticos e sociais da Síria considerados na Nota Técnica nº 19/2020	160
4.3.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na Síria conforme a Nota Técnica nº 19/2020	163
4.3.2.1	Violência generalizada	163
4.3.2.2	Agressão Estrangeira.....	165
4.3.2.3	Conflitos Internos	166
4.3.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	169
4.3.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	171
4.3.2.6	Do posicionamento do MRE e do ACNUR	174
4.3.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 19/2020	174
4.4	NOTA TÉCNICA Nº 26/2020 - IRAQUE.....	175
4.4.1	Eventos históricos, políticos e sociais do Iraque considerados na Nota Técnica nº 26/2020	175
4.4.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos no Iraque conforme a Nota Técnica nº 26/2020	177
4.4.2.1	Violência generalizada	178
4.4.2.2	Agressão Estrangeira.....	179
4.4.2.3	Conflitos Internos	180
4.4.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	184
4.4.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	187
4.4.2.6	Posicionamento do MRE e do ACNUR.....	188
4.4.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 26/2020	189
4.5	NOTA TÉCNICA Nº 01/2021 – REPÚBLICA DO MALI.....	189
4.5.1	Eventos históricos, políticos e sociais da República Mali considerados na Nota Técnica nº 01/2021	190
4.5.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na República Mali conforme a Nota Técnica nº 01/2021	196
4.5.2.1	Violência generalizada	196
4.5.2.2	Agressão Estrangeira.....	198
4.5.2.3	Conflitos Internos	199
4.5.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	203

4.5.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	206
4.5.2.6	Do posicionamento do MRE e do ACNUR	208
4.5.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 01/2021	208
4.6	NOTA TÉCNICA Nº 02/2021 – BURKINA FASO.....	209
4.6.1	Eventos históricos, políticos e sociais de Burkina Faso considerados na Nota Técnica nº 02/2021	209
4.6.2	Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos em Burkina Faso conforme a Nota Técnica nº 02/2021	214
4.6.2.1	Violência generalizada	214
4.6.2.2	Agressão Estrangeira.....	217
4.6.2.3	Conflitos Internos	218
4.6.2.4	Violação Maciça de Direitos Humanos.....	220
4.6.2.5	Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública	225
4.6.2.6	Do posicionamento do MRE e do ACNUR	226
4.6.2.7	Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 02/2021	227
4.7	ANÁLISES E DISCUSSÕES	227
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	258
	REFERÊNCIAS	265
	APÊNDICE A – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 20 DE NOVEMBRO DE 2023.....	279
	APÊNDICE B – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 17 DE JUNHO DE 2024.....	281
	APÊNDICE C – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO OBMIGRA PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 18 DE JUNHO DE 2024.....	283
	APÊNDICE D – SOLICITAÇÃO COMPLEMENTAR DE INFORMAÇÕES AO OBMIGRA PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 18 DE JUNHO DE 2024	288
	APÊNDICE E – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 22 DE JULHO DE 2024.....	289
	APÊNDICE F – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 03 DE SETEMBRO DE 2024.....	292
	ANEXO A – SOLICITAÇÃO RESPONDIDA NO SISTEMA [FALA.BR] EM 05 DE DEZEMBRO DE 2023.....	294

ANEXO B – INFORMAÇÃO N°	
18/2024/CONARE_GESTAO_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS	298
ANEXO C – RESPOSTA A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO DO OBMIGRA DE	
JUNHO DE 2024	300
ANEXO D – RESPOSTA COMPLEMENTAR DO OBMIGRA ACERCA DOS	
DADOS REFERENTES AO ANO 2023 DE 19 DE JUNHO DE 2024.....	301
ANEXO E – DESPACHO N° 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS DE 12	
DE AGOSTO DE 2024.....	302
ANEXO F – INFORMAÇÃO N° 26/2024/CONARE.....	304
_GESTAO_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS DE 05 DE SETEMBRO DE	
2024.....	304

1 INTRODUÇÃO

As migrações humanas não representam, de forma alguma, um fenômeno novo na história. No entanto, desde o início do Século XXI, segundo informações divulgadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), os deslocamentos forçados cresceram exponencialmente em todo o mundo (ACNUR, 2023; OIM, 2024).

Ainda que, segundo a OIM (2024), a maioria desses migrantes se desloque de maneira regular, segura e ordenada, e de forma não compulsória; tem gerado preocupação na comunidade internacional o aumento crescente da migração forçada, impulsionada por conflitos armados, perseguições políticas, religiosas e étnicas, crises humanitárias e econômicas, e, ainda, desastres ambientais (ACNUR, 2023; OIM, 2024). Segundo o ACNUR e a OIM, em 2023, mais de 100 milhões de pessoas foram forçadas a abandonar seus países de origem, o maior número registrado de deslocados desde a Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2023; OIM, 2024).

Nesse contexto em que os fluxos migratórios forçados¹ têm aumentado consideravelmente, o Brasil tem se destacado como destino para diversos migrantes, muitos

¹ Em que pese a premissa fundamental da presente pesquisa voltar-se exclusivamente ao estudo do conceito de refugiados, e não de migrantes em seu sentido mais amplo, em razão da delimitação de seu objeto, é importante registrar que, em razão do expressivo aumento da mobilidade humana em todo o planeta pelos mais diversos fatores (repercussões de questões políticas, sociais, econômicas e ambientais variadas), persiste o desafio na consolidação da proteção de migrantes compulsórios que não se enquadram nos conceitos de refugiados previstos em instrumentos internacionais, e, por essa razão, enfrentam dificuldades de receber maior proteção pela comunidade internacional (Jubilut; Madureira, 2014).

Conforme Jubilut e Madureira (2014), nas categorias de migrantes forçados, inserem-se os deslocados internos, pessoas forçadas a abandonar seu local de residência habitual, muitas vezes por causas reconhecidamente ensejadoras da condição de refugiado, mas que, no entanto, não atravessam as fronteiras internacionais do seu Estado, e, por essa circunstância, formalmente não são enquadradas como refugiadas (vez que, mesmo deslocados, permanecem no território de seu país de nacionalidade ou origem).

De igual modo, a doutrina identifica a categoria dos migrantes ambientais, formada por indivíduos que, em virtude da ocorrência de eventos ou condições ambientais degradantes, ameaçadoras de sua sobrevivência ou vida digna, abandonam seu país de nacionalidade ou residência habitual (Claro, 2015; Jubilut; Madureira, 2014; Moreira, 2021; Ramos, 2011).

Além disso, identifica-se a categoria dos migrantes econômicos, pessoas impelidas a migrar, deixando seu local de residência, em razão de violação a direitos econômicos, sociais e culturais que igualmente lhes obsta ter uma vida digna ou ameaçam sua própria sobrevivência, podendo ou não haver o cruzamento de fronteiras (Jubilut; Apolinário, 2010).

Jubilut e Madureira (2014) destacam que esse numeroso contingente humano necessita de proteção internacional organizada, entretanto, na prática, tem-se que o único regime de proteção efetivamente estruturado é o que compõe o Direito Internacional dos Refugiados, de modo que, “ou a proteção ocorre pela inserção do solicitante como refugiado, ou a mesma depende exclusivamente da vontade política de cada Estado” (Jubilut; Madureira, 2014, p. 12).

Mahlke (2022, p. 142) rememora que as referidas “categorias de migração forçada, possuem dois traços em comum com o refúgio, que é a mobilidade involuntária e, por conseguinte, a situação de vulnerabilidade que ela gera para pessoas que se veem obrigadas a migrar como alternativa de vida”, contudo, em razão da ausência de

deles, buscando acolhimento na condição de refugiado. Entre 2011 e 2023, o Brasil recebeu 406.695 solicitações de refúgio (Junger *et al.*, 2024). Esses solicitantes são oriundos de diversos países, como Venezuela, Haiti, Cuba, China, Angola, Bangladesh, Nigéria, Senegal, Colômbia, Síria, Guiné-Bissau, Gana, Paquistão, Líbano, Nepal, Vietnã, Marrocos, República Dominicana, República Democrática do Congo, Turquia, Afeganistão, Iraque, Burkina Faso, Mali e outros (Junger *et al.*, 2021; Junger *et al.*, 2022; Junger *et al.*, 2023; Junger *et al.*, 2024).

Conforme dados extraídos dos relatórios Refúgio em Números² e da Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da Condição de Refugiado no Brasil³ (Brasil, 2023); dentre esses solicitantes, há pessoas consideradas refugiadas em razão de perseguição por opinião política, como cubanos, congolezes, nicaraguenses; por religião, como paquistaneses, nigerianos e egípcios; por pertencimento a grupo social, como as pessoas LGBTQIA+ e mulheres nacionais de países em há mutilação de órgãos genitais femininos, vindas do Irã, do Iémen, do Sudão, da Somália, de Guiné. No entanto, o maior número de pessoas consideradas refugiadas é oriundo de países em que há situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, segundo dados dos relatórios Refúgio em Números⁴, em suas 6^a, 7^a e 8^a edições (Junger *et al.*, 2021; Junger *et al.*, 2022; Junger *et al.*, 2023).

Um dos desafios postos ao Estado brasileiro, em razão dos compromissos assumidos por meio de tratados internacionais e por sua própria legislação interna, é como essas pessoas são recepcionadas, especificamente aquelas que se encontram na condição de refugiadas. O Brasil é signatário da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 (ONU, 1951) e seu Protocolo Adicional de 1967 (ONU, 1967), firmadas no âmbito da Organização das

uma proteção específica, não gozam, sob o aspecto formal, do direito ao acolhimento, fundado no princípio do *non-refoulement*, já reconhecido aos refugiados.

Por essa razão, nos últimos anos, a doutrina internacional tem buscado sistematizar normas de proteção internacional aplicáveis às diversas situações ensejadoras de fluxos migratórios, forçados ou não, agrupadas sob o que se tem denominado Direito Internacional de Migração (Jubilut; Apolinário, 2010).

² Os relatórios Refúgio em Números são elaborados pelos pesquisadores do Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra) da Universidade de Brasília (UnB) a partir de dados do Conare e do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça.

³ De acordo com informações do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), contidas no site <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes>, a Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da condição de refugiado no Brasil é uma ferramenta desenvolvida pelo Conare e o ACNUR para divulgação de dados referentes às decisões sobre solicitações de refúgio no Brasil.

⁴ O OBMigra publicou o relatório Refúgio em Números, em sua 9^a edição, em junho de 2024 (disponível em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>), com informações e dados acerca dos pedidos de concessão de refúgio recebidos e analisados pelo Conare no ano de 2023. Contudo, diferentemente das edições anteriores, na referida publicação não foram apresentados dados referentes às fundamentações mais utilizadas pelo Conare para deferimento de pedidos de refúgio no ano de 2023. Por essa razão, tais informações foram solicitadas diretamente ao OBMigra, em 18 de junho de 2024 (Apêndice C), no entanto, em resposta, o OBMigra informou não dispor dos referidos dados, os quais deveriam ser solicitados diretamente ao Comitê (Anexo C). Após nova solicitação de informações, o Conare informou, em 12 de agosto de 2024, que os dados em questão ainda estariam sendo compilados (Anexo E).

Nações Unidas (ONU). Além disso, adotou um conceito ampliado de refugiado, influenciado pela Declaração de Cartagena de 1984 (OEA, 1984), elaborada no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), por meio da Lei nº 9.474/1997.

Na mencionada Lei nº 9.474/97, o Brasil reafirmou a adoção do conceito clássico de refugiados, previsto nos referidos instrumentos internacionais firmados no âmbito da ONU, estabelecendo, ainda, que refugiado também é o indivíduo deslocado de seu país de nacionalidade ou residência habitual devido a grave e generalizada violação de direitos humanos. Adotou-se, por meio de tal previsão, um conceito ampliado de refugiado, no artigo 1º, inciso III da referida Lei nº 9.474/97, sob a influência da Declaração de Cartagena.

Contudo, o diploma legal não indicou, por exemplo, quais as situações que poderiam configurar grave e generalizada violação ou, ainda, quais os direitos humanos violados que autorizariam o reconhecimento da condição de refugiado. Tal circunstância gera insegurança jurídica, na medida em que a falta de delineamento mínimo à configuração do conceito pode gerar incertezas quanto à sua aplicação para fins de reconhecimento da condição de refugiado. Ademais, a ausência de indicação de elementos mínimos da norma quanto às hipóteses de enquadramento possibilita, em alguma medida, que o Conare, responsável pela análise dos pedidos de refúgio, pratique um tratamento discricionário (Jubilut, 2007) e, de outro lado, compromete o escrutínio acerca da atuação do órgão (Basílio, 2021).

Nesse cenário, a ausência de uma definição do referido conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos traz dificuldades para compreensão de quais indivíduos poderiam ser recepcionados na condição de refugiado pelo Brasil por meio da definição ampliada, e, conseqüentemente, pode representar um fator de insegurança jurídica para o exercício do direito humano ao refúgio.

Exemplificativamente, a partir de 2010, com o ingresso de milhares de migrantes haitianos no território brasileiro, em razão dos terremotos de larga escala que atingiram o país caribenho em janeiro daquele ano agravando a crise econômica e institucional no local, as discussões acerca do alcance e significado da expressão contida no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97 novamente ganharam relevo, diante da necessidade de se dar acolhida adequada a esse fluxo migratório compulsório (Claro, 2015; Ramos, 2011; Thomaz, 2013). Estudos acadêmicos e artigos científicos defenderam a inclusão dos referidos migrantes no conceito ampliado previsto pela Lei nº 9.474/1997, entendendo estar-se diante de grave e generalizada violação de direitos humanos, denominando-os, inclusive, de refugiados climáticos (Moreira, 2012; Pinto, 2015; Ramos, 2011; Tinker; Sartoretto, 2015).

Todavia, o Conare não reconheceu o status de refugiados aos haitianos deslocados em razão dos desastres ambientais, entendendo que não estariam enquadrados no conceito acrescido à legislação brasileira (Claro, 2015; Fernandes; Faria, 2017; Sartoretto, 2018a; Thomaz, 2013). Muito embora, no referido contexto, o Comitê tenha explicitado seu entendimento no sentido de que as migrações compulsórias motivadas por desastres ambientais não ensejariam o reconhecimento do status de refugiado, não indicou claramente o que considerava grave e generalizada violação de direitos humanos para fins de concessão de refúgio. Em razão do entendimento do órgão, o governo brasileiro decidiu pela concessão de visto humanitário a esses migrantes (Fernandes; Faria, 2017; Sartoretto, 2018a; Mahlke, 2022).

Assim, a comunidade acadêmica tem registrado as dificuldades para conhecer os critérios utilizados pelo Conare para identificação da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para fins de reconhecimento da condição de refugiado, como observado na coleta relativa ao estado da arte sobre o tema, ao fim de evidenciar a problematização e contextualização do foco da pesquisa. Em sua pesquisa de mestrado, Silva (2017) dedicou-se ao estudo da Lei nº 9.474/97 e às práticas brasileiras em matéria de reconhecimento da condição de refugiado com ênfase na definição ampliada, buscando investigar o conceito da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos com base em análise de pedidos de refúgio que pôde acompanhar entre junho de 2015 e novembro de 2016, na condição de oficial do Conare. A pesquisadora constatou, no período em referência, o reconhecimento da condição de refugiado a sírios, congolezes das regiões de Nord-Kivu e Sud-Kivu, nigerianos, ucranianos das regiões de Donetsk e Luhansk, libaneses e iraquianos, com base na existência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Silva (2017) registrou que o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos pelo Conare se alinhou a manifestações prévias do ACNUR relativamente às crises que afetavam tais regiões, as quais apresentavam altos níveis de violência e conflitos armados. Contudo, à época da realização de sua pesquisa, concluiu não ser possível afirmar de maneira direta e concisa como a definição é aplicada pelo Comitê, ante a falta de explicitação de critérios objetivos para o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos nas referidas regiões.

Basilio (2021) dedicou-se, também em dissertação de mestrado, sob a perspectiva das relações internacionais, a investigar o conceito da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos, examinado as manifestações do Conare quanto ao fluxo de migrantes haitianos, sírios e venezuelanos à luz da definição ampliada de refugiado adotada pelo Brasil. Em sua pesquisa, destacou a dificuldade de acesso, de modo geral, ao conteúdo das decisões

do Conare acerca das solicitações de refúgio⁵, e, por conseguinte, aos critérios adotados pelo órgão.

No que se refere à indicação dos referidos critérios, Basilio (2021) informou ter obtido, durante sua pesquisa, acesso apenas à Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), por meio da qual o Comitê reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Por essa razão, recorreu à análise de dados divulgados no relatório Refúgio em Números, 5ª Edição, e de artigos especializados com informações acerca da atuação do Conare para a produção da conclusão de seu trabalho, que realizou descrição a respeito de casos paradigmáticos, relativos ao tratamento de migrantes forçados oriundos do Haiti, da Síria e da Venezuela, sob o viés de análise de política internacional.

Ainda em dissertação sobre a temática, também pela perspectiva das relações internacionais, Nunes (2022) realizou pesquisa acerca do conceito ampliado de refugiados sugerido pela Declaração de Cartagena e de sua incorporação na legislação brasileira e de outros países da América Latina. Quanto ao instituto da grave e generalizada violação de direitos humanos enquanto hipótese para concessão de refúgio no Brasil, examinou a aplicação prática do conceito ampliado ao caso dos refugiados sírios e venezuelanos. Contudo, a pesquisadora informou, igualmente, somente ter conseguido acesso à referida Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), restringindo seu estudo a este documento. A partir de suas análises, concluiu que o reconhecimento de grave e generalizada violação de direitos humanos se relaciona a situações em que um grupo de pessoas é atingido, considerando adequado o reconhecimento em bloco dos pedidos de refúgio nessas situações. De outro lado, pontuou que o expressivo quantitativo de deferimentos de solicitações de refúgio a venezuelanos pelo Brasil poderia indicar uma estratégia política em um “espectro político-ideológico oposto ao defendido pelo governo em exercício no Brasil” (Nunes, 2022, p. 74).

Por fim, Caetano (2023), também em dissertação no âmbito das relações internacionais, realiza análise sob o aspecto da politização das decisões sobre refúgio, ressaltando que a ausência de definição do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, previsto na Lei nº 9.474/94, torna a “implementação do regime internacional para os refugiados mais suscetível ao debate político” (Caetano, 2023, p. 95). A pesquisadora concluiu que a decisão do Conare para tratamento do fluxo de refugiados venezuelanos foi resultado de

⁵ A pesquisadora rememora que, embora os processos relativos às solicitações de refúgio corram em caráter confidencial, a fim de garantir a proteção à intimidade e a segurança dos solicitantes, a dificuldade de acesso ao conteúdo das decisões compromete o processo de pesquisa sobre o tema e até mesmo a transparência no tratamento da aplicação do conceito ampliado pelo órgão (Basilio, 2021).

interesses políticos do governo de Bolsonaro, e não de preocupações com o respeito aos direitos humanos dessa nacionalidade.

Esclarecido o estado da arte, tem-se que, a partir do maciço ingresso de venezuelanos em 2018, o Conare passou a elaborar notas técnicas reconhecendo a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinados países para fins de reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, tendo sido a primeira a mencionada Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a). Por meio da referida nota técnica, foi reconhecida a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, passando o órgão a adotar, de forma mais ampla, a técnica de reconhecimento *prima facie* e a realizar o julgamento em bloco de solicitações de refúgio.

Até 01 de julho de 2024, marco de recorte temporal da presente pesquisa – considerando ser a data da resposta de requisição de informações ao Conare –, o Comitê elaborou, além da referida Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), que já foi objeto de estudos anteriores na comunidade acadêmica, também as Notas Técnicas nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), por meio das quais reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso. Com fundamento nas conclusões das referidas notas, o Conare passou a realizar o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado a nacionais dos referidos países e a realizar o julgamento em bloco das respectivas solicitações de refúgio, à semelhança do tratamento dado aos venezuelanos.

Nas referidas notas técnicas, o Conare indicou os critérios identificados para configuração da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para fins do reconhecimento da condição de refugiado, com fundamento na hipótese prevista no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/1997, em relação aos referidos países. Ademais, o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), órgão ao qual o Conare é vinculado, passou a disponibilizar em seu sítio eletrônico o inteiro teor das referidas notas técnicas, tornando-se possível o avanço da pesquisa científica acerca dos critérios adotados pelo órgão para o reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, como proposto neste estudo.

Nesse cenário, à míngua de uma delimitação legal acerca do conteúdo da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos e considerando a oportunidade e conveniência decorrente tanto das limitações observadas nas pesquisas antecedentes e a disponibilização dos documentos ora referidos, mostra-se relevante investigar os critérios adotados pelo Conare, por meio das referidas notas técnicas, para evidenciação do alcance e

significado utilizado pelo órgão quanto ao conceito ora estudado, notadamente por consistir, na última década, na fundamentação mais utilizada pelo Comitê para reconhecimento da condição de refugiado a migrantes compulsórios ingressados no Brasil.

Assim, a pesquisa proposta busca responder a seguinte pergunta problema: *quais os critérios utilizados pelo Conare para o reconhecimento do status de refugiado com base em grave e generalizada violação de direitos humanos?* Importa destacar que a presente pesquisa se diferencia das demais com objeto similar, dentre outros aspectos, por abranger a análise qualitativa e comparativa de documentos que os pesquisadores mencionados no estado da arte não tiveram acesso, permitindo uma análise diferenciada ao passo que busca identificar um padrão utilizado pelo órgão em diferentes cenários.

O objetivo geral da presente pesquisa consiste em compreender e evidenciar os critérios utilizados pelo Conare para o reconhecimento do status de refugiado com base na grave e generalizada violação de direitos humanos, com fundamento no inciso III, do artigo 1º da Lei nº 9.474/97, a partir da análise qualitativa das Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), por meio das quais reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso.

Tendo em consideração o objetivo geral do estudo proposto, a presente pesquisa possui natureza explicativa, uma vez que se buscará compreender e evidenciar os critérios utilizados pelo Conare para o reconhecimento do status de refugiado com base na existência de grave e generalizada violação de direitos humanos. A pesquisa do tipo explicativa, quanto aos seus objetivos, busca “[...] identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos” (Gil, 1999, p. 45), a partir de uma perspectiva interpretativa e crítica, aprofundando o conhecimento da realidade, através da identificação da existência da relação entre variáveis do fenômeno observado e da compreensão da natureza dessa relação. Como aponta Gil (1999), uma pesquisa explicativa pode consistir na continuação de uma pesquisa descritiva ou mesmo exploratória.

Para o alcance do referido objetivo geral, estabeleceu-se os seguintes objetivos específicos, que igualmente delinearão a divisão de capítulos desta dissertação: (1) examinar o conceito de refugiados, à luz da Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, denominado conceito clássico; bem como os conceitos ampliados de refugiados proposto pela Organização da Unidade Africana (OUA), em 1969, pela Declaração de Cartagena de 1984, e, posteriormente, a incorporação de um conceito ampliado de refugiado por meio da Lei nº

9.474/1997; (2) explicar a técnica de análise das solicitações de refúgio pelo Conare, a partir do delineamento estabelecido pela Lei nº 9.474/1997 e por Resoluções Normativas do órgão; e, por fim, (3) analisar as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) do Conare, a fim de identificar e evidenciar os critérios utilizados pelo órgão para o reconhecimento do status de refugiado, com fundamento na existência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

No primeiro capítulo, partir-se-á do exame do conceito clássico de refugiado, nos moldes inicialmente concebidos pela Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, ambos firmados no âmbito da ONU. Serão examinadas a construção do conceito clássico de refúgio e seus principais elementos, e, ainda, os reflexos do eurocentrismo na construção desse conceito, notadamente a partir de investigações do autor indiano Bhupinder S. Chimni, vez que desenvolve, no campo teórico, uma análise do refúgio a nível sistêmico, numa perspectiva crítica e decolonial, buscando revelar as influências da hierarquização de poder na comunidade internacional e seus reflexos na estruturação do instituto.

Em seguida, serão analisados os conceitos ampliados de refugiados, a partir da normatização organizada pela OUA, em 1969, em Convenção específica sobre o tema, e, posteriormente, pela Declaração de Cartagena de 1984, que, influenciada pela Convenção da OUA, propôs um conceito de refugiado mais amplo no âmbito da OEA, buscando alargar o alcance da proteção oferecida pelo conceito clássico de refúgio nas Américas Central e Latina. Ademais, serão examinados os elementos ou causas ensejadoras da concessão de refúgio no conceito ampliado proposto pela Declaração de Cartagena.

Por fim, no primeiro capítulo, será analisada a Lei nº 9.474/1997, especificamente no que se refere à adoção de um conceito ampliado de refugiado, nos termos estabelecidos em seu artigo 1º, III, com a previsão que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Deter-se-á, ainda, na investigação, com base em estudos especializados, de forma exemplificativa e não exaustiva, sobre os aspectos que configuram a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Metodologicamente, no primeiro capítulo, por meio de revisão bibliográfica simples, serão utilizadas obras (livros, dissertações, teses e artigos) de pesquisadores brasileiros e estrangeiros reconhecidamente especialistas no tema pela comunidade acadêmica, tendo em vista a observação de trabalhos científicos e a frequência com que os referidos autores eram mencionados. Além disso, serão utilizadas obras coletivas divulgadas no site do ACNUR

dedicadas ao estudo do instituto do Refúgio no plano internacional e no plano nacional, também coordenadas e elaboradas por especialistas na temática.

Para isso, procedeu-se ao levantamento de pesquisas acadêmicas (dissertações e teses) e artigos científicos com temas correlatos, através de buscas em banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na Plataforma SciELO Brasil e na Plataforma Oasis do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Ibicit), utilizando-se as palavras chaves “refúgio”, “conceito”, “Declaração de Cartagena”, “grave e generalizada violação”. Para fins de análise da viabilidade da utilização dos materiais obtidos, realizou-se criteriosa leitura dos títulos e respectivos resumos, verificando-se a pertinência e a originalidade dos conteúdos para contribuir com a pesquisa. Ainda para seleção dos materiais obtidos, utilizou-se como critério de corte de relevância, os materiais publicados por organizações e organismos internacionais e oficiais brasileiros; materiais acadêmicos elaborados em âmbito de pós-graduação *stricto sensu* e artigos científicos de revistas com Qualis pela CAPES.

Para a delimitação normativa, recorreu-se à literatura especializada previamente obtida através dos procedimentos acima explicitados. Observou-se os principais instrumentos internacionais responsáveis pela consolidação do conceito clássico de refúgio – assim denominado o conceito prevalecente no âmbito da ONU – bem como pelo surgimento de conceitos regionalizados de refúgio, que buscaram oferecer uma proteção mais adequada aos indivíduos nessa condição em seus continentes, e que influenciaram diretamente no conceito de refugiado adotado pelo Estado Brasileiro.

A fim de confirmar tratar-se dos instrumentos normativos mais relevantes ao estudo proposto, com relação às normas de âmbito internacional, realizou-se pesquisa no sítio eletrônico do ACNUR com a palavra legislação (<https://www.acnur.org/portugues/acnur-no-brasil/legislacao/>), tendo como resultado página que indicava as normas jurídicas pertinentes. Oportuno registrar que a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes de 2016 e o Pacto Global sobre Refugiados de 2018, em que pese considerados na fase preliminar da coleta de materiais, não foram incluídos na presente pesquisa. Isso se deve por não terem sido observadas, em seu conteúdo, alterações para o conceito de refugiado no âmbito da ONU⁶, ainda que esses documentos internacionais consubstanciem um esforço da comunidade

⁶ Sobre esse aspecto, Jubilut, Silva e Kosiak (2023, p. 18) esclarecem que “no caso específico do Pacto Global sobre Refugiados não há a adoção de novos conceitos, mas sim se retoma e fortalece uma visão de proteção integral (ou seja, a conjugação de direitos decorrentes de status migratórios com todos os direitos humanos já presente na Convenção de 51)”.

internacional para firmar novos parâmetros para a governança internacional diante do aumento dos fluxos migratórios e os desafios decorrentes desse cenário (Jubilut; Silva; Kosiak, 2023).

De outro lado, quanto à legislação interna, foi realizada pesquisa no portal da legislação do governo brasileiro (<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>), no qual inseriu-se a palavra refugiados, tendo retornado apenas como resultado a Lei nº 9.474/1997 e Decreto nº 3.769/2011, que delegou competência ao Ministro de Estado da Justiça para designar os membros do Comitê Nacional para os Refugiados. Pontua-se que a Lei nº 13.445/2017, que instituiu a nova Lei de Migração, embora firme os princípios e diretrizes que devem reger a política migratória brasileira, além de estabelecer um rol de direitos e garantias a pessoas migrantes, consagra expressamente no seu artigo 2º que não alterou a aplicação de normas internas e internacionais específicas sobre refugiados, bem como, em seu artigo 121, reforçou a necessidade de observância à Lei nº 9.474/1997 nas situações que envolvam refugiados e solicitantes de refúgio. Por essa razão, a mencionada Lei nº 13.445/2017 não foi incluída no objeto da presente pesquisa.

De igual modo, tem-se que a Lei nº 13.684/2018 dispôs sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Muito embora, em seu artigo 3º, inciso III, ao delimitar o conceito da expressão crise humanitária ter nele incluído a situação de “grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional” (Brasil, 2018b), não houve a explicitação do conteúdo da referida expressão para fins de reconhecimento da condição de refugiado, motivo pelo qual a referida norma igualmente não foi incluída no objeto desta pesquisa.

No segundo capítulo, será explicitado o procedimento para análise pelo Conare para o reconhecimento da condição de refugiado, conforme estabelecido na Lei nº 9.474/97 e em resoluções normativas do órgão, tratando-se, em seção específica, do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado e do julgamento em bloco de solicitações de refúgio. Inicialmente, será realizada a apresentação da Lei nº 9.474/97, examinando as suas principais disposições e diretrizes, e, notadamente, as atribuições conferidas ao Conare para deliberar, em primeira instância, sobre os pedidos para reconhecimento da condição de refugiado e para editar resoluções normativas a fim de disciplinar a efetivação do diploma legal. Posteriormente, será explicitado o procedimento para análise e reconhecimento do status de refugiado pelo Comitê, tendo em vista os artigos 17 a 32 da Lei nº 9.474/97 e as disposições das resoluções normativas

pertinentes, e, finalmente, do reconhecimento *prima facie* de refugiado e de análise em bloco de pedidos de refúgio.

Pontua-se que, embora o estudo no capítulo segundo, tenha como alicerce as disposições contidas na Lei nº 9.474/97 e nas resoluções normativas do Conare, a explicação acerca da técnica para análise de solicitações de refúgio será complementada com informações e reflexões extraídas dos trabalhos científicos que esta pesquisadora teve acesso, pois esclarecedores também das práticas e rotinas observadas pelo Conare. Ao final do capítulo, serão apresentados os resultados parciais, tendo em conta o impacto da utilização pelo Conare do reconhecimento *prima facie*, de forma mais ampla, e da análise em bloco de pedidos de refúgio, com embasamento nas Notas Técnicas objeto desta pesquisa, observando-se, ainda, outros aspectos da regulamentação para solicitação e julgamento dos pedidos de refúgio no Brasil.

Quanto ao procedimento metodológico do referido segundo capítulo, serão utilizados os materiais já coletados durante a pesquisa realizada para delimitação normativa no primeiro capítulo, com acréscimo das buscas específicas das Resoluções Normativas do Conare, no site do MJSP, com a verificação de sua pertinência a partir da literatura especializada. A análise e explicitação levará em consideração a identificação dos passos normativos necessários para a realização do pedido de refúgio e suas respectivas tramitação e análise pelo Conare.

No terceiro capítulo, será realizada uma análise qualitativa das Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), a fim de identificar e examinar os critérios utilizados pelo Conare para reconhecer a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso, e, em decorrência, deferir solicitações de refúgio a nacionais e residentes dos referidos países, com fundamento no mencionado artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97. No campo do Direito, como esclarece Veronese (2017), a pesquisa qualitativa busca compreender os fenômenos jurídicos a partir de uma perspectiva interpretativa, crítica e reflexiva, direcionando-se ao exame com profundidade do objeto de estudo, não se limitando, nessa perspectiva, a quantificar dados, mas compreender significados e motivações.

Relativamente ao procedimento metodológico da referida seção do estudo, a exposição será realizada partindo-se da descrição de cada uma das notas técnicas, conforme a organização de cada um dos documentos, com a exposição dos elementos e critérios indicados em cada uma das notas. Na seção de Análises e Discussões será realizada a análise qualitativa das notas técnicas, por meio do método indutivo, isto é, da análise de dados e fundamentos contidos nas referidas notas quanto ao reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de

direitos humanos em determinados países, buscando-se, em tal processo, inferir quais são os critérios utilizados para o mencionado órgão considerar existente situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Conforme registram Lakatos e Marconi (2003, p. 86), no método indutivo, “[...] a aproximação dos fenômenos caminha geralmente para planos cada vez mais abrangentes, indo das constatações mais particulares às leis e teorias (conexão ascendente)”. Parte-se, portanto, de observações de casos particulares com a finalidade de se inferir conclusões que possam ser generalizadas para um conjunto mais amplo, justificando-se, por essa razão, a utilização do referido método no capítulo terceiro do estudo proposto.

Ademais, Gil (1999) esclarece que, no referido método de abordagem, “a generalização não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada a partir da observação dos casos concretos” (Gil, 1999, p. 28), tratando-se do método proposto por empiristas como Bacon, Hobbes e Locke, “sem levar em consideração princípios preestabelecidos” (Gil, 1999, p. 28). Assim, em razão do método de abordagem explicitado, não se procedeu à construção prévia de hipóteses a serem testadas, visto que as conclusões obtidas por meio da indução são “produto posterior do trabalho de coleta de dados particulares” (Gil, 1999, p. 28). Nesse particular, oportuno destacar que a finalidade precípua de hipótese é apresentar possíveis explicações para os fatos investigados ou, ainda, uma possível resposta ao problema de pesquisa (Gil, 1999). Uma vez que o método de abordagem indutivo parte da observação dos casos particulares, sem que se busque antecipadamente a generalização (isto é, possíveis conclusões), a construção de hipóteses não se afigura imprescindível para a utilização do método em questão⁷.

A amostra da presente pesquisa considera a data até 01 de julho de 2024, marco temporal deste estudo, período em que o Conare elaborou as mencionadas Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), por meio das quais reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso, permitindo, a partir delas, o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiados a nacionais dos referidos países. O

⁷ Percebe-se que, no método indutivo clássico, adotado na presente pesquisa, a formulação de hipóteses não é obrigatória, uma vez o processo de construção do conhecimento ocorre a partir da observação direta de casos ou fenômenos particulares, buscando identificar padrões ou regularidades que possam conduzir a generalizações. Diferentemente do método dedutivo, que parte de premissas previamente estabelecidas para alcançar conclusões específicas, o método de abordagem indutivo segue uma trajetória ascendente, partindo-se dos dados concretos para a formulação de teorias ou princípios gerais (Gil, 1999; Lakatos; Marconi, 2003). Nesse contexto, as hipóteses não são o ponto de partida, porquanto o método centra-se na coleta empírica de dados e a análise de suas relações, objetivando construir conclusões com base na repetição e na constatação empírica, permitindo a formulação de proposições gerais indutivas que não dependem inicialmente de suposições ou conjecturas prévias.

recorte das notas técnicas foi realizado a partir de extração no sítio eletrônico do MJSP. Ao fim de verificar se seriam as únicas notas a respeito do recorte, foi enviada consulta ao órgão em 17 de junho de 2024, tendo sido confirmado, em 01 de julho de 2024, que as únicas notas elaboradas pelo Comitê que englobavam o presente objeto de pesquisa estavam disponibilizadas no sítio eletrônico do MJSP.

A análise prévia dos mencionados trabalhos acadêmicos com objeto similares auxiliou na elaboração das estratégias relativas aos procedimentos metodológicos, ao efeito de, além de extrair os documentos já disponibilizados no sítio eletrônico do MJSP, realizar requisições de informações ao Conare, com base na Lei de Acesso à Informação, para que fosse possível a disponibilização do conteúdo de demais notas técnicas, acaso existentes e ainda não disponibilizadas no sítio eletrônico do MJSP (Apêndice A). Em resposta à primeira coleta de dados feita em 20 de novembro de 2023, o órgão informou que as notas técnicas, existentes até 05 de dezembro de 2023, seriam as disponibilizadas na seguinte seção da página oficial da Coordenação Geral do Conare: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio> (Anexo A).

Em 17 de junho de 2024, foi realizada uma nova consulta, questionando-se se haveria alguma Nota Técnica, por meio das quais o Conare tenha analisado a existência de grave e generalizada violação dos direitos humanos em determinado país e concluído pela inexistência de tal circunstância para fins de concessão de refúgio (Apêndice B). Em resposta, o órgão informou, em 01 de julho de 2024, não haver “notícia consignada em documentos oficiais que dê conta do que está sendo questionado” (Anexo B, p. 2), justificando-se, assim, o marco de recorte temporal, anteriormente mencionado.

Em consulta ao sítio eletrônico do MJSP, em 03 de setembro de 2024, constatou-se constar a publicação das Notas Técnicas nº 17/2020 (Conare, 2020b) e nº 15/2021 (Conare, 2021c), por meio das quais se prorrogou o entendimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, não constando publicação de outras notas de reavaliação e prorrogação em relação aos demais países já estudados pela CG-Conare. Buscou-se, por essa razão, confirmar junto ao Conare acerca da emissão de notas técnicas de reavaliação e prorrogação do reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso (Apêndice F). Em resposta, não houve menção às Notas Técnicas nº 17/2020 e nº 15/2021, tendo sido informado apenas que a reavaliação das Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021 ocorreu em reuniões ordinárias e extraordinárias do Conare, que deliberou pela manutenção do entendimento já contido nas mencionadas notas

técnicas (Anexo F). Nesse cenário, a análise terá como *corpus* apenas as Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021, não havendo outras notas técnicas, de outros países, com o referido conteúdo, objetivo e alcance.

Em resposta à solicitação realizada em novembro de 2023 (Apêndice A), o órgão informou que as notas técnicas para reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso encontravam-se disponibilizadas na seguinte seção da página oficial da Coordenação Geral do Conare: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio> (Anexo A), conforme se adiantou. Após nova solicitação de informações, realizada em 17 de junho de 2024 (Apêndice B), o Conare, por meio da Informação nº 18/2024/CONARE Gestão CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS, prestada em 01 de julho de 2024 (Anexo B), não se manifestou diretamente acerca da data de publicização das referidas notas técnicas, e tampouco disponibilizou link para consulta pública ao processo administrativo 08018.001832/2018-01, no qual foram elaboradas as Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021.

Na ocasião, o órgão registrou apenas que as “especificidades” relativas à solicitação feita estariam consignadas em atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê, disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>, sem, no entanto, especificar exatamente quais seriam tais atas. Em resposta a nova solicitação de informações (Apêndice E), o Conare informou as atas das reuniões em questão, por meio do DESPACHO Nº 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS, datado de 12 de agosto de 2024 (Anexo E).

Questionado ao órgão acerca de qual o procedimento administrativo adotado pelo Conare para elaboração do denominado Estudo de País de Origem (EPO), e, especificamente por quais setores o procedimento administrativo tramitava para tal elaboração, 17 de junho de 2024 (Apêndice B), obteve-se como resposta ser a Coordenação de Elegibilidade, vinculada a CG-Conare, a área técnica responsável pela elaboração do EPO (Anexo B). Ademais, também foi questionado se haveria uma determinação e/ou deliberação prévia de alguma autoridade ou órgão do Conare para que o mencionado estudo fosse realizado em relação a determinado país; em caso positivo, qual seria o órgão ou a autoridade que determinaria a elaboração do EPO e quais as circunstâncias que ensejariam tal decisão (Apêndice B). O Conare respondeu apenas que os estudos em questão são realizados “a partir da necessidade de obter informações para instruir de maneira técnica e adequada os Pareceres de Elegibilidade em cada uma das

solicitações concretas de reconhecimento da condição de refugiado” (Anexo B, p. 1), sem indicação, portanto, de qual autoridade deliberaria por sua realização.

No que se refere às resoluções normativas, dispositivos legais e/ou infralegais que orientariam o Conare para a elaboração do EPO, foi informado ser o artigo 23 da Lei nº 9.474/94 o dispositivo legal a orientar a área técnica para realização do referido estudo (Anexo B). Questionou-se, ainda, a metodologia adotada pelo Conare para elaboração do EPO, tendo o órgão respondido não haver uma metodologia específica e uniforme, e sim, variável “de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise” (Anexo B, p. 2), sem maiores detalhamentos neste ponto.

Indagou-se também acerca da existência de roteiro a ser seguido para elaboração do EPO, bem como quais seriam as bases de dados consultadas para elaboração do estudo e, ainda, se seriam contratados consultores externos pelo órgão ou se o estudo seria produzido por servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça. Em resposta ao questionamento, o órgão registrou não haver “um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise” (Anexo B, p. 2), também sem maiores detalhamentos neste ponto.

No que se refere a base de dados utilizadas para elaboração do EPO, informou-se serem as disponíveis nos “repositórios de informações pertinentes à pauta da elegibilidade, tal como, mas não exclusivamente, o sítio eletrônico <https://www.refworld.org/>” (Anexo B, p. 2). Finalmente, o órgão declarou que os estudos são realizados e supervisionados pelos próprios servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça, concluindo-se não haver contratação de consultores externos.

Acerca dos critérios ou circunstâncias que o Conare utiliza para decidir e/ou eleger quais os países serão objeto de estudo, o órgão reproduziu informação no sentido que os EPO são realizados a partir da necessidade de obter informações para instruir de maneira técnica e adequada os Pareceres de Elegibilidade em cada uma das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (Anexo B).

De outro lado, embora tenha sido publicado relatório Refúgio em Números, em sua 9ª Edição (Junger *et al.*, 2024), em junho de 2024, com dados acerca dos pedidos e solicitações de refúgio analisadas pelo Conare no ano de 2023, constatou-se que, na referida edição, diferentemente das anteriores, não houve divulgação dos dados no que se refere às fundamentações utilizadas pelo referido órgão, em caso de reconhecimento da condição de refugiado. Por essa razão, questionou-se diretamente ao Conare acerca do percentual de solicitações de refúgio por ele deferidas, no ano de 2023, cuja fundamentação foi a existência

de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997 (Apêndice B). Em resposta datada de 01 de julho de 2024, o Conare apenas afirmou que os dados mais recentes sobre solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada estariam contidos no citado relatório Refúgio em Números, em sua 9ª Edição (Anexo B).

No intuito de obter tais dados, solicitou-se tais informações diretamente ao OBMigra (Apêndice D), que, em correspondência eletrônica, informou os referidos dados ainda não estariam disponíveis e que os questionamentos acerca deles deveriam ser dirigidos à CG-Conare (Anexo D). No entanto, conforme acima se relatou, o Conare, ao se manifestar sobre as informações solicitadas para desenvolvimento desta pesquisa, neste ponto específico, limitou-se informar tais dados constariam no relatório Refúgio em Números em sua 9ª Edição, de modo que, ante a ausência de fornecimento de tais informações tanto pelo Conare e pelo OBMigra, não puderam compor a presente pesquisa.

Em resposta a nova solicitação de informações (Apêndice E), questionou-se acerca da equipe técnica do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça, responsável pela elaboração do Estudo do País de Origem – EPO, perguntando-se: I) quantos servidores compõe a equipe? II) são servidores de carreira ou em cargos de comissão? III) são servidores próprios ou cedidos? IV) a equipe de elaboração das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021 foi sempre a mesma? Se trata de uma equipe permanente? V) qual a formação acadêmica dos servidores que compõe a equipe técnica de elaboração do EPO? VI) quais os critérios de alocação dos servidores na equipe técnica? VII) foram ou são realizados treinamentos para a elaboração dos EPO pelos referidos servidores?

Em resposta, por meio do DESPACHO Nº 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS (Anexo E), o Conare informou que não dispõe de equipe de servidores específica para elaboração do EPO, relatando apenas serem produzidos pela Coordenação de Elegibilidade. Ademais, registrou que as informações sobre o quadro de servidores da referida área técnica estariam disponíveis no seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/coordenacao-geral-do-conare-cg-conare>. No entanto, em consulta realizada em 19 de agosto de 2024, ao referido endereço, constatou-se constar apenas o nome do responsável pela Coordenação de Elegibilidade, sem maiores informações acerca do quadro de servidores.

Finalmente, em solicitação de informações (Apêndice E), registrou-se a ausência de divulgação de dados acerca no que se refere às fundamentações utilizadas pelo referido órgão para deferimento das solicitações de refúgio no ano de 2023. Por meio do DESPACHO Nº

2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS (Anexo E), o Conare esclareceu que a situação decorreu de “uma inconsistência nos dados brutos, a qual foi prontamente percebida por esta área técnica” (Anexo E, p. 2), informando estar em curso um exame das decisões de deferimento da condição de refugiado, o que demandaria tempo em razão do “elevado volume de decisões desse tipo (77.193)” (Anexo E, p. 2). O órgão acrescentou que ao ser finalizado o levantamento, haveria a publicação de um adendo à nona edição do Relatório Refúgio em Números para divulgação das informações em questão, o que, todavia, não ocorreu até o marco temporal delimitado para a presente pesquisa.

Os pedidos de informação realizados e destacados tiveram por objetivo compreender os procedimentos realizados para a elaboração dos estudos conduzidos pelo Conare para o deferimento, ou não, de reconhecimento de status de refugiados aos sujeitos provenientes dos países em que já foram elaboradas as notas técnicas que serão analisadas.

Quanto ao método de abordagem para análise qualitativa, no terceiro capítulo, será utilizado o método indutivo, posto que parte-se da análise das Notas Técnicas nº 03/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021 do Conare, isto é, da análise de dados e fundamentos contidos nas referidas notas quanto ao reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinados países, buscando-se, em tal processo, inferir quais são os critérios utilizados para o mencionado órgão, responsável pelo reconhecimento da condição de refugiados no Brasil, considerar existente situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Por fim, diante da intenção do exame das seis notas técnicas do Conare, utilizar-se-á o método comparativo, com finalidade de verificar similaridades e compreender eventuais divergências entre os critérios e fundamentos utilizados pelo Comitê em cada uma das notas técnicas para fins de reconhecer a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

2 OS CONCEITOS DE REFUGIADOS E O ELEMENTO DA GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Conforme explicitado na metodologia detalhada na introdução, no presente capítulo, será realizado o exame do conceito clássico de refugiado, nos moldes inicialmente concebidos pela Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, analisando-se a sua construção no âmbito da ONU, bem como os seus principais elementos, e, ainda, os reflexos do eurocentrismo na construção desse conceito, notadamente a partir de investigações do autor indiano Bhupinder S. Chimni. Em seguida, serão analisados os conceitos ampliados de refugiados, a partir da normatização organizada pela OUA, em 1969, e, posteriormente, pela Declaração de Cartagena de 1984, a qual propôs a adoção de um conceito de refugiado mais amplo no âmbito da OEA, buscando alargar o âmbito de proteção oferecido pelo conceito clássico de refúgio nas Américas Central e Latina. De igual modo, serão examinados os elementos ou causas ensejadoras da concessão de refúgio no conceito ampliado proposto pela Declaração de Cartagena.

Por fim, será analisada a ampliação formal do conceito de refugiados, por meio da Lei nº 9.474/1997, com a previsão que será reconhecido como refugiado todo indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Deter-se-á, ainda, na investigação, com base em estudos especializados, de forma exemplificativa e não exaustiva, sobre os aspectos que configuram a grave e generalizada violação de direitos humanos.

Tem-se, portanto, a pretensão de atingir o primeiro objetivo específico de evidenciação dos limites normativos convencionais e legais que englobam o objeto de pesquisa, no que se refere ao conceito de refugiados, em conjunto com as delimitações conceituais delineadas a partir de revisão básica de literatura.

2.1 O CONCEITO CLÁSSICO DE REFUGIADO: CONSTRUÇÃO E SEUS ELEMENTOS COM BASE NA CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951

A construção jurídica do instituto do refúgio, no plano do Sistema Internacional de Direitos Humanos⁸ (SIDH), com o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados (DIR), iniciou-se sob a égide da Liga das Nações, no início do século XX, em razão da necessidade de enfrentamento notadamente na Europa dos problemas envolvendo um grande

⁸ Nesta dissertação, adotar-se-á a nomenclatura Sistema Internacional de Direitos Humanos para identificar o sistema de proteção a tais direitos estabelecido no âmbito da ONU.

número de deslocados devido aos conflitos e perseguições decorrentes, inicialmente, da Revolução Russa (1917-1923) e, em seguida, das duas grandes guerras mundiais, a segunda finda em 1945 (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Ramos, 2021).

Inicialmente, a Cruz Vermelha, organização humanitária atuante em situações de guerras e conflitos armados, prestava a assistência aos migrantes forçados oriundos da então criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Conforme Andrade (1996), esses migrantes não aderiram ao regime político que passou a vigor na Rússia e, por essa razão, foram desnacionalizados pelo novo governo com o propósito de retirada de sua proteção jurídica pelo Estado. Tal fenômeno de desnacionalização ocorreu em escala sem precedentes, segundo o autor, atingindo cerca de dois milhões de pessoas e impelindo-as, dessa forma, a abandonar o território.

Em razão do aumento expressivo desse fluxo migratório, a Cruz Vermelha solicitou auxílio à Liga das Nações, o que culminou na criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos (ACRR), em 1921 (Andrade, 1996; Jubilut, 2007). Dirigido pelo norueguês Fridtjof Nansen⁹, o ACRR assumiu a atribuição da proteção a esses refugiados russos, tendo sua competência ampliada para tratar da proteção de armênios, assírios, assírios-caldeus, turcos, caldeus e montenegrinos (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Squeff, 2018). Posteriormente, foi substituído pelo Escritório Nansen para os Refugiados¹⁰, criado em 1931, ainda como órgão descentralizado, porém criado propriamente no âmbito da Liga das Nações (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Squeff, 2018).

Em 1936, diante de pressões internacionais à atuação do Escritório Nansen, e, de outro lado, com as perseguições sofridas pelos judeus em razão da ascensão do regime de Hitler, foi criado o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, que teve sua competência posteriormente ampliada para proteger também os refugiados judeus provenientes da Áustria (Andrade, 1996; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Squeff, 2018). Nesse período inicial, as questões envolvendo refugiados eram tratadas de mais forma específica e casuística na medida em que as soluções que se buscava estabelecer eram direcionadas a cada fluxo migratório mais

⁹ Fridtjof Nansen teve uma atuação reconhecidamente relevante para o desenvolvimento institucional do refúgio na Europa, esforçando-se por viabilizar soluções para os refugiados sob a sua custódia, conseguindo criar um documento específico de identificação para os refugiados, o qual ficou conhecido como passaporte Nansen (Jubilut, 2007; Leite, 2015; Ramos, 2021).

¹⁰ Conforme Jubilut (2007), o Escritório Nansen teve como maior contribuição a elaboração da Convenção de 1933, um primeiro instrumento jurídico internacional sobre os refugiados que, não obstante seu conteúdo limitado, permitiu o efetivo nascedouro da positividade do DIR, estabelecendo em seus dispositivos, por exemplo, o princípio do *non-refoulement* ou da proibição do rechaço, que tornou-se, posteriormente, regra consagrada do Direito Internacional a obstar a devolução de solicitantes de refúgio ou refugiados para os territórios onde sua vida ou integridade física estejam ameaçados.

significativo que se originava em razão dos citados eventos ocorridos dentro do continente europeu (Andrade, 1996; Jubilut, 2007; Nunes, 2021; Ramos, 2021).

A partir de 1921, foram criados distintos órgãos, com gestão por prazo determinado e competência para lidar com os problemas de fluxos específicos de migrantes, conforme sua origem ou nacionalidade (Andrade, 1996; Andrade 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015). A proteção internacional oferecida pautava-se em acordos específicos, firmados por um restrito número de países, não existindo uma definição universal para o instituto do refúgio (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Squeff, 2018; Rosa, 2019).

Em 1938, em razão da imposição de uma data limite para atuação dos órgãos anteriores, foi criado Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (ACLNR), inaugurando uma nova fase do DIR, segundo Jubilut (2007, p. 77):

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

Mantiveram-se, contudo, os fundamentos da concessão de refúgio, ou seja, continuavam a ser utilizados os critérios da origem, nacionalidade ou etnia.

No entanto, conforme reflexão de Andrade (1996, p. 149), “o fato de dois dos organismos existentes durante essa fase terem sido criados antes do início das hostilidades bélicas e de o terceiro ter sido vislumbrado como organismo temporário comprometeu, sobremaneira, a continuidade de suas atividades após o término dos conflitos”. No mesmo sentido, Jubilut (2007) destaca que a eclosão da Segunda Guerra Mundial, gerando uma crise de legitimidade e de atuação da Liga das Nações, terminou por tornar praticamente inócua¹¹ a atuação do ACLNR, cuja existência perdurou até 1946, findando juntamente com a extinção da Liga das Nações naquele mesmo ano. As funções do referido órgão foram transferidas ao Comitê Internacional para os Refugiados, existente desde 1938, criado sob a influência dos Estados Unidos da América (EUA), que não integravam oficialmente a Liga das Nações.

Percebe-se que a proteção aos refugiados pela comunidade internacional, em seu nascedouro, ocorria de forma deficitária e não centralizada, por meio da atuação de diversos órgãos, restringindo-se à participação dos Estados que, através de acordos específicos, optavam

¹¹ Com a eclosão do conflito na Europa, o número de refugiados alcançou patamares sem precedentes no continente, tornando insuficientes os fundos disponíveis para sua assistência (Jubilut, 2007).

por oferecer assistência a esses migrantes a partir de critérios de nacionalidade e de temporalidade do fluxo migratório, sem que se partisse de um conceito específico de refugiados (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Ramos, 2021), o que terminava por possibilitar que os Estados atuassem casuisticamente e com discricionariedade (Rosa, 2019). Desse modo, embora compreensível, vez que a comunidade internacional ainda se estruturava para organizar um sistema de proteção específico a pessoas em situação de refúgio, a inexistência de um conceito de refugiado universalmente aceito e, de outro lado, a falta de centralização em um organismo para coordenação do auxílio prestado, resultou na fragilidade da proteção oferecida a esses migrantes forçados, a ensejar a atuação discricionária e casuística dos Estados.

Após o término da Segunda Guerra Mundial, quando já criada a ONU, o elevado número de deslocados por motivos de perseguição política, étnica e religiosa, havia sido tornado ainda maior no continente europeu (Andrade, 1996, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015), sendo muitos deles “irrepatriáveis” na expressão de Andrade (1996, p. 144). Esse cenário gerou preocupação entre os países do Norte Global¹², por estarem acolhendo grande parte desse contingente populacional. Os Estados constataram que o problema dos refugiados e deslocados de guerra, embora inicialmente provocado e agravado pelos conflitos, não se encerraria com eles (Andrade, 2006; Jubilut; Silva; Kosiak, 2023). Assim, a questão dos refugiados e as soluções para enfrentamento do problema passaram a ser discutidas com mais proeminência pelos integrantes da ONU (Andrade, 2006; Jubilut, 2007; Jubilut; Silva; Kosiak, 2023).

Em 1947, a Comissão das Nações Unidas de Direitos Humanos¹³ (CNUDH) registrou a necessidade de que os Estados membros da ONU reconhecessem o status jurídico dos migrantes forçados deslocados na Europa que não gozavam de nenhuma proteção de seus países de origem ou residência e não desejavam a ele retornar. Nesse contexto, o Secretário-Geral da ONU

¹² Boaventura de Souza Santos (2019) apresenta uma distinção entre Norte Global epistêmico e Sul Global epistêmico, firmada não em critérios geográficos, mas de produção do saber pautadas no colonialismo e dinâmicas de poder capitalistas. O Norte Global epistêmico refere-se às formas de conhecimento, teorias e práticas que predominam em países centrais do capitalismo, caracterizadas, dentre outros aspectos, pela universalidade aparentada e a colonialidade do saber, enquanto o Sul Global epistêmico não-geográfico “é composto por muitos seus epistemológicos que têm em comum o fato de serem conhecimentos nascidos em lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado” (p. 17), produzidos normalmente no sul geográfico, em países periféricos do capitalismo, porém não restrito a ele. Em outra perspectiva, Hachem (2023), em sua tese de doutorado, abordou a divisão dos países do mundo em Norte Global e Sul Global, destacando que o Norte Global é composto por países desenvolvidos e industrializados, tais como os países europeus, a Rússia, o EUA, o Canadá e a Austrália. Ademais, o pesquisador destacou que os referidos “conceitos são estruturados a partir de perspectivas econômicas e não geográficas, portanto, há países localizados no Hemisfério Norte que são considerados do Sul global, e o contrário também acontece” (Hachem, 2023, p. 108).

¹³ A CNUDH foi extinta em 2006 e suas atribuições foram transferidas ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, vinculado ao Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (ACNUDH), enquanto mecanismo de apoio a este último (informação extraída do site: <https://acnudh.org/pt-br/mecanismos/> em 05 nov. 2024).

recomendou a elaboração de uma Convenção sobre o estatuto de pessoas refugiadas (Jubilut; Silva; Kosiak, 2023; Nunes, 2021; Oliveira, 2020).

O Comitê Internacional para os Refugiados foi extinto em 1947, passando a proteção dos refugiados provisoriamente à Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, já órgão da ONU, enquanto, a partir de 1949, se preparavam e desenvolviam os trabalhos para planejamento de uma convenção interacional específica para tratar sobre a condição e direitos dos refugiados (Andrade, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Jubilut; Silva; Kosiak, 2023). Em 1950, a Assembleia Geral da ONU, através da Resolução nº 428, criou o ACNUR para assumir as atribuições anteriormente desempenhas pelos órgãos criados sob a égide da Liga das Nações, inicialmente pelo mandato de 3 (três) anos, e, de outro lado, convocou formalmente a Conferência de Plenipotenciários para a elaboração de uma convenção acerca do estatuto e direitos dos refugiados (Nunes, 2021; Oliveira, 2020).

Em julho de 1951, durante a referida Conferência, firmaram-se as discussões para a construção de uma normatização do instituto do refúgio, centralizada no conceito de refugiado, nos direitos desses migrantes forçados e, ainda, nas obrigações dos Estados, para buscar contornar o problema dos deslocados e perseguidos na recente experiência histórica da Europa (Andrade, 2006; Jubilut, 2007; Oliveira, 2020). No entanto, tal normatização foi construída para conceder proteção apenas aos grupos de deslocados forçados até então existentes no continente europeu (Andrade, 2006; Jubilut, 2007; Leite, 2015; Oliveira, 2020; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2018). Essa situação ficou evidenciada, em 28 de julho de 1951, com a adoção da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados¹⁴, ao ser estabelecido um conceito restrito de refugiado, limitado temporal e geograficamente.

No artigo 1º da Convenção de 1951, consignou-se que, para os fins nela declarados, o termo refugiado se aplicaria a pessoa que foi considerada refugiada “nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939” (ONU, 1951, p. 2), ou “ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados” (ONU, 1951, p. 2) e, que, “em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” (ONU, 1951, p. 2), encontrando-se fora do país de sua nacionalidade ou de residencial habitual e sem poder ou requer recorrer à proteção de tal país, temesse ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

¹⁴ A Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 entrou em vigor apenas em abril de 1954.

As expressões utilizadas na redação do artigo 1º da Convenção para especificar marcos temporais representaram uma verdadeira restrição temporal ao conceito de refugiado então elaborado, estabelecendo limites cronológicos precisos para o eventual enquadramento de um indivíduo na condição de refugiado. Ademais, a referida Convenção facultou aos Estados signatários adotarem a restrição geográfica, entendendo a expressão “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”, como acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa¹⁵.

Inegavelmente, a Convenção de 1951 inaugurou a previsão no âmbito de proteção da ONU de direitos específicos¹⁶ aos indivíduos aptos a serem considerados refugiados em seus termos, tais como o direito a não discriminação, em virtude de raça, religião e país de origem (artigo 3º); o direito à religião (artigo 4º); o direito à propriedade móvel e imóvel à semelhança dos garantidos aos estrangeiros em geral (artigo 13); o direito à proteção da propriedade intelectual e industrial (artigo 14); o direito de associação (artigo 15); o direito de acesso à justiça, incluindo a assistência judiciária gratuita (artigo 16); o direito ao exercício profissional, nos moldes concedidos aos estrangeiros em geral (artigo 17); direito ao assentamento (artigo 16); o direito à educação pública primária (artigo 22); o direito à assistência social e à previdência social (artigos 23 e 24); o direito à liberdade de locomoção (artigo 26); e, ainda, o direito à documentação de identificação e papéis de viagem (artigos 27 e 28).

Além disso, a Convenção de 1951 delegou, em caráter permanente, ao ACNUR a estruturação, orientação e organização da proteção desse grupo de migrantes forçados, que se tratava de agência permanente da ONU, com orçamento próprio (Andrade, 2006; Jubilit, 2007; Oliveira, 2020; Ramos, 2021). Estabeleceu-se, dessa forma, uma organização centralizada, no âmbito da ONU, buscando-se superar as dificuldades outrora percebidas no que se refere à ausência de uma centralização, para gestão da questão dos refugiados.

No entanto, em razão das restrições temporais e geográfica facultadas pela Convenção de 1951, as obrigações dos Estados signatários alcançavam apenas pessoas perseguidas no continente europeu por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, durante o período compreendido entre as grandes guerras mundiais. Não bastasse isso,

¹⁵ Ao ratificar a Convenção de 1951 e promulgá-la através do Decreto nº 50.215/61, o Brasil adotou a restrição geográfica, mantendo o Estado brasileiro a adoção do conceito clássico restrito, até 19 de dezembro de 1989, quando, através do Decreto nº 98.602, foi finalmente abandonada a referida limitação geográfica (Ramos, 2021). Em razão da manutenção da limitação geográfica do conceito clássico até 1989, o sistema nacional de refúgio esteve praticamente inoperante no período, “havendo algumas poucas e discricionárias decisões sobre o tema”, conforme destaca Leite (2014, p. 135).

¹⁶ Ao analisar os trabalhos preparatórios à Convenção de 1951, Oliveira (2020) destaca terem os Estados membros decidido por priorizar a previsão de direitos civis e políticos, em razão do contexto da Guerra Fria, em que os países ocidentais que desejavam combater o comunismo.

o conceito clássico de refugiado excluiu da proteção dos Estados signatários significativo contingente de indivíduos que já compunham os fluxos migratórios existentes em outras regiões do mundo e cruzavam as fronteiras de seus países por não contemplar causas impulsionadoras de migrações compulsórias em outros contextos distintos do europeu como ensejadoras do refúgio.

A partir da década de 1960, os processos de independência e o surgimento de novos Estados na África e no sudeste asiático fizeram emergir conflitos nessas regiões, visando a autonomia desses Estados ou a retomada de poder com a retirada dos países imperialistas (Squeff, 2018, 2021). Esse cenário provocou novos fluxos de deslocados, cuja origem não era o continente europeu, e que, de outro lado, não se enquadravam nos marcos temporais estabelecidos no artigo 1º da Convenção de 1951. Por essa razão, os indivíduos que compunham esses fluxos migratórios estavam excluídos do conceito de refugiado originalmente estabelecido na referida Convenção, o que pressionou a comunidade internacional a suprimir as limitações temporais e geográfica nela previstas (Barichello; Araújo, 2014; Squeff, 2018, 2021).

Nesse contexto, por meio do Protocolo Adicional Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967, os Estados signatários da Convenção de 1951 buscaram possibilitar a supressão das limitações temporais e geográfica do conceito clássico de refugiados para permitir o enquadramento de novos fluxos migratórios não restritos à Europa (limitação geográfica) e não decorrentes diretamente dos eventos decorridos até 1951 (limitação temporal). Contudo, em que pese a supressão de tais limitações, não houve alteração do instituto do refúgio no sentido de contemplar outras causas ensejadoras de migrações forçadas em contextos distintos da realidade do Norte Global (Nunes, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2021).

O conceito clássico de refugiado consiste, portanto, naquele que foi firmado no âmbito da ONU, por meio da Convenção de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967. Desse modo, o migrante forçado que pode ser enquadrado no status de refugiado (e, conseqüentemente, invocar a proteção prometida pelos Estados signatários e órgãos internacionais da ONU) é aquele que, perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas (ou em virtude do temor de perseguição por tais motivações), se encontra fora do país de sua nacionalidade e, não pode ou não quer valer-se da proteção desse país; ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, não pode ou não quer voltar a ele.

Ao fim de evidenciar de maneira mais pontual os elementos que integram o conceito clássico de refugiados, tais elementos serão detalhados a seguir.

2.1.1 Elementos do conceito clássico de refugiados

Os elementos do conceito clássico de refúgio, assim entendidos como as causas ou motivações aptas ao reconhecimento do status de refugiado nos moldes da Convenção de 1951, são raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas¹⁷. Deve-se destacar que, além dessas motivações, o conceito clássico exige a presença do temor ou fundado temor de perseguição pelo indivíduo, denominando elemento subjetivo.

Por meio de seu Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado, ACNUR (2013a, p. 12) indica que o termo fundado temor de perseguição seria o “elemento chave” da definição. De acordo com o ACNUR, uma vez que tal elemento se encontra vinculado ao conceito de temor, que “é um estado de espírito e uma condição subjetiva” (ACNUR, 2013a, p. 12), o reconhecimento da condição de refugiado, segundo o órgão, dever ser fundamentada especialmente nas declarações prestadas pelos solicitantes que evidenciassem a existência de tal estado de espírito e não em uma avaliação da situação objetiva do país de origem do migrante compulsório.

Jubilut (2007) e Ramos (2021) apresentam perspectiva distinta, entendendo que o temor ou fundado temor de perseguição devem ser compreendidos como critério objetivo, mediante a avaliação da situação do Estado de origem do indivíduo deslocado para outro país. Conforme Ramos (2021, p. 9), para essa avaliação “entra em cena um juízo de possibilidade, sendo desnecessário que se prove a inevitabilidade da perseguição, mas somente que ela é possível”. Também nesse sentido, Carneiro (2017) destaca que se deve ter em conta as circunstâncias da realidade do país de origem, por meio de uma análise objetiva, o que, na prática, tem sido observado pelo Conare por meio da colheita de informações acerca da situação fática do país do solicitante (Leite, 2015).

A par das divergências acima explicitadas no que se refere à avaliação do elemento subjetivo (temor ou fundado temor de perseguição), nas seções seguintes serão explicitados os motivos ensejadores do reconhecimento de refúgio conforme o referido conceito clássico.

¹⁷ Considerando o objeto da presente pesquisa, buscar-se-á explicitar os conceitos ora trabalhados sob a perspectiva jurídica, amparada em instrumentos internacionais de Direitos Humanos, bem como na doutrina especializada.

2.1.1.1 Raça

Segundo Jubilut (2007), o conceito de raça, derivado da biologia, se refere a um grupo que apresenta uma certa uniformidade em termos de características genéticas específicas que são transmitidas de uma geração para outra, aplicando-se tal conceito aos seres humanos, permitindo-se a identificação de três raças primárias – a branca, a amarela e a negra – da qual derivariam outras raças, identificadas como etnias. Destaca, no entanto, não ser possível cogitar-se atualmente a existência de raças “puras ou primárias” (Jubilut, 2007, p. 115) ante o processo de miscigenação vivenciado ao longo de milênios pela humanidade, de modo que subsiste apenas o aspecto sociológico e antropológico de tais divisões, alertando, ainda, para os riscos do uso pernicioso de tais categorias para fins de intolerância e prática discriminatórias.

Segundo o ACNUR (2013b), o conceito de raça deve ser interpretado de forma abrangente, considerando os mais diversos tipos de grupos étnicos que, de acordo com a linguagem comum, são classificados como raças. Acrescenta que, não raro, tal categoria abrange membros de grupos sociais específicos de origem comum, que constituem uma minoria dentro de uma população mais ampla.

Carneiro (2017) registra que a própria ciência já demonstrou ser o conceito de raça completamente impreciso e não encontrando fundamento na biologia humana. No mesmo sentido, o antropólogo Munanga (2004) explica que “o campo semântico do conceito de raça é determinado pela estrutura global da sociedade e pelas relações de poder que a governam”. No entanto, no contexto da construção do conceito clássico durante as grandes guerras no continente europeu, muitas perseguições eram motivadas por ideologias de superioridade racial, o que ensejou a sua inclusão como motivo ensejador da concessão de refúgio (Carneiro, 2017; Jubilut, 2007).

Ademais, a despeito das evidências no sentido que a distinção entre raças não encontra fundamento nas ciências naturais, persiste em diversos países perseguições por razões de distintas etnias, diferenças de cor de pele e outros traços fenotípicos. Situações como esta motivam ainda solicitações de refúgio também no Brasil, conforme se pode extrair das informações divulgadas nos relatórios Refúgio em Números, em suas 6^a, 7^a e 8^a edições (Junger *et al.*, 2021; Junger *et al.*, 2022; Junger *et al.*, 2023). Por essa razão, a presença de tal critério ainda permanece relevante para a proteção a pessoas perseguidas por tais motivos que se veem obrigadas a deixar seu país de origem ou residência.

2.1.1.2 Religião

A Declaração Universal dos Direitos Humanos – DUDH (ONU, 1948), em seu artigo 18, consagra a liberdade de consciência e religião, bem como o direito de manifestá-las em público ou no âmbito privado, pela prática, culto e ritos. De igual modo, o artigo 12 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) assegura o direito à liberdade de consciência e de religião, também estabelecendo que “esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado”.

Conforme conceito apresentado por Jubilut (2007), a religião pode ser compreendida com um fenômeno predominantemente coletivo, consubstanciado na fé em algo metafísico, que auxilia os indivíduos que compartilham essa crença na organização de suas existências, mediante a adoção de postulados éticos a serem seguidos. Tem-se, portanto, que o conceito de religião está relacionado a uma crença, enquanto conjunto de dogmas ou não, normalmente compartilhada por um grupo, que são incorporados pelo indivíduo ao seu modo de vida.

Carneiro (2017) esclarece que o referido critério alberga a proteção variadas manifestações de religião, sob a perspectiva de crença, mas também como manifestação da própria identidade ou de um modo de vida, inclusive, no aspecto de recusa a adesão de determinados preceitos religiosos. Percebe-se que o elemento está intrinsecamente ligado ao exercício do direito de liberdade religiosa, que, engloba, inclusive, o direito de não possuir religião ou de não aderir a crença majoritária em um determinado local ou país em que o indivíduo viva.

Segundo o ACNUR (2013b), a perseguição por motivos religiosos pode ocorrer de várias formas, incluindo proibição de participação em comunidades religiosas, de restrição do culto público ou privado. Também pode decorrer pela imposição de uma educação religiosa e de medidas de discriminação severa contra praticantes de uma religião específica ou membros de uma comunidade religiosa.

Para esclarecer o alcance da expressão para fins do reconhecimento da condição de refugiado por motivo de perseguição religiosa, importa rememorar o disposto no artigo 2º, parágrafo 2º, da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença, firmada pela Assembleia Geral da ONU (ONU, 1981). Conforme o citado dispositivo:

Aos efeitos da presente declaração, entende-se por "intolerância e discriminação baseadas na religião ou nas convicções" toda a distinção, exclusão, restrição ou preferência fundada na religião ou nas convicções e cujo fim ou efeito seja a abolição ou o fim do reconhecimento, o gozo e o exercício em igualdade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Em razão da referida disposição, Ramos (2021) destaca que, em sendo obstaculizado o exercício de direitos fundamentais do indivíduo em razão de suas convicções religiosas, a ponto de gerar temor ou fundado temor de ser perseguido por tal motivação, fazendo-o abandonar o seu país de origem ou residência, poderá ser reconhecida a condição de refugiado. Desse modo, em tais circunstâncias, o reconhecimento da condição de refugiado assegurará, a um só tempo, a proteção ao indivíduo, permitindo-lhe residir em território de outro país que lhe ofereça segurança, como também a sua liberdade de crença e consciência, em consonância com as previsões das normativas internacionais inicialmente mencionadas.

A multiplicidade de conflitos gerados por divergências religiosas persiste na atualidade, gerando violência e perseguição, por parte de Estados ou por indivíduos ou grupos majoritários, contra pessoas que professam crenças distintas ou simplesmente não possuem uma convicção religiosa. Essa circunstância evidencia que esse elemento do conceito clássico continua detendo importância para proteção da vida e liberdade de pessoas.

2.1.1.3 Nacionalidade

A DUDH estabelece que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e que ninguém pode ser arbitrariamente privado de sua nacionalidade, em seu artigo 15 (ONU, 1948). Previsão similar está contida no artigo 20 da CADH (OEA, 1969), bem como no artigo 24 do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), dentre outras convenções internacionais, evidenciando, assim, que a nacionalidade é um direito humano.

A nacionalidade consiste no vínculo jurídico-político estabelecido entre um indivíduo e um determinado Estado, tornando-o parte do corpo social (população) que está juridicamente submetida e protegida por aquele Estado, no plano interno ou no plano internacional¹⁸. Para esclarecimento do conceito de nacionalidade, afirma Galib (2024, p. 17):

Nacionalidade é um tipo de vínculo entre o Estado e o indivíduo. Além de ser um conceito do direito internacional e consagrada como um direito pelo direito

¹⁸ Ante os limites propostos para a presente pesquisa, não se aprofundará nos diversos critérios estabelecidos pelos Estados para estabelecimento do vínculo de nacionalidade, bem como na distinção entre a nacionalidade originária e adquirida, ou mesmo para os critérios de perda nacionalidade. No entanto, rememora-se que, nos termos da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), o Brasil adotou critérios combinados do *jus soli* (local de nascimento) e *jus sanguinis* (nacionalidade decorrente da filiação do indivíduo).

internacional dos direitos humanos, ela também recebe a disciplina jurídica do direito interno, pois, cada Estado define regras sobre a sua própria nacionalidade, desde que essas regras, guardem respeito com o direito internacional.

Todavia, as bases desse vínculo jurídico-político, que representa a nacionalidade, são definidas pelos Estados (Câmara; Hastreiter, 2020; Jubilut, 2007), variando conforme sua vontade, ao estabelecerem os critérios para classificação de um indivíduo como nacional. Desse modo, são os próprios Estados que, em conformidade com regras por eles estabelecidas, definem os indivíduos que serão considerados nacionais, e, conseqüentemente, aqueles que não o são (os estrangeiros).

Ramos (2021) rememora que a inclusão dessa motivação na Convenção de 1951 buscou proteger as minorias de nacionalidade distinta vivendo em países estrangeiros, que, por ocasião dos eventos ocorridos na primeira metade do século XX na Europa, não raro, sofriam perseguições. O ACNUR (2013b) registra que, muito embora a perseguição por motivos de nacionalidade seja geralmente associada ao medo de pessoas pertencentes a uma minoria nacional, a agência tem constatado situações em que indivíduos de um grupo majoritário temem ser perseguidos por uma minoria dominante.

Nesta seção, oportuno destacar ainda que os indivíduos que não se enquadram nos critérios estabelecidos pelos Estados para serem considerados nacionais, carecendo, portanto, de um vínculo de nacionalidade, são denominados apátridas¹⁹ e, nessa perspectiva, não contam com a proteção jurídica de qualquer Estado. A apatridia, portanto, é a situação decorrente da ausência de nacionalidade, encontrando-se determinado indivíduo em um contexto de inexistência de vínculo jurídico-político com qualquer Estado soberano, seja por não se enquadrar em nenhum critério estabelecido pelos Estados para o estabelecimento desse vínculo, seja por haver perdido a nacionalidade que possuía (Câmara; Hastreiter, 2020; Rodrigues, 2016).

Jubilut, Silva e Kosiak (2023) rememoram, que, no início do século XX, no cenário político que antecedeu a criação do conceito clássico de refugiado, através da Convenção de 1951, alguns Estados passaram a promover desnaturalização²⁰ em massa de seus cidadãos, retirando-lhes a proteção jurídica outrora decorrente do vínculo de nacionalidade. Tais práticas, no entanto, ainda persistem. Os Rohingya, por exemplo, são uma minoria muçulmana que

¹⁹ No âmbito do SIDH, além da Convenção de 1951, os apátridas também contam com proteção decorrente de convenções específicas, tais como a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia. No entanto, em razão do corte específico do presente estudo, tais convenções não serão abordadas.

²⁰ Exemplo de tal prática é relatada por Andrade (1996), que registrou a prática adotada pela Rússia, por motivos políticos após a Revolução de 1917.

integram a população de Mianmar (antiga Birmânia), cuja maioria é budista, e, em razão de sua etnia, tiveram sua nacionalidade retirada pelo Estado em 1947, tornando-se apátridas e posteriormente vindo a sofrer perseguições pelas próprias autoridades que foram paulatinamente intensificadas, o que levou ao seu deslocamento maciço, notadamente a partir de 2017, para Bangladesh (Nunes; Leonel; Silvestre, 2018; Zaganelli *et al.*, 2021).

Ressalta-se o conceito de apátridas, porquanto tais indivíduos, quando na condição de refugiados, também são protegidos pela Convenção de 1951. Desse modo, é possível o reconhecimento da condição de refugiado a apátridas, nos moldes do conceito clássico, quando vítimas de perseguições ou em circunstâncias que tenham fundado temor de vir a sofrê-la, não apenas em razão da nacionalidade, mas também pelos demais motivos elencados na referida Convenção.

2.1.1.4 Grupo social

Diferentemente dos elementos do conceito clássico acima referido, os grupos sociais não possuem uma previsão específica, enquanto categoria, nos instrumentos normativos internacionais anteriormente mencionados. No entanto a DUDH, em seu artigo 2.1, prevê que toda pessoa deve ter garantido o exercício de gozar os direitos e liberdades nela previstos, “sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” (ONU, 1948). A CADH (OEA, 1969), em seu artigo 1.1, possui previsão similar, ao estabelecer que os Estados signatários devem respeitar os direitos e liberdades nela previstos, garantido o pleno exercício desses direitos “sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social”²¹.

O pertencimento a certo grupo social, segundo Jubilut (2007), diz respeito à identificação do indivíduo como parte de um subgrupo da sociedade. No entanto, a autora esclarece não ser a definição de grupo social precisa. Nascimento (2017) pondera que o critério

²¹ Ilustrativamente, no caso *Atala Riffo e crianças vs. Chile*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos firmou entendimento que a orientação sexual é integrante da identidade do indivíduo, de modo que há evidente conexão com o desenvolvimento de suas personalidade e interações humanas. Ademais, à semelhança do Tribunal Europeu de Direitos Humanos, destacou que “tratados de direitos humanos são instrumentos vivos, cuja interpretação acompanhará a evolução dos tempos e as condições de vida do momento” (p. 29), concluindo, por conseguinte, que as categorias orientação sexual e identidade de gênero estão protegidas pelo disposto no artigo 1.1 da CADH. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_239_por.pdf Acesso em: 20 out. 2024.

é de menor clareza dentre aqueles previstos no conceito clássico de refúgio, conduzindo mesmo a “perguntas filosóficas fundamentais sobre o porquê de governos concederem asilo/refúgio e por que eles limitam essa concessão” (Nascimento, 2017, p. 62).

O ACNUR (2013b), ao buscar determinar diretrizes para compreensão deste elemento, não o faz de forma precisa. Apenas registra que, em regra, o grupo social “abrange pessoas cuja origem, estilo de vida e condição social são similares” (ACNUR, 2013a, p. 18), apresentando, ademais, informações que se aproximam, em verdade, de perseguições políticas²², pouco contribuindo, nessa perspectiva, para esclarecimento no conceito de grupo social para fins de concessão de refúgio.

A imprecisão da expressão, segundo Jubilut (2007, p. 132), teria levado os estudiosos ao estabelecimento de critérios a serem observados para concessão de refúgio com base em tal motivação, sendo três destacados pela autora:

(1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social – o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não – o critério contextual; e (3) o mais adequado para o reconhecimento do status de refugiado – o critério do agente de perseguição –, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social.

Ainda conforme Jubilut (2007), apenas mais recentemente esse critério passou a ser utilizado com mais frequência no âmbito da ONU para reconhecimento da condição de refugiado, particularmente nas hipóteses de perseguições sofridas por mulheres e pessoas LGBTQIA+ por determinados Estados. Não obstante, Jubilut, Silva e Kosiak (2023) rememoram que, desde o período do regime nazista na Alemanha, as perseguições alcançaram também outras comunidades minoritárias, como os ciganos, negros e indivíduos LGBTQIA+, grupos que foram igualmente alvo de discriminação, violência e medidas de exclusão sob o governo de Adolf Hitler. Igualmente, a esse grupo, Nascimento (2017) acrescenta todos os indivíduos perseguidos por questões de orientação sexual e identidade de gênero²³, tais como

²² Segundo o Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado do ACNUR, “fazer parte de um grupo social específico pode estar na origem da perseguição, por desconfiança da lealdade do grupo ao Governo ou devido às posições políticas, aos antecedentes ou à atividade econômica dos seus membros, ou até mesmo quando a própria existência do grupo social é considerada um obstáculo à política do Governo” (ACNUR, 2013a, p. 18).

²³ Acerca da definição das expressões orientação sexual e identidade de gênero para fins de aplicação dos direitos humanos no plano internacional, importa destacar os Princípios de Yogyakarta. Trata-se de um conjunto de “princípios jurídicos internacionais sobre a aplicação da legislação internacional às violações de direitos humanos com base na orientação sexual e identidade de gênero, no sentido de dar mais clareza e coerência às obrigações de direitos humanos dos Estados” (Princípios de Yogyakarta, p. 10), organizados por um grupo de

peessoas bissexuais e trans, forçadas a deslocar-se do seu país, em razões de perseguições ou temor de perseguição por tais circunstâncias.

Quanto às perseguições e violências sofridas por mulheres²⁴ e meninas que geram o seu deslocamento forçado, o ACNUR (2011) reconhece tratar-se de um fenômeno perturbador e existente em inúmeras sociedades no mundo, esclarecendo que se refere a qualquer ato lesivo perpetrado contra a vítima baseado em “diferenças socialmente atribuídas (gênero) entre homens e mulheres” (ACNUR, 2011, p. 6), incluindo atos capazes de gerar “sofrimento e/ou sofrimento e/ou danos físicos, mentais e sexuais, ameaças de tais atos, coerção e outras privações de liberdade, quer ocorra em público ou na vida privada”.

A partir do exame de casos em que a condição de refugiado passou a ser reconhecida internacionalmente, Ramos (2021) apresenta conceito de grupo social como sendo aquele decorrente de atributos imutáveis e inatos do indivíduo, como gênero, idioma ou orientação sexual, ou ligados a um status anterior que é permanente devido à sua continuidade histórica, e que não se pode exigir sejam modificados. Carneiro (2017) também converge para a definição de grupo social como uma categoria que pode ser determinada características imutáveis do indivíduo, tais como gênero, idioma, origem comum, casta, clã ou descendência ancestral. Contudo, entende que o grupo social pode ser considerado em razão de características mutáveis, a exemplo da classe social, da profissão ou, ainda, “outra posição determinada nas relações sociais” (Carneiro, 2017, p. 99).

Os atributos exemplificados, sejam eles inatos ou adquiridos pelo indivíduo, destacam a complexidade e a variedade dos fatores que determinam o pertencimento a um grupo social.

especialistas em direitos humanos, em um encontro ocorrido na Universidade Gadjah Mada, em Yogyakarta, Indonésia, em novembro de 2006, promovido por organismos internacionais e coordenado pela Comissão Internacional de Juristas. Tais princípios têm sido cada vez mais referenciados por órgãos de monitoração e aplicação de direitos humanos, como a CIDH, que, em seu compilado *Violência contra Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo nas Américas* (2015), adota os conceitos firmados pelos estudiosos do encontro. Segundo os Princípios de Yogyakarta, a orientação sexual corresponde à “capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (Princípios de Yogyakarta, p. 10). De outro lado, a expressão identidade de gênero diz respeito à “experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismos” (Princípios de Yogyakarta, p. 10). Disponível em: https://www.clam.org.br/uploads/conteudo/principios_de_yogyakarta.pdf Acesso em: 20 out. 2024.

²⁴ Schwinn e Costa (2016, p. 224), destacam que, no também processo migratório, “meninas e mulheres são as que mais sofrem abusos aos seus direitos humanos: violência sexual, tráfico de mulheres, escravidão em locais de trabalho, impossibilidade de contato com a família, são alguns deles” (2016, p. 225). Ademais, segundo as autoras, as mulheres e meninas são normalmente vítimas de discriminações diversas nos países de acolhida, não apenas por questões relacionadas ao gênero, mas também em razão da condição de refugiadas, sofrendo violências em múltiplas dimensões, a exigir políticas de acolhimento específicas.

Extrai-se que, embora a definição de grupo social não seja precisa, remete a um conjunto de características de indivíduos, relacionadas seu gênero, identidade de gênero, orientação sexual e até mesmo ao pertencimento a classe social (tal como castas), que lhes sejam inerentes e inalteráveis, porquanto integrantes de sua própria identidade.

A persistência de fluxos migratórios impulsionados por essas questões tem sido identificada na atualidade. Conforme pesquisa realizada por França e Fortgaland (2020), a partir de dados compilados pelo ACNUR, entre 2010 e 2016, foram formalizadas 369 solicitações de refúgio no Brasil, sendo 68,6% por homens gays e bissexuais, em sua maioria nacionais de países africanos, como Nigéria, Gana e Camarões, nos quais leis de criminalização da homossexualidade. No referido período, mulheres lésbicas, representaram 10,3% desse quantitativo, sendo também a maioria (55,5%) oriundas de países africanos como Camarões, Angola e Gana (França; Fortgaland, 2020). Ainda quanto à violência de gênero, a persistência das práticas de mutilações genitais femininas, dentre outras violências praticadas contra mulheres em contextos de conflitos, continua ensejando deslocamentos forçados de mulheres e meninas, com e sem cruzamento de fronteiras (Lofti, 2020).

Esses dados indicam que também esse elemento continua detendo considerável importância para proteção da vida e liberdade de pessoas integrantes desses grupos, especialmente mulheres e pessoas LGBTQIAPN+, que ingressam no Brasil fugindo de perseguições e violações contra si perpetradas, unicamente em razão de seu gênero ou ainda de sua orientação sexual e/ou identidade de gênero.

2.1.1.5 Opiniões políticas

A expressão opinião política está relacionada ao conjunto de ideologias, convicções e posicionamentos de um indivíduo relativamente a questões de natureza política, governamentais e/ou sociais. Constitui-se em direito humano consagrado em diversos instrumentos internacionais, bem como na própria Constituição Federal de 1988, ao garantirem a liberdade de expressão e o direito à opinião política, pilares essenciais em sistemas democráticos.

No âmbito da ONU, tal concepção encontra respaldo em documentos como a DUDH, ao garantir, em seu artigo 19, o direito à liberdade de opinião e expressão (ONU, 1948), e, em tratados internacionais, como o PIDCP, que, em seu artigo 19, também prevê a liberdade de expressão como um direito humano (ONU, 1966). Do mesmo modo, no âmbito regional, a

CADH assegura expressamente a liberdade de pensamento e expressão, em seu artigo 13 (OEA, 1969).

Assim, a opinião política diz respeito não apenas a liberdade individual de possuir determinadas convicções acerca das questões da natureza política e governamental, e, conseqüentemente, de expressá-las, mas também desempenha relevante papel na diversidade de pensamentos em sociedades democráticas. Nessa perspectiva, Ramos (2021) destaca se tratar das convicções ideológicas de cunho político que, em um regime democrático, deveriam ser aceitas, quando não violem outros valores democráticos ou direitos humanos.

Sobre a identificação deste elemento para concessão de refúgio, o ACNUR ressalta (2013a, p. 19):

[...] a perseguição “em razão de opiniões políticas” implica que o solicitante tenha opiniões que efetivamente expressou ou que tenham chegado a o conhecimento das autoridades. No entanto, é possível haver também situações em que um solicitante não tenha tornado pública a sua opinião. Contudo, devido à firmeza de suas convicções, pode ser razoável pressupor que, mais cedo ou mais tarde, irá torná-las públicas e, por isso, entrará em conflito com as autoridades. Quando esse fato puder ser razoavelmente pressuposto, é possível considerar que o solicitante possui um temor de perseguição em virtude de suas opiniões políticas.

No entanto, a simples circunstância de o indivíduo possuir opiniões políticas divergentes do poder instituído, por si só, não fundamenta o reconhecimento da condição de refugiado. A condição para tal reconhecimento surge quando tais opiniões não são aceitas pelas autoridades estatais e sua manifestação ou divulgação representa risco à segurança do indivíduo (Carneiro, 2017).

Observados os elementos que integram o conceito clássico, notadamente as motivações nele contempladas para o reconhecimento da condição de refugiados, percebe-se que, muito embora a sua gênese tenha sido eurocêntrica, voltando-se à proteção dos deslocados no continente Europeu durante a primeira metade do século XX, a supressão das limitações temporal e geográfica permitiram sua aplicação aos demais fluxos existentes nos demais continentes. Ademais, observa-se que a aplicação e utilidade do conceito persiste até a atualidade por não haverem cessado os contextos de perseguição ou temor de perseguição em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas em diversos países.

No entanto, faz-se necessário refletir sobre os reflexos do eurocentrismo da gênese do conceito clássico, a fim de permitir, em seguida, a compreensão do contexto que ensejou o surgimento das definições ampliadas de refugiado, o que será objeto de estudo nas seções a seguir.

2.1.2 Reflexos do eurocentrismo no conceito clássico: indivíduos à margem da proteção

Investigando os debates que antecederam a elaboração da Convenção de 1951, Andrade (2006) destaca que, nas tratativas que resultaram na elaboração da referida Convenção, duas questões primordiais dividiam os Estados-membros da ONU, sendo a primeira e mais desafiadora a definição do grupo de indivíduos que seriam abrangidos pela proteção internacional a partir da delimitação do conceito de refugiado. Segundo o autor, ao passo que alguns países europeus, liderados pela França²⁵, entendiam necessária uma definição mais ampla e abrangente do que a utilizada nos anos que antecederam a criação da ONU; os EUA defendiam que o ACNUR deveria atuar somente para proteção dos refugiados já existentes e que, na ocasião, eram elegíveis à proteção até então oferecida no âmbito da Liga das Nações.

A esse respeito, Andrade (2006, p. 269) complementa:

Era inconcebível, especialmente para os Estados Unidos, que a ONU assumisse responsabilidade, antecipadamente, por todos os possíveis refugiados que poderiam surgir como resultado de eventos futuros e imprevisíveis. Os estadunidenses consideravam que fluxos de refugiados - assim definidos por um conceito amplo do termo que os colocaria automaticamente sob a proteção da ONU - ensejariam sérios problemas financeiros e administrativos.

Sartoretto (2018b) destaca que, não obstante o discurso de oferecer mais proteção a pessoas refugiadas, a intenção da maioria dos Estados do Norte Global, desde os trabalhos preparatórios da Convenção de 1951, “foi a de limitar e escolher, através de uma definição estrita, quem poderia ou não se estabelecer dentro das fronteiras de seu território” (Sartoretto, 2018b, p. 74). A intenção de restringir o conceito de refugiado que seria estabelecido no âmbito da ONU pode ser constatada pela rejeição²⁶ de propostas que visavam desenvolver definições mais amplas, abrangendo outras causas de deslocamentos além das que ocorreram na Europa (Oliveira, 2020; Rosa, 2019), e que poderiam ser aplicadas a migrantes forçados de diferentes continentes, inclusive a fluxos migratórios compulsórios que surgissem no futuro.

Ao final da conferência, conforme positivado na Convenção de 1951, prevaleceu o entendimento de que refugiado somente poderia ser considerada a pessoa deslocada de seu país de origem ou residência habitual, perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo

²⁵ Segundo Andrade (2006), a França entendia que o ACNUR, agência criada no âmbito da ONU especificamente para proteção dos refugiados, deveria promover a proteção desses indivíduos “onde quer que eles existissem, especialmente nos casos em que surgissem situações de emergência” (Andrade, 2006, p. 265).

²⁶ Houve a rejeição, por exemplo, do conceito proposto pela então Iugoslávia no sentido que fosse considerado refugiado qualquer indivíduo em deslocamento forçado entre países devido à defesa dos princípios da democracia, da liberdade nacional, da liberdade do trabalho cultural e científico, por opiniões políticas ou religiosas, e, ainda, por motivos de nacionalidade ou grupo étnico, bem como em decorrência de distúrbios resultantes de guerras ou outros eventos capazes de causar tais tipos de perturbações (Oliveira, 2020).

social ou opiniões políticas, crescendo-se, ainda, a limitação temporal (o deslocamento deveria ter sido motivado em virtude de acontecimentos ocorrido até 1 de janeiro de 1951) e a limitação geográfica (o deslocamento deveria ter ocorrido na Europa). Ao cabo, optou-se pela construção de um sistema de proteção direcionado aos indivíduos até então deslocados na Europa, por meio de um conceito restrito de refugiado, condicionando o reconhecimento do status às motivações que geraram o deslocamento no contexto entre guerras mundiais.

Chimni (1998) desenvolve, no campo teórico, uma análise do refúgio a nível sistêmico, numa perspectiva crítica e decolonial, buscando revelar as influências da hierarquização de poder na comunidade internacional e seus reflexos na estruturação do instituto. A partir dessa perspectiva, o autor evidencia como a construção do conceito clássico de refugiado decorreu diretamente dos interesses das chamadas potências hegemônicas vencedoras da Segunda Guerra Mundial.

De acordo Chimni (1998), durante os conflitos do Século XX na Europa, circunstância em que os refugiados eram majoritariamente europeus deslocados no próprio continente, os Estados tendiam a uma política de maior abertura e acolhimento desses indivíduos. No entanto, com a substituição desse arquétipo de refugiado homem branco, europeu e anticomunista por deslocados oriundos dos países periféricos do capitalismo, especialmente em razão dos processos de descolonização no continente africano após a Segunda Guerra Mundial, os países do Norte Global passaram a adotar políticas de contenção desses fluxos (Chimni, 1998).

Segundo Chimni (1998), este é o contexto em que surge o mito da diferença, expressão utilizada pelo autor para esclarecer a visão dos países do Norte Global no que se refere às diferenças entre os refugiados europeus e aqueles oriundos dos países periféricos, a fim de justificar o não acolhimento destes últimos. Com a criação do mito da diferença²⁷, difundiu-se a percepção que os migrantes do Sul Global seriam radicalmente distintos dos deslocados no contexto europeu, porquanto aqueles não estariam propriamente fugindo de perseguições, mas em busca de melhores condições de vida no Norte Global, em uma migração econômica. Por essa razão, os migrantes do Sul Global eram vistos como um problema a ser tratado pelos seus países de origem.

Chimni (2000) reforça que a definição de quem pode ser considerado refugiado sempre foi uma questão de alta política, suscitando disputas na agenda hegemônica pós Segunda Guerra

²⁷ Conforme Chimni (1998, p. 351), “*the creation of the myth of difference: the nature and character of refugee flows in the Third World were represented as being radically different from refugee flows in Europe since the end of the First World War. Thereby an image of a ‘normal’ refugee was constructed – White, male and anti-communist – which clashed with the individuals fleeing the Third World*”.

Mundial, por meio de uma apropriação da linguagem dos direitos humanos para imposição de interesses de potências do Norte Global²⁸. E, por meio das categorias legais estabelecidas²⁹, buscou-se disciplinar as relações entre indivíduos e países, com a concretização dos interesses dominantes (Chimni, 2009).

Também nessa perspectiva, Squeff (2021) observa que o conceito de refugiado, no plano internacional, emergiu enquanto uma proposta europeia, evidenciando a centralização do desenvolvimento do DIR a partir dos eventos no Norte Global. E esse paradigma eurocêntrico, segundo a autora, revela “uma verdadeira opressão em relação a outras perspectivas e formas de conhecimento (aqui, no caso, de compreender quem é o ser refugiado), retratando, por conseguinte, a existência de um universalismo de fachada, pois evidentemente fechado epistemologicamente no contexto europeu” (Squeff, 2021, p. 151).

Por ocasião da definição do conceito de refugiado pela Convenção de 1951, havia uma agenda política de contenção dos fluxos migratórios oriundos de outros contextos distintos do europeu. Nesse cenário, os países do Norte Global não tinham intenção de estabelecer um conceito que pudesse alcançar indivíduos deslocados em outros continentes, resultando na construção de um conceito de refugiado inegavelmente eurocêntrico.

Conforme se ponderou na seção anterior, o conceito clássico de refugiado, desde a sua positivação, excluiu da proteção grande número de migrantes forçados que já compunham os fluxos migratórios existentes no mundo. Isso porque, optando-se por não contemplar como ensejadoras do refúgio causas aptas a gerar a migração forçada em outros contextos distintos do europeu, legitimava-se aos Estados signatários da convenção negarem a entrada e o acolhimento na condição de refugiado em seus respectivos territórios aos indivíduos que não se enquadrassem às circunstâncias estabelecidas na Convenção de 1951.

Houve, portanto, por meio do conceito clássico de refugiados, a positivação e internacionalização de valores e interesses dos países do Norte Global, com a implementação de proteção a determinados grupos de refugiados, vinculando também os países do Sul Global³⁰

²⁸ Chimni (2000, p. 10) pontua: “*refugee protection is no exception to this deployment of the language of rights. In my view the ideology of humanitarianism has used the vocabulary of human rights to legitimise the language of security in refugee discourse, blur legal categories and institutional roles, turn repatriation into the only solution, and promote a neo-liberal agenda in post-conflict societies leading to the systematic erosion of the principles of protection and the rights of refugees*”.

²⁹ Chimni (2009, p. 12) refere que “*legal categories most often seek to ‘discipline’ life and knowledge to realize dominant interests in society*”.

³⁰ Conforme se registrou em nota anterior, na perspectiva proposta por Boaventura de Souza Santos (2019), o Sul epistêmico refere-se a formas de conhecimento que emergem de contextos históricos e sociais do Sul global, “não-geográfico, composto por muitos seus epistemológicos que têm em comum o fato de serem conhecimentos nascidos em lutas contra o capitalismo, o colonialismo e o patriarcado” (Santos, 2019, p. 17), produzidos normalmente no sul geográfico, em países periféricos do capitalismo, porém não restrito a ele.

que, no entanto, pouco puderam efetivamente influenciar na elaboração desse sistema de proteção (Chimni, 1998, 2000, 2009; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2021). Mesmo com as alterações que se buscou promover pelo Protocolo Adicional de 1967, possibilitando a supressão das limitações temporais e geográfica do conceito clássico de refugiados, percebe-se que o referido conceito permaneceu deliberadamente excludente para a proteção dos fluxos de refugiados nos países do Sul Global, em razão da ausência de previsão das situações impulsionadoras de migrações forçadas ocorridas, exemplificativamente, na África e nas Américas Central e Latina, as quais serão examinadas na seção a seguir que tratará da ampliação do conceito de refugiado.

2.2 DO PRIMEIRO INFLUXO DA AMPLIAÇÃO DO CONCEITO DE REFUGIADOS: DA ÁFRICA ÀS AMÉRICAS

Em que pese a supressão das limitações temporais e geográfica existentes no conceito de refugiado estatuído originalmente pela Convenção de 1951, o conceito clássico permaneceu excludente, deixando parte considerável de migrantes forçados destituídos de uma proteção global organizada, no âmbito da ONU, que pudessem invocar. No SIDH, são considerados refugiados apenas os indivíduos que se inserem no conceito previsto na Convenção de 1951, o qual, embora tido como pretensamente universal e neutro, persiste sem albergar causas geradoras de migrações forçadas significativas ocorridas no Sul Global.

A circunstância de o conceito clássico relacionar a condição de refugiado à existência (ou ao fundado temor) de algum tipo de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, revelou-se, conforme se destacou anteriormente, em descompasso com distintas realidades que impulsionavam os fluxos migratórios forçados no Sul global. Isso porque os deslocamentos do Sul Global eram motivados, exemplificativamente, por agressões e ocupações externas, dominação estrangeira, conflitos internos e outros acontecimentos capazes de perturbar gravemente a ordem pública, e, ainda, por violações maciças de direitos humanos (Nunes, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017).

Hachem (2023), por sua vez, abordou perspectiva diversa quanto à divisão dos países do mundo em Norte global e Sul global. No que se refere à expressão Sul global, diz respeito a países em desenvolvimento, que passaram por “industrialização tardia e/ou são ex-colônias” (Hachem, 2023, p. 108), localizados em regiões como América Latina, Caribe, África, Oriente Médio, Sul e Sudeste da Ásia e, ainda, alguns países do Extremo Oriente e da Oceania, esclarecendo, ainda, que “conceitos são estruturados a partir de perspectivas econômicas e não geográficas, portanto, há países localizados no Hemisfério Norte que são considerados do Sul global, e o contrário também acontece” (Hachem, 2023, p. 108).

As causas (ou elementos) contempladas no conceito clássico de refugiados decorreram de sua gênese eurocêntrica, como se fossem “as únicas causas de refúgio, universal, equânime e idêntica em todas as regiões” (Rosa, 2019, p. 47), a despeito das realidades distintas que impulsionam fluxos migratórios forçados no Sul global (Nunes, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2018, 2021). Nesse sentido, Mahlke (2022, p. 141) destaca se tratar de uma definição “estanque”, na medida em que limitada às hipóteses previstas na Convenção de 1951, rechaçando, assim, outras hipóteses que pudessem ensejar o reconhecimento da condição de refugiado.

Essa constatação, reveladora das limitações inerentes à concepção eurocêntrica do conceito clássico de refúgio, aliada à visão crítica que incentiva o desenvolvimento de outras linguagens de dignidade humana no Sul Global, impulsionou o surgimento, nos países do Continente Africano e da América Central e Latina, de concepções regionalizadas do conceito de refugiados, a fim de dar uma proteção mais adequada aos fluxos forçados na região (Almeida; Minchola, 2015; Menezes; Rossa, 2018; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2018). Tais concepções regionalizadas revelaram-se mais amplas ao contemplarem, além dos elementos do conceito clássico, outras situações aptas a ensejarem o reconhecimento do status de refugiados a migrantes compulsórios nesses continentes, diante das circunstâncias e particularidades regionais que motivavam (e ainda motivam) os fluxos migratórios forçados nesses locais.

A ampliação do conceito de refugiados, por meio das concepções regionalizadas, representou uma “real expressão de libertação das vozes” (Squeff, 2018, p. 88) do Sul Global. Além disso, ainda que em âmbito regional, firmaram um marco no avanço à garantia de direitos humanos, especificamente dos refugiados, na contemporaneidade, conforme se analisará a seguir.

2.2.1 A Convenção Africana para Refugiados de 1969

Conforme se analisou na seção anterior, a partir da década de 1960, os processos de independência e o surgimento de novos Estados na África fizeram emergir conflitos nessas regiões, provocando novos fluxos de deslocados não enquadráveis no conceito clássico de refugiados previsto na Convenção de 1951. Embora a pressão da comunidade internacional tenha ensejado a supressão das limitações temporais e geográfica inicialmente estabelecidas no conceito clássico, por meio do Protocolo Adicional de 1967 (Barichello, Araújo, 2014; Squeff, 2018, 2021), os países do Norte Global não permitiram outros avanços, mantendo-se restrito,

no âmbito da ONU, as causas ensejadoras do refúgio aquelas previstas no artigo 1º da Convenção de 1951 (ONU, 1951).

Nesse contexto, a Organização da Unidade Africana (OUA), sucedida em 2022 pela União Africana (UA), inaugurou um movimento pioneiro no que se refere à ampliação do conceito de refugiados (Jubilut, 2007; Jubilut; Silva; Kosiak, 2023; Nunes, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017; Squeff, 2018). Ante a resistência dos países do Norte Global em rever as causas ensejadoras de refúgio previstas no conceito clássico, de modo a permitir a inclusão de novas circunstâncias como aptas a gerar o reconhecimento da condição de refugiado, a OUA buscou construir uma normatização que proporcionasse uma proteção mais adequada aos fluxos forçados na região.

À época das tratativas da Convenção Africana, em meados da década de 1960, os fluxos migratórios no continente eram provocados por fatores relacionados à conjuntura política e social dos países africanos, provocando grandes deslocamentos (inclusive no interior de um mesmo país) em virtude de processos de colonização e dominação por países imperialistas, mas também de descolonização, isto é, de lutas por independência, processos de democratização e de criação de novos Estados (Menezes; Rossa, 2018; Nunes, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017; Squeff, 2018).

Sem descartar os elementos do conceito clássico, a OUA consagrou um conceito de refugiado mais adequado à realidade do continente africano e que, conseqüentemente, permitisse uma melhor proteção de indivíduos em condição de migração forçada na região, ao acrescentar a agressão e ocupação externa, a dominação estrangeira e acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública como circunstâncias capazes de gerar o reconhecimento da condição de refugiado. A definição ampliada do conceito de refugiado foi assentada na Convenção da OUA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas de Refúgio na África de 1969, objetivando enfrentar a questão do refúgio no continente, a partir dos propósitos da Carta da Organização das Nações da Unidade Africana, e, conforme se registrou, tendo em conta as causas propulsoras de migrações forçadas na região.

Assim dispôs o artigo 1 da referida convenção (OUA, 1969, p. 3):

Artigo I

Definição do termo Refugiado

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e

estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (negrito nosso).

Conforme o dispositivo transcrito, no âmbito dos países signatários³¹, preservou-se a aplicação do conceito clássico de refugiado, reiterado no item 1 do artigo 1 da Convenção. No entanto, por força do item 2 do mesmo artigo, o termo refugiado passou a ser aplicado também ao indivíduo que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, fosse obrigado a deixar o lugar de residência habitual para buscar proteção fora do seu país de origem ou nacionalidade.

Jubilut (2007) e Rosa (2019) destacam que a diferença de tratamento ao instituto do refúgio pela Convenção da OUA e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 não se restringiu unicamente ao conceito de refugiado (mais ou menos restrito) adotado por cada uma delas. As autoras ressaltam que a Convenção Africana conferiu ao instituto do refúgio um caráter predominantemente humanitário, de modo que a sua concessão não implicaria em ato inamistoso em relação ao Estado de origem do solicitante. Tal conclusão pode ser extraída do disposto no artigo 2º, item 2³², da referida Convenção (OUA, 1969).

Rosa (2019) acrescenta que a Convenção da OUA fundava o refúgio no princípio da solidariedade africana e na cooperação, prevendo o dever de os Estados auxiliarem-se quando um não tiver condições de continuar a conceder a proteção inerente ao refúgio³³, estabelecendo, ainda, que o repatriamento ocorresse apenas de forma voluntária por parte da pessoa refugiada. Esta posição tem base no artigo 5º, item 1, o qual prevê expressamente que “o carácter essencialmente voluntário do repatriamento deve ser respeitado em todos os casos e não pode ser repatriado nenhum refugiado contra a sua vontade” (OUA, 1969, p. 6). Nessa perspectiva, a referida convenção promoveu uma alteração na lógica da concessão do refúgio (Jubilut, 2007;

³¹ Menezes e Rossa (2018) rememoram que a previsão ampliada de refugiado prevista na Convenção da OUA de 1969 foi posteriormente reiterada pela Carta Africana de Direitos Humanos de 1990.

³² O dispositivo prevê que “a concessão do direito de asilo aos refugiados constitui um ato pacífico e humanitário e não pode ser considerado por nenhum Estado como um ato de natureza hostil” (OUA, 1969, p. 5).

³³ Conforme o disposto no artigo 2º, item 4, da referida Convenção, “um Estado-Membro tenha dificuldade em continuar a conceder o direito de asilo aos refugiados, este Estado-Membro poderá lançar um apelo aos Estados-Membros, tanto diretamente como por intermédio da OUA; e os outros Estados-Membros, dentro do espírito de solidariedade africana e de cooperação internacional, tomarão as medidas adequadas para aliviar o fardo desse Estado Membro, concedendo o direito de asilo” (OUA, 1969, p. 5).

Rosa, 2019), por não ser tratado como uma liberalidade dos Estados signatários e, sim, um direito do indivíduo nessa condição.

Ante tais diferenças, Rosa (2019, p. 49) pondera que “relegar a notoriedade da Convenção da OUA à mera aplicação do conceito de refugiado [...] implica em desacreditar e esconder o contexto e a justificativa dessa ampliação, bem como as razões pelas quais foi necessário expandir o conceito do Estatuto dos Refugiados”. Isso porque as causas que ensejaram a necessidade de ampliação do conceito de refugiados para os Estados africanos estavam diretamente vinculadas ao colonialismo e suas consequências no continente, remontando, inclusive, a períodos anteriores à Segunda Guerra Mundial.

O estudo desta Convenção mostrou-se pertinente, na presente pesquisa, ante sua influência na elaboração da Declaração de Cartagena de 1984 (Jubilut, 2007; Nunes, 2021; Nunes, 2022; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017), que, por sua vez, será objeto de análise da próxima seção.

2.2.2 A Declaração de Cartagena de 1984

No âmbito das Américas Central e Latina, antes mesmo do contexto de internacionalização dos direitos humanos a partir da década de 1950, recorria-se, comumente, ao instituto do asilo para se conferir proteção a determinados migrantes forçados na região, especificamente aqueles perseguidos por razões políticas (Jubilut, 2007; Nunes, 2021; Ramos, 2021; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017). Entretanto, as particularidades do instituto do asilo, concedido em caso de perseguição de natureza política e como uma liberalidade do Estado e não propriamente um direito do indivíduo (Jubilut, 2007; Nunes, 2021; Ramos, 2021; Rosa, 2019; Silva, 2017), tornava a proteção dos migrantes forçados deficitária na região.

A respeito das particularidades do instituto do asilo, em sua perspectiva clássica, Ramos (2011, p. 19) esclarece:

A apreciação dos pressupostos recai, inicialmente, no Estado asilante, que, na visão tradicional do instituto, possuiria discricionariedade plena para avaliar a existência de uma “situação de asilo”. Essa visão tradicional está amparada, por exemplo, na Res. 2.314 da Assembleia Geral da ONU (denominada “Declaração sobre Asilo Territorial”) de 1967, que, em seu artigo 1.2 dispõe que cabe ao Estado qualificar as causas que motivaram um asilo por ele concedido. No plano regional americano, a Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial (Convenção de Caracas, 1954) afirma que o direito de concessão do asilo é do Estado, que pode livremente concedê-lo ou negá-lo sem ser obrigado, inclusive, a tornar públicas as causas da concessão ou denegação. Assim, o asilo é direito do Estado, que não outorga qualquer direito público subjetivo ao indivíduo solicitante do asilo, nessa visão tradicional do instituto.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a CADH (OEA, 1969), à semelhança da DUDH (ONU, 1948), não tratou especificamente acerca da situação e dos direitos dos refugiados. No entanto, consagrou, em seu artigo 22, item 8, o princípio do *non-refoulement* (não devolução), ao dispor que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” (OEA, 1969).

Contudo, a proteção concedida pela Convenção de 1951, conforme se analisou anteriormente, não era abrangente o suficiente para atender às demandas relativas aos fluxos migratórios forçados nas Américas Central e Latina. Essa deficiência estava diretamente relacionada às limitações do conceito clássico de refugiados e, de outro lado, à circunstância de os fluxos migratórios forçados, ocorridos sobretudo nas décadas de 1960, 1970 e 1980, nas Américas Latina e Central, estarem relacionados com outras situações de violações de direitos humanos, não raro provocadas e praticadas pelos próprios Estados, no contexto de ditaduras civis-militares (Jubilut; Silva; Kosiak, 2023; Nunes, 2021; Rosa, 2019; Squeff, 2018), bem como conflitos armados provocando violência generalizada (Almeida; Minchola, 2015; Basilio, 2022; Nunes, 2021; Rosa, 2019) e às questões relacionadas à pobreza e desigualdade social (Basilio, 2022; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b); situações não abarcadas pelo conceito clássico de refugiados e tampouco capazes de serem enfrentadas através do instituto do asilo.

Os deslocamentos na região ocorriam por causas complexas, havendo “pessoas que fugiam do crime organizado, representado por gangues ou quadrilhas que dominavam vastas áreas na região central do continente, ou de governos ditatoriais que ignoravam valores democráticos e perseguiram seus próprios cidadãos” (Sartoretto, 2018b, p. 134-135), combinando “a eventual presença de aspectos persecutórios com a influência da situação de miséria e subdesenvolvimento, conflitos e violência generalizados” (Sartoretto, 2018b, p. 143). Esclarecido o contexto histórico e político, compreende-se o despontar da necessidade de construção de um conceito regionalizado mais amplo de refugiado para proteção desses migrantes forçados nas Américas Latina e Central.

A partir da década de 1980, não obstante o desmantelamento de regimes autoritários em diversos países da região, havia um considerável número de deslocados nas Américas Central e Latina desprovidos de uma proteção internacional que os alcançasse (Nunes, 2021; Nunes, 2022; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2018). Nesse contexto, os Estados integrantes da OEA iniciaram as discussões para elaboração de um instrumento que pudesse estabelecer uma

proteção aos migrantes forçados do continente que não se enquadravam no conceito clássico de refugiados (Nunes, 2021; Nunes, 2022; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017).

Sob a influência do entendimento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no que concerne à proteção dos direitos dos refugiados no continente, declarada em seus relatórios e informes anuais³⁴, e, ainda, em atenção às conclusões e recomendações do Colóquio sobre Asilo e Proteção Internacional de Refugiados na América Latina de 1981, conforme contextualização relatada no próprio documento (OEA, 1984), a Declaração de Cartagena de 1984 consagrou o conceito regional de refugiado, significativamente mais amplo que o conceito clássico. Em sua Terceira Conclusão, a Declaração de Cartagena expôs qual deveria ser o conceito de refugiado adotado na região, nos seguintes termos (OEA, 1984, p. 3):

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.

Em conformidade com a Terceira Conclusão da referida Declaração, acima transcrita, os países da região deveriam considerar também refugiados os indivíduos que houvessem fugido dos seus países de nacionalidade ou residência porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, por agressão estrangeira, por conflitos internos, ou, ainda, por violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Evidencia-se o intento de manter as condições ensejadoras do refúgio contidas no conceito clássico e de agregar situações outras já previstas na Convenção Africana (OUA, 1969), tais como agressão externa e acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, mas também de seguir avançando com a previsão de novas circunstâncias aptas a ensejar o direito ao reconhecimento da condição de refugiado, tal como a violação maciça de direitos humanos.

À semelhança da Convenção da OUA de 1969, a Declaração de Cartagena também destacou a natureza pacífica do reconhecimento da condição de refugiado, a fim de não ser o

³⁴ Silva (2017), em sua dissertação de mestrado, rememora que o Informe Anual da CIDH, publicado em 1982, destacou a necessidade de proteção adequada dos refugiados da região pelos Estados da OEA, indicando, em sua Recomendação nº 11, letra D, uma definição ampliada de refugiados a ser adotada pelos Estados, em termos similares ao que constou na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena de 1984.

ato compreendido como um ato de hostilidade a outro Estado. Reforçou, igualmente, a aplicação do princípio do *non-refoulement* como regra de *jus cogens*. Nesse sentido, as Quarta e Quinta Conclusões (OEA, 1984, p. 3) dispuseram:

Quarta - Ratificar a natureza pacífica, apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado e sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceite segundo o qual nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados.

Quinta - Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

Ademais, de forma pioneira, a Declaração de Cartagena de 1984 recomendou aos países da OEA o reconhecimento de direitos econômicos, sociais e culturais aos refugiados (Jubilut, 2007; Sartoretto, 2018b; Rosa, 2019). Eis o teor da Décima Primeira Conclusão da Declaração (OEA, 1984, p. 3):

Décima Primeira - Estudar com os países da região que contam com uma presença maciça de refugiados, as possibilidades de integração dos refugiados na vida produtiva do país, destinando os recursos da comunidade internacional que o ACNUR canaliza para a criação ou geração de empregos, possibilitando assim o desfrutar dos direitos econômicos, sociais e culturais pelos refugiados.

Segundo Almeida e Minchola (2015), desponta a relevância da Declaração de Cartagena como um instrumento jurídico mais sensível à condição de refúgio na América Latina e Caribe, elaborado para o enfrentamento dos desafios humanitários da região. Ademais, registram que a Declaração de Cartagena tem sido e continua sendo de grande valor para proteção de milhares de pessoas deslocadas de seus países, vez que os indivíduos em busca de refúgio enfrentam, em regra, situações de extrema vulnerabilidade, tendo sido um dos propósitos da Declaração tornar a região “hospitaleira e aberta” (Almeida; Minchola, 2015, p. 127).

Embora não se trate de acordo internacional e, sim, de instrumento de *soft law*³⁵, a Declaração de Cartagena foi decisiva na construção normativa do conceito de refugiado nas

³⁵ Mazuolli (2019, p. 198) esclarece que as normas de *soft law* referem-se a atos unilaterais de organizações internacionais que, além de servirem como fonte indireta do Direito Internacional Público, notadamente quando facilitam a demonstração de um costume em seu nascedouro ou já existente, também podem servir para fomentar “a criação de normas convencionais a respeito do assunto neles versado”. Acrescenta serem “produto recente no direito das gentes, tendo como característica principal a flexibilidade de que são dotadas (à diferença das obrigações *erga omnes* e das normas de *jus cogens*, cujos comandos são em tudo rígidos)” (2019, p. 201), ressaltando, contudo, que, em que pese sua flexibilidade, despontam como fontes do Direito Internacional Público, modificando o cenário, na medida em que atingem Estados, ainda que de forma distintas, das fontes formais clássicas do Direito Internacional Público. Mazuolli complementa que, em sua acepção moderna, a despeito da inexistência de uma conceituação uniforme, as normas de *soft law* correspondem às “regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os

Américas Central e Latina, através das legislações dos Estados, e, progressivamente, se consolidou como o principal instrumento internacional sobre o refúgio na região (Jubilut, 2007; Nunes, 2021; Reed-Hurtado, 2013; Rosa, 2019; Sartoretto, 2018b; Silva, 2017). A partir do estudo comparado da legislação de países das Américas Central e Latina, Reed-Hurtado (2013) ressalta que a conceituação regional de refugiados sugerida pela Declaração de Cartagena terminou sendo, ao longo dos anos, integrada aos ordenamentos jurídicos nacionais de diversas nações da região, evidenciando, assim, seu impacto substantivo na elaboração de políticas formais para a proteção de refugiados.

Conforme registram Moreira (2012) e Leite (2015), é importante ressaltar que o Brasil não participou do Colóquio que resultou na Declaração de Cartagena, muito embora as referências à adesão do Brasil ao espírito de Cartagena possam fazer supor o contrário. Isso ocorreu porque o país ainda não havia formalmente aderido a um regime democrático no início da década de 1980, e, de outro lado, ainda permanecia com a restrição geográfica do conceito clássico de refugiado, que só veio a ser afastada após o processo de democratização do país (Leite, 2015; Moreira, 2012; Ramos, 2021). No entanto, o processo de democratização e a promulgação da Constituição de 1988 permitiram não só o afastamento da limitação geográfica, bem como o avanço do Brasil na adesão ao conceito ampliado, por meio da Lei nº 9.474/1997, conforme será objeto de análise em seção posterior.

Apesar de não esgotarem todas as causas que poderiam ensejar a necessidade de proteção às mais diversas categorias de migrantes forçados (como, por exemplo, os deslocados em razão de desastres climáticos), os conceitos de refugiado previstos na Convenção da OUA e na Declaração de Cartagena estabeleceram uma desvinculação da subordinação aos interesses eurocêntricos incorporados no conceito clássico, possibilitando uma proteção mais ampla de refugiados nos países do Sul Global. Contudo, os conceitos ampliados de refugiado têm sua aplicação limitada geograficamente, uma vez que não foram absorvidos no âmbito da ONU.

As justificativas usualmente apontadas para a não utilização desses conceitos mais amplos, no âmbito da ONU, residem: (1) na circunstância de terem sido elaborados por instrumentos regionais e, portanto, com aplicação restrita aos respectivos continentes (Jubilut, 2007; Silva, 2017; Sartoretto, 2018b; Rosa, 2019); (2) na alegada amplitude e ambiguidade dos

instrumentos que as abrigam não detêm o status de ‘normas jurídicas’, seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam senão obrigações pouco constringentes” (2019, p. 2012). Conquanto formalmente a Declaração de Cartagena constitua um instrumento de *soft law*, Mondelli (2018) defende a sua força vinculante, enquanto direito consuetudinário no âmbito regional, em razão da prática reiterada dos países da região no sentido de adequarem-se às suas diretrizes.

conceitos, por utilizarem expressões como violação de direitos humanos e violência generalizada, o que permitiria ampla margem interpretativa para os indivíduos solicitantes de refúgio, bem como aos próprios Estados (Jubilut, 2007; Sartoretto, 2018b; Rosa, 2019); e, ainda, (3) nos impactos financeiros a serem suportados pelo ACNUR, considerados capazes de comprometer a sua atuação (Nunes, 2021; Sartoretto, 2018b; Squeff, 2021).

Diante do cenário de resistência à adesão de conceitos mais amplos, Squeff (2021) destaca que dominação da agenda internacional por países do Norte Global tem obstruído a modificação da linguagem empregada no tratamento do tema dos refugiados, resultando no predomínio de uma abordagem político-securitária em detrimento de uma perspectiva mais humanista. E pondera que “a consequência disso não só é um enfraquecimento do próprio instituto do refúgio, na medida em que ele deixa de servir ao indivíduo, mas sim aos Estados (dominantes), como também culmina na edificação de um ‘Direito Internacional da exclusão³⁶’” (Squeff, 2021, p. 160).

Assim, em que pese os conceitos regionalizados de refugiados, em razão de sua maior amplitude, oferecerem, ao menos em tese, mais adequada proteção aos fluxos de migrantes forçados, persiste o interesse dos países do Norte Global de que não sejam absorvidos no âmbito da ONU. A predominância da abordagem centrada em interesses políticos e de segurança nacional do Norte Global – moldando políticas e acordos internacionais – termina por obstar o aprimoramento do instituto, diante das circunstâncias dinâmicas e bastante variáveis que podem ensejar o deslocamento forçado de pessoas nas mais diversas regiões do planeta. Essa abordagem reflete, ainda, uma resistência à contribuição do Sul Global no desenvolvimento do DIR, não raro, com o propósito de tentar manter o controle de fluxos migratórios conforme as conveniências políticas dos países dominantes.

Não obstante, âmbito das Américas Central e Latina, a partir das diretrizes da Declaração de Cartagena, fomentou-se mudanças e ampliações significativas nas legislações nacionais dos países da região, atendendo às “perspectivas exigidas como resposta aos principais desafios atuais das migrações forçadas” (Jubilut; Madureira; 2014, p. 22). Ademais, o impacto da Declaração de Cartagena na proteção de refugiados e mesmo de outros migrantes forçados na região vai além das medidas legislativas e práticas atualmente implementadas. Nessa perspectiva, Jubilut e Madureira (2014) observam que a Declaração de Cartagena não se

³⁶ Squeff (2021) refere-se à expressão cunhada por Chimni (1999) – “*the international law of exclusion*” - quanto às reiteradas manifestações e medidas de restrição dos países do Norte Global acerca da possibilidade de absorção de conceitos mais amplos de refugiados, estruturados pelos países do Sul Global. Afirma o autor indiano “*these interpretations and measures manifest a language of rejection which threatens the very institution of asylum. They epitomize the international law of exclusion*” (Chimni, 1999, p. 340).

constituiria como uma medida isolada ou exaurida em si mesma por prever mecanismos de avaliação periódica³⁷, ao menos a cada 10 anos, uma vez que os debates acerca da proteção dos direitos humanos de refugiados devem ser contínuos, a fim de acompanharem as transformações sociais.

Em razão da influência direta da Declaração da Cartagena no ordenamento jurídico brasileiro na adoção de um conceito ampliado por meio da Lei nº 9.474/1997, que será objeto de exame em capítulo específico, serão explicitados, a seguir, os elementos ou motivações que compõem o conceito ampliado sugerido pela referida Declaração.

2.2.3 Os elementos ensejadores de refúgio no conceito regional da Declaração de Cartagena

De acordo com a Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena (OEA, 1984), os países da região deveriam considerar também refugiados os indivíduos que houvessem fugido dos seus países de nacionalidade ou residência porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, por agressão estrangeira, por conflitos internos, ou, ainda, por violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. A definição regional estabeleceu, portanto, cinco elementos ou critérios ensejadores do reconhecimento do status de refugiado: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Na percepção de Reed-Hurtado (2013), a lista de situações da definição regional fora elaborada para abranger todas as possíveis circunstâncias que poderiam gerar fluxos de refugiados, sem ser concebida como uma fórmula restritiva, mas sim como uma abordagem

³⁷ Desde a Declaração de Cartagena, aprovada em 1984, os países da OEA promovem encontros para discutir a aplicação do conceito ampliado na região, bem como para avaliar medidas de avanço para a proteção de refugiados e até mesmo de outras categorias migrantes forçados. Conforme se registrou, a Declaração de Cartagena previu que os chamados processos revisionais ocorressem ao menos a cada dez anos, o que não obsta a realização de outros encontros para aperfeiçoamento do sistema de refúgio nas Américas Central e Latina. Até o momento, no que se refere aos processos revisionais, houve o encontro em San José, na Costa Rica, em 1994, que resultou na elaboração da *Declaración de San José sobre refugiados y personas desplazadas*; na cidade do México, em 2004, ocasião em que produzida a *Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*; em 2014, em Brasília, em encontro denominado Cartagena + 30, sendo aprovada 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 (Jubilut; Madureira, 2014; Silva, 2017) e, finalmente, em maio 2024, no Chile, resultando na *Declaración y Plan de Acción de Chile* Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2024/123.asp> Acesso em: 24 maio 2024.

mais ampla a permitir aos atores humanitários atuarem em prol das pessoas afetadas pelas situações na região. No entanto, a Declaração não indicou o conceito ou a interpretação a ser conferida a cada um desses elementos quando da aplicação do conceito ampliado pelos Estados da Região, o que terminou a ensejar dúvidas sobre as autoridades locais, dificultando, não raro, sua atuação em conformidade ao “espírito de Cartagena” (Basilio, 2022; Reed-Hurtado, 2013; Silva, 2017).

Em resposta aos pedidos dos Estados da OEA acerca de orientações mais precisas das obrigações de proteção aos refugiados após a adoção da Declaração de Cartagena e em que pese não tenha havido a incorporação da definição regional no âmbito da ONU, as Nações Unidas organizaram a Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central (CIREFCA), na Cidade da Guatemala em 1989, produzindo, com a contribuição de diversos estudiosos reunidos, um documento denominado *Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina* (ONU, 1989). A conferência teve como finalidade esclarecer os conceitos previstos na definição regional ampliada, bem como avaliar os avanços alcançados em matéria de princípios de proteção e assistência a refugiados e de repatriação voluntária, com o intuito de promover sua disseminação e cumprimento na região.

Ao tratar sobre os elementos introduzidos no conceito ampliado regional (violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública), o documento da CIREFCA (ONU, 1989, p. 9) destacou (tradução livre):

A definição regional contida na Declaração de Cartagena considera a situação objetiva existente no país de origem e a situação particular do indivíduo ou grupo de pessoas que buscam proteção e assistência como refugiados. Em outras palavras, essa definição requer que as pessoas afetadas atendam a dois critérios: por um lado, que haja uma ameaça à vida, segurança ou liberdade e, por outro lado, que essa ameaça seja resultado de um dos cinco elementos enumerados no texto. Esses elementos foram redigidos de forma ampla intencionalmente para garantir que abranjam aquelas pessoas cuja necessidade de proteção internacional é evidente e que possam ser protegidas e assistidas como refugiados.³⁸

³⁸ Em seu parágrafo 26, o documento produzido pela CIREFCA informa: “*La definición regional contenida en la Declaración de Cartagena contempla la situación objetiva existente en el país de origen y la situación particular del individuo o grupo de personas que buscan protección y asistencia como refugiados. En otras palabras, esta definición requiere que las personas afectadas reúnan dos características: por un lado, que exista una amenaza a la vida, seguridad o libertad y, por el otro, que dicha amenaza sea el resultado de uno de los cinco elementos enumerados en el texto. Estos elementos fueron redactados intencionalmente en forma amplia para asegurar que abarquen aquellas personas cuya necesidad de protección internacional es evidente y puedan ser protegidas y asistidas como refugiados*”.

Os estudiosos da CIREFCA entenderam que os critérios de violência generalizada, agressão externa, conflitos internos e outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública evidenciariam que os conflitos enfrentados por diversos Estados centro-americanos são responsáveis por grande parte dos deslocamentos de pessoas na região. Por essa razão, indicaram que tais elementos deveriam ser interpretados especificamente à luz do Direito Internacional Humanitário (DIH) aplicável a conflitos armados.

A partir das definições da Convenção de Genebra e de seus Protocolos Adicionais, destacaram haver três situações enquadráveis como conflitos armados (ONU, 1989): (1) os conflitos armados internacionais, que englobam os casos de guerra declarada ou qualquer outro conflito armado que possa surgir entre duas ou mais partes, mesmo que o estado de guerra não seja reconhecido por uma delas, podendo o conflito armado abranger qualquer disputa entre dois Estados que resulte na intervenção de membros das forças armadas de um ou de ambos os Estados; (2) os conflitos armados não internacionais, que ocorrem no território de um Estado entre suas forças armadas e forças dissidentes ou outros grupos armados organizados que, sob a direção de um comando responsável, exercem controle sobre uma parte do território que lhes permite realizar operações militares sustentadas e coordenadas; e, finalmente, (3) situações de violência que não constituem, nos termos da Convenção de Genebra, propriamente um conflito armado, mas são decorrentes de distúrbios internos e tensões internas, atenução ou prisão, como tumultos, atos isolados de violência e outros atos de natureza semelhante.

Ainda sob a interpretação à luz do DIH, os estudiosos afirmaram ser evidente que a expressão violência generalizada se referiria também a conflitos armados conforme definidos pelo direito internacional, seja um conflito internacional ou não, complementando que, para ser considerada generalizada, a violência deve ser contínua, geral e reiterada, excluindo, contudo, os distúrbios e tensões internas (ONU, 1989).

Quanto à expressão agressão externa, os estudiosos remeteram-se à definição dada pela Assembleia Geral da ONU, referente ao uso da força armada por um Estado contra a soberania, a integridade territorial ou a independência política de outro Estado, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta da ONU. No que se refere à expressão violação maciça de direitos humanos, consideraram existente tal situação quando ocorrem violações generalizadas que afetem os direitos humanos e as liberdades fundamentais estabelecidas na DUDH e em outros instrumentos relevantes de proteção a direitos humanos, entendendo, assim, ser possível enquadrar nesse critério a negação grave e sistemática dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais (ONU, 1989).

Por fim, quanto à expressão outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, os estudiosos indicaram que devem ser assim consideradas aquelas que sejam resultado de ações humanas. Segundo o documento, o conceito inclui distúrbios e tensões internas, como motins, atos de violência isolados e esporádicos, e outros atos de natureza similar, desde que perturbem seriamente a ordem pública de determinado país ou região de seu território, excluindo expressamente as decorrentes de desastres naturais (ONU, 1989).

Em análise às diretrizes produzidas pela CIREFCA, Reed-Hurtado (2013) pondera que apresentaria orientações interpretativas restritivas e confusas. Como visto, os redatores do referido documento agruparam quatro elementos (conflitos internos, agressão estrangeira, violência generalizada e outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública), fornecendo orientações com base no DIH. Na perspectiva de Reed-Hurtado (2013), tais interpretações são conservadoras e não abordaram todas as fontes relevantes do direito internacional para elucidar os conceitos trazidos pela Declaração de Cartagena.

Não obstante tais limitações, Reed-Hurtado (2013) constatou que, à época de suas investigações, o documento produzido pela CIREFCA continuaria sendo considerado como um guia inquestionável³⁹ e, em decorrência, constantemente referenciado sem críticas, constituindo-se, não raro, como a principal fonte citada pela maioria das autoridades nacionais para interpretar a definição regional de refugiado na prática atual. Essa circunstância, em sua análise, contribuiria para o menor avanço na aplicação mais efetiva da definição ampliada de refugiado na região⁴⁰.

Por essa razão, o autor considera que o documento produzido pelo CIREFCA deveria ser reconhecido primordialmente como um marco histórico, ressaltando que a interpretação

³⁹ Conforme Reed-Hurtado (2013, p. 15), “*nonetheless, since that time, the CIREFCA Legal Document is held to be a sort of unassailable dogmatic manual*”.

⁴⁰ Reed-Hurtado (2013) observa que a Declaração de Cartagena efetivamente inspirou a legislação interna dos países da OEA, que adotaram total ou parcialmente a definição ampliada por ela sugerida. No entanto, de acordo com o estudo comparado realizado pelo autor das legislações da Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Equador, Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru, Honduras, Peru e Uruguai, apenas o México produziu e adotou diretrizes interpretativas internas para os conceitos incorporados da referida declaração, através de um decreto que regulamentou sua Lei Nacional sobre Refugiados e Proteção Complementar. No referido decreto, teriam sido incluídas disposições com as definições dos referidos conceitos contidos na definição regional de refugiado, quais sejam: VII. Violência generalizada: confrontos no país de origem ou residência habitual (do solicitante de asilo) de natureza contínua, geral e sustentada, nos quais a força é usada de forma indiscriminada. VIII. Agressão estrangeira: o uso de força armada por um estado contra a soberania, integridade territorial e independência política do país de origem ou residência habitual do solicitante de asilo. IX. Conflitos internos: os confrontos armados que ocorrem no território do país de origem ou residência habitual (do solicitante de asilo) entre suas forças armadas e grupos armados organizados ou entre esses grupos. X. Violações em massa dos direitos humanos: conduta que viola os direitos humanos e liberdades fundamentais no país de origem, ocorrendo em grande escala e de acordo com uma política determinada. XI. Outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública: situações que alteram gravemente a paz pública no país de origem ou residência habitual do solicitante de asilo e que resultam de atos atribuíveis à humanidade (tradução livre).

contemporânea deveria buscar resgatar o espírito de Cartagena, além de invocar os princípios fundamentais de proteção. Acrescenta, ainda, que a necessidade de orientações sobre a interpretação e aplicação da Declaração de Cartagena poderia ser mais eficazmente atendida por meio de uma análise aprofundada e da prática hermenêutica moderna e referências aos avanços do Direito Internacional Humanitário, Direitos Humanos Internacionais, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Constitucional Comparado⁴¹.

No intuito de promover avanços na compreensão e mais adequada interpretação dos elementos do conceito ampliado da Declaração de Cartagena, o ACNUR promoveu um outro encontro de especialistas em 15 e 16 de outubro de 2013, em Montevideu, Uruguai, resultando na elaboração de documento intitulado *Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984* (ACNUR, 2013a). Segundo o referido documento, o encontro foi organizado como parte dos eventos para comemorar o 30º aniversário da Declaração de Cartagena, integrando um projeto mais amplo para o desenvolvimento de diretrizes para o reconhecimento do status de refugiado de pessoas que fogem de conflitos armados e outras situações de violência, buscando também fornecer mais elementos aos Estados da América Central e Latina para a compreensão dos critérios elencados no conceito ampliado da referida Declaração.

A partir das informações apresentadas, serão abordados, a seguir, os motivos ou critérios ensejadores do reconhecimento de refúgio, em seu conceito ampliado previsto na referida Declaração, considerando as diretrizes já apontadas no documento produzido pela CIREFCA (ONU, 1989), as ponderações de Reed-Hurtado (2013) e, ainda, em razão de sua pertinência, o documento produzido pelo ACNUR no encontro promovido em 2013 (ACNUR, 2013a).

2.2.3.1 Violência generalizada

No que concerne à definição de violência generalizada, o documento produzido pela CIREFCA relacionou sua ocorrência a situações de conflitos armados, nos moldes definidos pelo DIH, seja um conflito internacional ou não, e, para que fosse considerada generalizada, a violência deveria ser contínua, geral e reiterada, excluindo os distúrbios e tensões internas

⁴¹ Reed-Hurtado (2013, p. 16) assim expressa: “*The CIREFCA Legal Document should be recalled primarily as a historical reference. Contemporary interpretation should recover the ‘spirit’ of Cartagena and invoke the basic principles of protection. The demand for guidance as to the interpretation and application of the Cartagena Declaration could be met more meaningfully through deeper analysis, modern hermeneutical practice and reference to up-to-date developments of IHL, international human rights law, international refugee law and comparative constitutional law.*”

(ONU, 1989). Na perspectiva de Reed-Hurtado (2013), tal interpretação teria sido equivocada em razão de sua restrição à violência provocada por conflitos armados conforme as definições do DIH, demasiado limitada, por tratarem de uma categorização específica para a aplicação das leis de guerra, a ponto de tornar-se desnecessária, no seu entender, a inclusão da violência generalizada como uma situação objetiva separada, se interpretada em tais moldes.

De acordo com o citado documento intitulado *Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984* (ACNUR, 2013a), a expressão violência generalizada não consistiria em um termo técnico ou tampouco possuiria uma definição estrita ou fechada, indicando que o termo incluiria situações caracterizadas por uma violência tão indiscriminada e generalizada a ponto de afetar grandes grupos de pessoas ou populações inteiras, obrigando-as a fugir. A interpretação da expressão não deveria se restringir às diretrizes apontadas no documento da CIREFCA, em razão da limitação do documento a situações de conflito armado conforme definido no DIH, e, sim, recorrendo ao Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), servir-se da identificação de indicadores do tipo e nível de violência persistente no país de origem que impulsiona o fluxo migratório (ACNUR, 2013a).

Além disso, as situações de violência generalizada incluiriam a violência exercida pelo Estado, bem como por atores não estatais, na última hipótese, quando a vontade ou capacidade do Estado de proteger aqueles sob sua jurisdição forem inadequadas; sendo ainda importante observar que tais situações de violência se prolonguem no tempo ou em um espaço territorial (ACNUR, 2013a).

2.2.3.2 Agressão estrangeira

A partir da análise do documento produzido pela CIREFCA em 1989 para orientar os países da OEA acerca da interpretação e conceito dos motivos ensejadores do refúgio previsto da Declaração de Cartagena, Reed-Hurtado (2013) destaca que a expressão agressão estrangeira foi interpretada com base na Resolução de 1974 da Assembleia Geral da ONU. Nesses moldes, a agressão estrangeira decorre do uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer maneira inconsistente com a Carta da ONU.

No mesmo sentido, o documento resultante do encontro promovido pelo ACNUR em 2013, aponta que a expressão agressão estrangeira está associada aos conceitos de agressão, guerra e ato de agressão, nos moldes definidos no direito internacional. Registra que a

abordagem adotada pela CIREFCA também é adotada no Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, equiparando-o ao crime que resulta em um conflito armado internacional, conforme descrito no DIH (ACNUR, 2013a).

No ponto específico, os especialistas do encontro promovido pelo ACNUR em 2013 concordaram que as diretrizes do documento da CIREFCA, ao fazer referência a conflitos armados internacionais, com a adoção da definição da Assembleia Geral da ONU, conduzem à adequada interpretação do termo agressão estrangeira para os propósitos de aplicação da definição ampliada, em conformidade com o objetivo e propósito da Declaração de Cartagena.

2.2.3.3 Conflitos internos

Reed-Hurtado (2013) destaca que orientação contida no documento produzido pela CIREFCA que abordava os conflitos internos se limitava a referenciar o DIH aplicável a conflitos armados não internacionais, especificamente o artigo 3, comum às Convenções de Genebra de 1949 e ao seu Protocolo Adicional II de 1977. Também o grupo de especialistas do encontro promovido pelo ACNUR em 2013 destacou que essa tem sido a interpretação adotada nos países da América Latina para refletir um conflito armado não internacional (CANI), conforme as referidas Convenções, ponderando, contudo, que tal interpretação seria, de fato, mais restrita e, por essa razão, não se conformaria ao propósito de proteção da Declaração de Cartagena (ACNUR, 2013a).

Por essa razão, os especialistas do encontro promovido em 2013 consideraram que o DIH fornece orientação para compreensão da expressão, no entanto, não deve ser considerado determinante para o reconhecimento da existência de um conflito interno, assim como as qualificações feitas pelas partes envolvidas ou afetadas.

2.2.3.4 Violação maciça de direitos humanos

Conforme se ressaltou anteriormente, o documento produzido pela CIREFCA estabeleceu que as violações maciças dos direitos humanos ocorreriam quando os direitos humanos reconhecidos internacionalmente são amplamente violados, ou seja, em caso de situação decorrente da negação sistemática e grave de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O documento produzido pela CIREFCA se refere a situações em que “ocorrem violações em grande escala que afetam os direitos humanos e as liberdades fundamentais consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos e em outros

instrumentos relevantes” (ONU, 1989, p. 11), observando-se a referência a critérios que podem ser classificados como qualitativos (grave, atroz) e quantitativos (sistemática), como a “forma grave e sistemática” (ONU, 1989, p. 12) das violações dos direitos humanos.

Assim, a expressão violação maciça dos direitos humanos contida na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena se referiria, conforme o referido documento da CIREFCA, a situações em que há violações graves e generalizadas de direitos humanos em um país, que afetam grande número de pessoas e tornam impossível sua permanência em seu país de origem. Segundo Reed-Hurtado (2013), a inclusão dessa expressão na definição ampliada refletiria a compreensão de que a proteção de refugiados deve levar em consideração as violações de direitos humanos em larga escala e a necessidade de proteger as pessoas que fogem dessas situações.

Por seu turno, os especialistas do encontro promovido pelo ACNUR em 2013 ressaltaram a utilidade de buscar uma orientação interpretativa acerca da expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacando que o termo massivo está relacionado com o grau ou a magnitude das violações relatadas, exemplificados através de situações em que a identificação precisa das vítimas é difícil devido à extensão das violações perpetradas contra grupos de pessoas ou comunidades inteiras. Além disso, segundo os estudiosos, quando os efeitos das violações vão além das vítimas reais e diretas, afetando outros segmentos da população ou até mesmo a sociedade como um todo, também estão incluídas na definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena.

Ademais, a verificação dos elementos de planejamento e organização por parte do autor das violações, seja estatal ou não estatal, também poderiam ser indícios para o seu reconhecimento, embora não sejam um requisito. Especificamente nos casos de violações perpetradas por atores não estatais, os especialistas concluíram que a responsabilidade do Estado é comprometida quando as autoridades não querem ou não podem proteger seus cidadãos ao não prevenir, investigar, julgar e punir tais violações (ACNUR, 2013a).

Ainda conforme o documento resultante do encontro promovido pela ACNUR em 2013, a Declaração de Cartagena não faz distinção entre os tipos de direitos que podem estar em discussão para fins de proteção, embora, segundo o entendimento predominante dos especialistas que participaram do encontro, a proteção dos Estados só poderia ser fornecida quando tais violações massivas a direitos humanos resultarem também em ameaças à vida, à segurança ou à liberdade (ACNUR, 2013a). Acrescentam, ainda, que a existência de pronunciamento ou de medidas provisórias ou cautelares da Comissão ou da Corte Interamericana, em um determinado contexto, seria um forte indício de que tal situação existe;

assim como as declarações de organismos ou tribunais internacionais de direitos humanos igualmente podem ser usadas como fonte de referência para o reconhecimento de violações maciças. No entanto, indicaram que tais pronunciamentos ou declarações não são imprescindíveis para o reconhecimento de tal situação pelos Estados (ACNUR, 2013a).

Pontua-se, assim, ter sido observada uma ampliação significativa nas diretrizes interpretativas do critério violação maciça de direitos humanos entre os encontros de especialistas realizados em 1989 e 2013, por exemplo, por meio da adoção de outras perspectivas para a análise, tais como o entendimento de Corte Interamericana de Direitos Humanos e outros organismos internacionais que integram o SIDH. Além disso, as diretrizes interpretativas do encontro de 2013 estabeleceram a premissa de que as violações maciças de direitos humanos não estão restritas às hipóteses em que há violações ou ameaças do direito à vida, à segurança e à liberdade, abrangendo também outros direitos humanos, como direitos econômicos e sociais, não obstante, nesse último caso, entendam dever estar presente também a ameaça à vida, à segurança e à liberdade. Por fim, as diretrizes interpretativas de 2013 indicam que a situação está configurada diante da atuação de agentes estatais e não estatais, destacando-se, na última hipótese, o quadro de inação ou incapacidade estatal de conter as violações cometidas por outros agentes.

2.2.3.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

Reed-Hurtado (2013) destaca que, no documento produzido pela CIREFCA, também se recorreu ao DIH para interpretar a expressão outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública. No referido documento, parágrafo 33, constou, em tradução livre, que “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública devem ser resultado de atos humanos e não de desastres naturais”, incluindo-se no conceito “distúrbios e tensões internas, como tumultos, atos de violência isolados e esporádicos e outros atos de natureza similar, desde que perturbem seriamente a ordem pública” (ONU, 1989, p. 12).

Na perspectiva de Reed-Hurtado (2013), a utilização exclusiva do DIH para orientação em relação à interpretação de tal expressão foi equivocada, uma vez que algumas situações que não se encaixam nas definições elaboradas no âmbito do DIH poderiam ser interpretadas ou inferidas por meio de outras fontes do direito internacional ou mesmo do direito comparado. Segundo o autor, especificamente os critérios de violência generalizada e outras circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública seriam justamente situações que evidenciarium

lacunas na proteção e a necessidade de considerar outras áreas do direito internacional para garantir a proteção adequada às pessoas necessitadas.

Ademais, a última causa estabelecida na Declaração de Cartagena - outras circunstâncias que perturbam gravemente a ordem pública – conforme Reed-Hurtado (2013) objetivava, em verdade, abranger situações imprevistas que tenham efeitos semelhantes às demais causas ensejadoras do refúgio. No entanto, a partir de seus estudos, o autor considera que essa disposição, que deveria funcionar como uma cláusula aberta, estaria sendo subutilizada pelos Estados, apesar de a definição regional ter sido propositadamente desenvolvida para promover maior inclusão, reconhecendo a existência de pessoas necessitadas de proteção internacional que não se enquadram nos critérios de refugiado da Convenção de 1951.

Conforme o documento produzido no encontro promovido pelo ACNUR em 2013, esta seria a expressão de menor clareza, sendo, conforme os estudos então realizados, o critério menos aplicado na região para reconhecimento da condição de refugiado à época (ACNUR, 2013a). Entretanto, buscando contribuir para o esclarecimento do seu conceito, os estudiosos registraram que, não obstante a ideia de ordem pública não possuir uma definição universalmente aceita, poderia ser interpretada no contexto da definição de refugiado de Cartagena como uma referência à paz, à segurança e à estabilidade da sociedade e ao normal funcionamento das instituições estatais, sejam em tempos de conflito ou não (ACNUR, 2013a).

Ressaltaram que, na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, esse conceito teria sido parcialmente definido com referência ao artigo 27⁴² da CADH, em casos de declaração de estado de emergência por algum Estado signatário. Contudo, conforme apontaram os especialistas, a declaração do estado de emergência não deveria ser vista como um requisito prévio ou indispensável para reconhecimento da existência de uma circunstância que tenha perturbado a ordem pública (ACNUR, 2013a). Na mesma linha de Reed-Hurtado (2013), alguns estudiosos do encontro promovido pela ACNUR em 2013 consideraram que a inclusão da expressão “outras” poderia refletir a intenção de fornecer aos Estados flexibilidade para garantir a proteção a indivíduos em circunstâncias que não se enquadram nas outras situações contidas na definição ampliada de Cartagena.

⁴² O item 1 do artigo 27 da Convenção Americana dispõe: “Em caso de guerra, de perigo público, ou de outra emergência que ameace a independência ou segurança do Estado Parte, este poderá adotar disposições que, na medida e pelo tempo estritamente limitados às exigências da situação, suspendam as obrigações contraídas em virtude desta Convenção, desde que tais disposições não sejam incompatíveis com as demais obrigações que lhe impõe o Direito Internacional e não encerrem discriminação alguma fundada em motivos de raça, cor, sexo, idioma, religião ou origem social” (OEA, 1969).

Observa-se, pois, que, apesar do esforço de estudiosos, seja em trabalhos isolados ou fruto de encontros promovidos por organismos internacionais, ainda persistem dificuldades para a definição, a interpretação e a aplicação uniformes dos critérios previstos na definição ampliada de refugiados proposta pela Declaração de Cartagena. Todavia, as reflexões acima apresentam elementos que podem nortear as autoridades estatais para a aplicação e interpretação dos elementos da definição ampliada de Cartagena, de modo a oferecer uma proteção mais ampla, em atenção ao espírito da declaração, sem que se olvide, contudo, a necessidade permanente de aperfeiçoamento dos conceitos/critérios nela estabelecidos.

2.3 A AMPLIAÇÃO FORMAL DO CONCEITO DE REFUGIADOS NO BRASIL

Conforme se registrou anteriormente, a Declaração de Cartagena de 1984 foi decisiva na construção do conceito ampliado de refugiado nas Américas Central e Latina, inclusive na sua internalização por Estados da região e, progressivamente, se consolidou como o principal instrumento internacional sobre o refúgio na região. No Brasil, tal ampliação ocorreu formalmente com a vigência da Lei nº 9.474/1997, que, mantendo a adoção do conceito clássico no artigo 1º, incisos I e II, em consonância com sua vinculação à Convenção de 1951, previu que será também reconhecido como refugiado o indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, em seu artigo 1º, inciso III.

Percebe-se que, no plano formal, a incorporação da definição ampliada pelo Brasil não ocorreu em sua integralidade. Isso porque a Lei nº 9.474/1997 não contemplou expressamente no referido artigo 1º, inciso III, como causas ensejadoras do reconhecimento do *status* de refugiado a violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, previstas na Declaração de Cartagena.

Em que pese a definição regional ter sido integrada à legislação brasileira, em um período em que poucos países da América do Sul haviam adotado a definição regional de refugiado em seus ordenamentos, Reed-Hurtado (2013) registra que o Brasil fez as alterações mais significativas na redação original proposta na Declaração de Cartagena, a partir de estudo comparado da legislação da Argentina, Bolívia, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua, Equador, Brasil, Colômbia, Paraguai, Peru, Honduras, Peru e Uruguai. Reed-Hurtado (2013) se referia à circunstância da utilização da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos pela legislação brasileira, que, por sua vez, não corresponderia

exatamente aos critérios elencados na Declaração de Cartagena. O autor destaca que essa expressão se aproximaria do critério de violação maciça de direitos humanos, que, no entanto, também não tem uma definição precisa ou estabelecida na própria declaração, conforme se destacou em seção anterior.

Jubilut (2007), por seu turno, considera que a inovação mais relevante da definição ampliada de refugiado adotada pelo Brasil consistiu justamente na previsão da grave e generalizada violação de direitos humanos como causa apta a ensejar o reconhecimento da condição de refugiado – ponto este central do presente estudo. Em sua perspectiva, a expressão refletiria a adoção de critério amplo e não limitado a violações de direitos civis e políticos, e, assim, dotado de maior flexibilidade, buscando corrigir as limitações do conceito clássico.

No entanto, a Lei nº 9.474/1997, ao ampliar o conceito de refugiado, para além do conceito global, não explicitou o conteúdo da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos. Por essa razão, em que pese reconhecer a relevância da adoção do conceito ampliado pelo Brasil através de um critério formalmente amplo, Jubilut (2007) registrou também preocupações à definição ampliada adotada nesses moldes, vez que, conforme sua análise, a ausência de critérios objetivos definidos para configuração da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos poderia terminar por condicionar o reconhecimento e, por conseguinte, a proteção de refugiados, à vontade política e discricionariedade do Estado.

Nos primeiros anos após a entrada em vigor da Lei nº 9.474/1997, o Conare demonstrou possuir entendimento no sentido que a hipótese prevista no seu artigo 1º, III, não se tratava de condição unicamente objetiva, exigindo, ainda, que os solicitantes de refúgio demonstrassem a presença do elemento subjetivo (isto é, a existência de temor ou fundado temor), próprio do conceito clássico, advindo da Convenção de 1951, também adotado pelo Estado Brasileiro (Almeida, 2022; Sartoretto 2018a; Silva, 2017).

Sartoretto (2018a) destaca que o entendimento inicialmente adotado pelo Conare restringiu, na prática, a ampliação conferida pela norma, tendo sido influenciado pelo entendimento do ACNUR à época, que, ao se manifestar sobre a legislação brasileira, defendia a necessidade de demonstração do elemento subjetivo para que fosse reconhecida a condição de refugiado. No entanto, Almeida (2022) esclarece que a interpretação inicialmente dada pelo Conare para reconhecimento da condição de refugiado diante da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos evoluiu para a compreensão de que não é imprescindível o elemento subjetivo para a caracterização do refúgio na sistemática da definição ampliada.

Ainda segundo Almeida (2022, p. 40), a legislação brasileira, ao utilizar a expressão grave e generalizada violação de direitos humanos para estabelecer o conceito ampliado de refugiado, adotou termo “quase idêntico” à expressão violação maciça de direitos humanos, contida na terceira conclusão da Declaração de Cartagena. Entretanto, é importante ressaltar, como destaca Reed-Hurtado (2013), que também a Declaração de Cartagena não explicitou o conteúdo da expressão violação maciça de direitos humanos⁴³. Por essa razão, a referência à expressão contida na mencionada Declaração, por si só, não se mostraria suficiente para explicitar o que possa ser considerado grave e generalizada violação de direitos humanos.

Por outro lado, conforme já se destacou, ao buscar incorporar o conceito ampliado proposto pela Declaração de Cartagena, o Brasil teria simplificado o conteúdo ao resumir a proposta e o “espírito de Cartagena” a um conceito com pouca definição (Basilio, 2022; Reed-Hurtado, 2013; Silva, 2017). Nesse cenário, acerca da interpretação da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos, Sartoretto (2018a) defende ser necessário estabelecer um conceito mínimo para o seu conteúdo, alertando, contudo, haver um desafio para tal delimitação decorrente da ausência de uma definição legal que lhe indique, ao menos, os contornos.

Isso sugere que, no contexto brasileiro, a aplicação e interpretação da Declaração de Cartagena poderiam não refletir integralmente a amplitude e a profundidade dos princípios e diretrizes propostos nesse instrumento regional de proteção aos refugiados. Ademais, a ausência de contornos mínimos na Lei nº 9.474/1997 do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos pode terminar por condicionar, em alguma medida, o reconhecimento e a proteção de refugiados à vontade política e discricionariedade do Estado.

A partir dessas premissas, para a complementação dos conceitos centrais utilizados na presente pesquisa, serão examinadas algumas definições acerca do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, a partir da literatura especializada.

⁴³ No tópico antecedente, destacou-se que, justamente em razão da ausência de uma explicitação do conteúdo dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, as Nações Unidas organizaram a CIREFCA em 1989, bem como um outro encontro de especialistas, em 2013, para reflexões acerca da interpretação dos elementos previstos na Declaração da Cartagena, em razão de sua importância no âmbito regional, a fim de oferecer diretrizes aos Estados para aplicação do conceito ampliado na região.

2.4 O CONCEITO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

A ausência de indicação mais precisa do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos ou, de expressões tidas como equivalentes, como violações maciças de direitos humanos, através de critérios mínimos definidos em instrumentos internacionais, parece ser um desafio a ser superado pela doutrina especializada e pelos próprios órgãos internacionais de proteção a direitos humanos. No âmbito da OEA, a ausência de uma definição específica para os elementos do conceito que compõem a definição ampliada de refugiado proposta na Declaração de Cartagena, dentre elas, a violação maciça de direitos humanos, motivou a realização de encontros de estudiosos no intuito de se buscar compreender o seu conteúdo. Destacaram-se a CIREFCA, na Cidade da Guatemala em 1989, e a mesa redonda de especialista sobre a interpretação da definição ampliada de refugiado contida na Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, em Montevideo, Uruguai, em outubro de 2013, ambas promovidas pelo ACNUR.

Não obstante haver estudiosos que consideram se tratar de termos quase idênticos, como Almeida (2022), adota-se na presente pesquisa, na esteira defendida por Reed-Hurtado (2013), que, embora as expressões violações maciças de direitos humanos e grave e generalizada violação de direitos humanos possuam similaridades, o Brasil optou pela incorporação da definição ampliada de refugiado através da última. Assim, para os propósitos desta pesquisa, impõe-se também o estudo da expressão efetivamente utilizada pelo legislador brasileiro.

Cecilia Medina Quiroga (1988) se dedicou ao estudo da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos, a partir da constatação de ser possível a identificação de dois tipos de violações a direitos humanos – aquelas que ocorrem de forma individual e aquelas decorrentes de um padrão de violação. Quiroga (1988) examinou o conceito em questão, em um estudo voltado ao desenvolvimento e as possibilidades de um sistema específico para a proteção dos direitos humanos diante desse último tipo de violação, a partir de mecanismos existentes no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Muito embora a expressão *gross, systematic violations of human rights* esteja cada vez mais presente em documentos internacionais e textos legais, Quiroga (1988) destacou haver poucos estudos sobre o seu efetivo significado. Pontuou que, desde a década de 1960, no âmbito da ONU se utiliza uma expressão equivalente - *consistent pattern of gross violations of human rights* – realizando um breve histórico acerca do uso da referida expressão por órgãos de direitos humanos da ONU.

Quiroga (1988) esclareceu que o termo “padrão consistente” foi utilizado pela primeira vez no projeto que resultou, posteriormente, na adoção da Resolução nº 8 (XIII), em 1967, CNUDH, intitulada *Study and Investigation of Situations which reveal a Consistent Pattern of Violations of Human Rights*. Por meio da referida resolução, a CNUDH solicitou ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) a autorização para providenciar estudos e investigações aprofundadas sobre situações que revelassem um padrão consistente de violação a direitos humanos e liberdades fundamentais, em qualquer país, inclusive políticas de discriminação racial, segregação e apartheid (Quiroga, 1988). Em seguida, foi adotada a Resolução 1235 (XLII) do ECOSOC, que autorizou a CNUDH a realizar o levantamento de informações acerca de situações que revelassem um padrão de graves violações de direitos humanos e liberdades fundamentais, decorrentes da política de apartheid na África do Sul e em outros territórios do Sudeste da África e da prática de discriminação racial na Rodésia do Sul.

Com a adoção da referida Resolução 1235 (XLII) do ECOSOC, instalaram-se debates acerca do seu alcance, no que se refere à possibilidade de ser utilizada para investigação de violações sistemáticas onde quer que ocorressem, não se limitando aos locais explicitamente nela citados (Quiroga, 1988). À época, a CNUDH monitorava as violações decorrentes do golpe ocorrido na Grécia em 1967, em que houve diversas prisões arbitrárias e maus tratos de opositores políticos, e no Haiti, onde também se constatara práticas recorrentes de detenções arbitrárias de prisioneiros políticos. Além disso, também se seguiram debates acerca do conteúdo das expressões “padrão consistente” e “graves”, utilizadas na referida Resolução (Quiroga, 1988).

Acerca dessas discussões, informou Quiroga (1988, p. 9):

The words "consistent pattern" "were understood by a number of representatives as implying the repeated occurrence of violations over a substantial of time as a result of a deliberate governmental policy". Other delegates argued that the words "gross" and "consistent pattern" "had nothing to do with time but should be interpreted in the light of Chapter VII of the UN Charter when such violations were a threat to international peace and security". Still others submitted that "appropriate action by the international community was legally permissible whenever a government rendered itself guilty of cruelties against and persecution of its national in such a way as to deny their fundamental human rights and to shock the conscience of making"⁴⁴.

⁴⁴ Em tradução livre: As palavras "padrão consistente" “foram entendidas por vários representantes como implicando na ocorrência repetida de violações ao longo de um período substancial de tempo, como resultado de uma política governamental deliberada”. Outros delegados argumentaram que as palavras "graves" e "padrão consistente" “não tinham qualquer relação com o fator tempo, devendo ser interpretadas à luz do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, quando tais violações representassem uma ameaça à paz e segurança”. Ademais, outros sugeriram que "uma ação apropriada pela comunidade internacional seria juridicamente admissível sempre que um governo se tornasse culpado por atos de crueldade e perseguição contra seus cidadãos de forma a negar seus direitos humanos fundamentais e chocar a consciência ao fazê-lo".

A ausência de consenso acerca da aplicação da Resolução 1235 (XLII) terminou por ensejar a adoção da Resolução 1503 (XLVII) do ECOSOC, que autorizou a Subcomissão de Direitos Humanos a organizar um grupo de trabalho para considerar todas as comunicações, incluindo as respostas dos governos, que pudessem revelar um padrão consistente de violações graves e comprovadamente atestadas de direitos humanos e liberdades fundamentais, a serem levadas ao exame da CNUDH (Quiroga, 1988). No entanto, persistiu a ausência de uma interpretação oficial acerca dessas expressões e especificamente de quais situações se enquadrariam como *consistent pattern of gross violations of human rights* (Quiroga, 1988).

Quiroga (1988) se refere às interpretações sugeridas pelos professores Ermacora e Tardu. Conforme Quiroga (1988), Ermacora já destacava ser o conceito integrado por um elemento temporal (decorrente da expressão padrão consistente, a indicar que a violação deve ter uma continuidade); um elemento qualitativo (devendo as violações terem uma proporção semelhante ao apartheid e à discriminação racial); um elemento quantitativo (a exigir que as violações envolvam um número substancial de vítimas). Tardu, de acordo com Quiroga (1988), consideraria que, para sua configuração, esse tipo de violação deveria alcançar mais de uma vítima, decorrendo de um certo número de atos, prolongando-se em um intervalo mínimo de tempo e ter havido planejamento ou vontade continuada pelos perpetradores; além ser observado o aspecto qualitativo das violações, tendo em consideração o seu desumano ou degradante.

Esclarecido o contexto do surgimento da expressão no âmbito da ONU e as interpretações já propostas por estudiosos, Quiroga apresentou uma definição para a grave e generalizada violação de direitos humanos (*gross and systematic human rights violations* ou *consistent pattern of gross violations of human rights*), remetendo-se, inicialmente, ao significado das palavras que compõem a expressão, para então identificar os elementos fundamentais que constituem seu conceito. Destacou que a palavra grave usualmente remete a algo sério, extremamente repreensível e indigno, ao passo que o termo sistemático se assemelha à ideia de padrão consistente, como algo estruturado e reiterado, atingindo certo número de pessoas (Quiroga, 1988).

A partir dessas premissas, Quiroga (1988) identificou que quatro elementos estão presentes nesse tipo de violação: quantidade; tempo; qualidade; e planejamento⁴⁵. A qualidade,

⁴⁵ Acerca do elemento planejamento, Quiroga (1988, p. 16) explica: “*This element of planning clarifies what was said above, when discussing the elements of concrete situation. In this regard, it is important to note that these elements will also be affected by the reaction or absence of reaction of the addresses of the policies. Since governments are normally concerned with their domestic and/or international image, they will probably attempt to achieve their aims by resorting to the least conspicuous violations: they will not kill if suppression*

por seu turno, poderia ser identificada pela combinação de três fatores: o tipo de direitos violados; o caráter da violação; e as características das vítimas. No que se refere aos tipos de direitos violados, Quiroga (1988) rememorou não haver qualquer hierarquização explícita entre os direitos humanos. No entanto, ressaltou que alguns instrumentos internacionais de direitos humanos teriam atribuído maior proteção a alguns direitos específicos, ao considerarem as violações a eles cometidas como crimes sob o direito internacional ou crimes contra a humanidade; outros ao detalharem de forma mais minuciosa as obrigações dos Estados em relação à sua implementação e proteção; e, por fim, ao estabelecerem expressamente que alguns direitos são inderrogáveis, independentemente de quaisquer circunstâncias (Quiroga, 1988).

De acordo com Quiroga (1988), há um consenso no sentido de que os direitos à vida, à segurança pessoal ou à liberdade pessoal estariam enquadrados nessa situação de maior proteção, muito embora se discuta se tratar de um rol apenas exemplificativo. Assim, quanto à tipologia, Quiroga (1988) concluiu ser suficiente que a situação envolva violações ou ameaças aos direitos à vida, à segurança pessoal ou à liberdade pessoal, de forma contínua e generalizada, sem prejuízo de violações a outros direitos humanos, a fim de categorizar uma situação como equivalente a violações graves e sistemáticas de direitos humanos.

Quanto ao caráter da violação, Quiroga (1988) destacou dever ser algo severo e seriamente repreensível, exemplificando com a prática da tortura. Por fim, quanto às características ou status das vítimas⁴⁶, explicou estar relacionado às determinações dos elementos qualitativos e quantitativos da violação, complementando ser possível caracterizar uma situação de violações graves e sistemáticas dos direitos quando cometida contra um segmento específico da população, ainda que em menor número de vítimas. Ao final, Quiroga propõe a seguinte definição (1988, p. 16):

Gross, systematic violations of human rights are those violations, instrumental to the achievement of governmental policies, perpetrated in such a quantity and in such a manner as

of political participation and of the freedoms of assembly, of expression and of association are able to achieve the desired result. On the contrary, a strong reaction of the population to the violation of these rights will give rise to an increase in the number and intensity of the violations and a change in the type of rights being violated, and more violations of the rights to life, to personal integrity and to personal freedom will occur. Of course, the perpetrators of gross, systematic violations need not be the government itself or its agent. The perpetrators may be private individuals, acting together with the government or alone, at the insignificant or with the tolerance of the authorities, and under non-formal assurance that their activities will not be curtailed and that they will not incur any responsibility, and that the legal order in the county does not provide the victims with effective remedies to redress these violations, either because remedies do not exist at all, or because the government does not allow, by direct or indirect means, the effective operation of the existing remedies”.

⁴⁶ De acordo com Quiroga (1988, p. 15): “This is also a factor which plays a role in the determination of the qualitative element in the expression being examined, especially in its relation to the quantitative element. It is also possible that a smaller number of victims is required to arrive at a situation of gross, systematic violations of human rights, when the violation of human rights is committed against certain individuals important to the national community or to a specific section of the population”.

*to create a situation in which the rights to life, to personal integrity or to personal liberty of the population as a whole or of one or more sectors of the population of a country are continuously infringed or threatened*⁴⁷.

Karimova (2014), pesquisadora associada na Academia de Direito Humanitário Internacional e Direitos Humanos de Genebra, produziu relatório denominado *What amounts to 'a serious violation of international human rights law'? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty*, em consulta com especialistas externos e divulgado pela Universidade de Genebra. O relatório teve por objetivo informar funcionários do governo, funcionários de organizações internacionais, organizações não governamentais e profissionais do direito, dedicando-se especificamente à compreensão da expressão grave violação de direitos humanos.

Embora suas reflexões tenham partido inicialmente da ausência de definição da expressão contida no Tratado sobre o Comércio de Armas da ONU de 2013, o relatório não se limitou ao exame da expressão para os fins da aplicação do referido tratado, que, em seu artigo 7(1), determina a obrigação dos Estados signatários de avaliarem a possível existência de grave violação do DIDH, antes de realizarem a exportação de armas. Karimova (2014) compilou investigações para compreender o significado da expressão, recorrendo a outros tratados e instrumentos internacionais, inclusive de direitos humanos, bem como de contribuições de outros estudiosos e posicionamentos de órgãos e cortes internacionais. Por essa razão, os conceitos examinados pela pesquisadora podem auxiliar a compreensão do conteúdo da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos utilizada pelo ordenamento brasileiro no conceito ampliado de refugiado.

No campo teórico, a partir da análise de outras pesquisas, Karimova (2014) destacou haver uma multiplicidade de formas de proceder à definição da expressão grave violações de direitos humanos. A pesquisadora indicou definições baseadas no que denomina enumeração, em que são listados os atos considerados geradores de tais violações. Os atos mais comumente apontados seriam assassinatos, incluindo execuções arbitrárias e extrajudiciais; tortura; genocídio; apartheid; discriminação por motivos raciais, nacionais, étnicos ou religiosos; escravidão, trabalho forçado ou tráfico humano; desaparecimentos forçados e involuntários; detenção arbitrária ou prolongada e deportação ou transferências forçadas de um grupo populacional (Karimova, 2014).

⁴⁷ Em tradução livre: Violações graves e sistemáticas de direitos humanos são aquelas violações, instrumentais para a concretização de políticas governamentais, perpetradas em tal quantidade e de tal maneira que criam uma situação em que os direitos à vida, à integridade pessoal ou à liberdade pessoal da população como um todo, ou de um ou mais setores da população de um país, são continuamente infringidos ou ameaçados.

Igualmente entre as definições baseadas na enumeração, a pesquisadora destacou aquelas que consideram a existência de grave violações de direitos humanos em razão dos direitos atingidos, incluindo os direitos econômicos, sociais e culturais (causando, por exemplo, pobreza, fome e ameaça à subsistência), desde que, ocorrendo de forma sistemática (isto é, não pontual ou isolada), também ocorram em larga escala ou ainda sejam direcionadas a grupos populacionais específicos (Karimova, 2014). Em seguida, apresentou definições que classificou baseadas em critérios gerais, as quais partiriam de características quantitativas e qualitativas para verificação da ocorrência de violações graves e sistemáticas a direitos humanos. Exemplificativamente, também destacou as reflexões de Tardu⁴⁸. Nesta tipologia, Karimova (2014) fez referência à pesquisa de Quiroga, no ponto que concluiu deverem estar presentes os elementos quantidade, tempo, qualidade e planejamento para caracterização de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, lembrando que a qualidade poderia ser identificada pela combinação de três fatores: o tipo de direitos violados; o caráter da violação; e as características das vítimas.

Segundo Karimova (2014), não obstante o elemento tempo seja importante para o exame da existência de um padrão consistente de graves violações a direitos humanos, em sua análise, ressaltou que os elementos ou características quantitativas e qualitativas lhe parecem ser mais relevantes, acrescentando que a avaliação qualitativa pode ser subdividida a partir do tipo de direitos violados e da natureza do ato. Nessa linha, em uma avaliação qualitativa a partir dos direitos violados, destacou haver discussão permanente acerca da possibilidade ou não de ser estabelecida uma hierarquia entre os direitos humanos, remetendo-se, para exemplificação, a uma abordagem amplamente utilizada para distinguir direitos derogáveis e direitos não derogáveis, a partir de alguns dispositivos de instrumentos internacionais⁴⁹; destacando, no entanto, que tal hierarquização poderia gerar arbitrariedades e, por essa razão, seria também necessário recorrer a critérios adicionais, tal como o caráter da violação (Karimova, 2014).

Portanto, em sua perspectiva, a natureza do direito violado não seria o único fator determinante, sendo necessário analisar também o caráter da violação, isto é, sua essência particularmente repreensível em razão da crueldade. Para o exame especificamente acerca do

⁴⁸ Original - *Violations 'cannot easily involve a single victim'. - A number of breaches occur, spread over a period. - 'An element of planning or of sustained will on the part of the perpetrator' must be present. - According to a qualitative test, the violation must inherently have an 'inhuman and degrading character'* (Tardu, 1980, p. 583 *apud* Karimova, 2014).

⁴⁹ Karimova (2014), a partir do Artigo 4(2) do PIDCP, do Artigo 15(2) da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950 e do Artigo 27 da CADH de 1969, aponta que os direitos humanos não derogáveis e comuns aos três tratados englobariam o direito à vida e, de outro lado, a proibição da escravidão, de tortura e tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, e, ainda, a vedação de medidas penais retroativas.

caráter da violação, Karimova (2014) considera ser possível desenvolver a análise a partir de dispositivos variados de tratados internacionais e regionais sobre direitos humanos, tais como a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984 e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas de 1994.

Finalmente, no que se refere à quantidade da violação, isto é, ao exame do que seriam violações sistemáticas, indicadoras de um padrão repetido ou consistente, Karimova (2014) sugeriu, assim como os demais estudiosos citados em seu relatório, que o volume ou escala da violação seriam relevantes. A pesquisadora destacou, exemplificativamente, que a Comissão Europeia de Direitos Humanos, em relatório sobre o caso Irlanda v. Reino Unido (1977), entendeu que, não obstante um único ato contrário à Convenção Europeia de Direitos Humanos fosse suficiente para configurar uma violação a direitos humanos, a violação pode ser considerada mais séria se não for simplesmente um evento excepcional, restrita a um caso individual, mas integrante de uma série de eventos semelhantes capazes de formar um padrão.

Em seguida, a pesquisadora, após a análise das práticas de diversos órgãos internacionais de direitos humanos, registrou que não há um uso de uma terminologia uniforme, de modo que várias expressões (graves, sérias, flagrantes) são usadas como se fosse termos equivalentes (Karimova, 2014). Ademais, as violações consideradas por tais órgãos são direcionadas a um largo espectro de direitos, incluídos direitos individuais e coletivos, políticos, econômicos, sociais e culturais. Apontou, ainda, que são utilizados diversos critérios para definição de tais violações, também de forma não uniforme, não se partindo de um conjunto formalmente estabelecido (Karimova, 2014).

Não obstante, Karimova (2014) destaca ser possível extrair que, em regra, órgãos internacionais de direitos humanos para considerarem graves as violações aos direitos humanos, observam o caráter do direito violado, a vulnerabilidade das vítimas, a amplitude e o impacto da violação. Ponderou, no entanto, que tais critérios seriam apenas descritivos, se podendo presumir serem indicadores a serem observados para que uma violação possa ser considerada grave ou séria⁵⁰.

Holzacker (2017), em artigo dedicado ao exame da compreensão do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, também destacou que, não obstante a expressão seja frequentemente utilizada em instrumentos normativos e citada em decisões de cortes

⁵⁰ Karimova (2014, p. 34) afirma “*these elements can be regarded as merely descriptive. It is not presumed that they should be prescriptive criteria or are indicators that a violation must fulfil in order to be described as ‘serious’*”.

internacionais, não haveria uma definição precisa de seu conteúdo no direito internacional. Também fez referência ao estudo de Cecilia Medina Quiroga, e, adotando a perspectiva da jurista chilena, Holzacker (2017, p. 124) considerou que a expressão grave e generalizada violação aos direitos humanos incluiu elementos quantitativo e qualitativo para sua conformação:

[...] O elemento quantitativo, representado por “generalizada” sugere uma situação que segue um padrão ou prática, não se tratando de um ato contra uma única pessoa. Quando uma situação ou ato é generalizado, deve haver continuidade e convergência entre as ações. Por sua vez, o elemento qualitativo, representado por “grave”, sugere que a violação deve ser particularmente séria em sua natureza, em razão de sua crueldade, e que tais atos sejam altamente repreensíveis do ponto de vista moral. Tais convicções morais, assim como seus reflexos nos *standards* de direitos humanos, não são necessariamente imutáveis, visto que a percepção moral é suscetível a variações com o passar do tempo.

Ademais, diante da falta de uma definição precisa para o termo grave e generalizada violação aos direitos humanos, Holzacker (2017) defendeu igualmente ser possível buscar o conteúdo de seu conceito a partir do exame de decisões e manifestações de órgãos e tribunais internacionais e de dispositivos de tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Destacou, exemplificativamente, que CNUDH, em documento intitulado *Definition of Gross and Large-Scale Violations of Human Rights as an International Crime*, registrou que as graves violações de direitos humanos incluem, ao menos, a prática de genocídio, a escravidão e práticas similares, as execuções sumárias ou arbitrárias, a tortura, os desaparecimentos, a detenção arbitrária e prolongada e a discriminação sistemática.

Holzacker (2017) ressaltou, ainda, que o PIDCP prevê a inderrogabilidade de determinados direitos, estabelecendo a proibição da tortura, do trabalho escravo, de prisão por dívidas e a prática de genocídio; e, no âmbito regional, a CADH relaciona igualmente direitos e valores intangíveis, em seu artigo 27.2, como do direito à vida, à integridade física, a proibição da escravidão e servidão, a liberdade de consciência e religiosa, os direitos políticos e à nacionalidade, os direitos da criança, além de todas as garantias indispensáveis à sua proteção. Contudo, segundo a autora, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seus julgados, não seria categórica na delimitação do conceito da expressão grave e generalizada violação aos direitos humanos, optando por indicar, de forma exemplificativa, as práticas que representariam esse tipo de violação, como a tortura, desaparecimentos forçados, execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, apontadas pela Corte no caso *Barrios Altos vs. Peru* (2001).

Em que pese tais ponderações, Holzacker (2017) defendeu que, em razão da vinculação do Brasil à CADH e o seu dever de observá-la por todos os seus órgãos, atentando-se às

interpretações dadas pela CIDH, a interpretação do disposto no artigo 1º, III, da Lei 9.474/97 deveria ocorrer em consonância com tais diretrizes no que se refere ao reconhecimento de situações de grave e generalizada violação aos direitos humanos. Em sua perspectiva, o Conare estaria obrigado a reconhecer a existência de tal circunstância nos casos de violação aos direitos elencados no artigo 27.2 da CADH, bem como de outros direitos inderrogáveis elencados em instrumentos internacionais dos quais seja signatário.

Leão (2004), ex-coordenador geral do Conare, registrou, no que concerne à compreensão do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos nos moldes estabelecidos pela Lei nº 9.474/97, que o referido conceito deveria reunir, para sua materialização, três relevantes condições especialmente consideradas no julgamento de casos individuais de concessão de refúgio. As condições seriam as seguintes (Leão, 2004, p. 51):

1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado, tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico; 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Por meio da análise de algumas decisões do órgão, Leão (2004) revelou que, para reconhecimento do status de refugiado pela definição ampliada, o Conare examinava a situação sócio-política do Estado de origem do migrante compulsório, no que se refere à estabilidade institucional em um contexto democrático e à existência de paz duradoura no território, além de vincular-se ao reconhecimento pela comunidade internacional da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no Estado de origem. Contudo, embora tenha apontado condições consideradas pelo Conare para reconhecimento da condição de refugiado com base no conceito ampliado, inferindo-se haver uma avaliação objetiva, na medida em que examinadas circunstâncias do país de origem ou residência do refugiado, observa-se que o autor não esclareceu propriamente o conteúdo da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos.

Ademais, em que pese a contribuição de Leão (2004), importa acrescentar que, por ocasião dos estudos realizados por Reed-Hurtado (2013), já mencionados anteriormente, este último observou que o Brasil costumava vincular o reconhecimento da condição de refugiado com base na definição ampliada, à concomitância de alguma das hipóteses previstas no conceito

clássico⁵¹. Registrou, desse modo, que a definição regional de refugiado não vinha sendo considerada à época como uma fonte autônoma de proteção, mas sim como um complemento aos fundamentos da Convenção de 1951.

Recorrendo-se a tais estudos especializados, percebe-se que o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos possui aspectos qualitativos e quantitativos. Sob o aspecto quantitativo, a violação para ser considerada generalizada, não poderia decorrer de um único ato isolado, mas de uma situação que ocorre com recorrência, continuamente, a ponto de se caracterizar como um padrão⁵².

Por outro lado, verifica-se, a partir das análises realizadas nesta seção, que, para ser considerada grave, a violação deve constituir algo fortemente danoso e condenável por sua própria natureza, gerando, por conseguinte, sérias consequências para os indivíduos atingidos. Em regra, são decorrentes de atos comumente reconhecidos pela comunidade internacional e órgãos de proteção de direitos humanos como essencialmente violadores de direitos humanos. Enquadram-se nesse rol a prática da tortura; genocídio; apartheid; discriminação por motivos raciais, nacionais, étnicos ou religiosos; escravidão, trabalho forçado ou tráfico humano; desaparecimentos forçados; detenções arbitrárias; e, ainda, execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais; sem, no entanto, se tratar de um rol taxativo.

Ainda para configuração da situação, faz-se necessário observar quais os direitos violados – civis, políticos, sociais, econômicos e culturais – verificando-se serem direitos dotados de uma proteção tal (no âmbito da ONU ou no plano da OEA), a ponto de serem considerados inderrogáveis. Por fim, infere-se também a importância de se recorrer ao exame de práticas e decisões de diversos órgãos internacionais de direitos humanos, atentando-se, igualmente, que os entendimentos e diretrizes extraídos de tal exame apresentam caráter exemplificativo, sem, portanto, necessariamente esgotar todas as situações que possam configurar a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

⁵¹ Reed-Hurtado (2013, p. 22) afirmou “*this study has observed the practice in Brazil of subsuming recognition according to the regional variant only if status is granted under the Convention grounds*”.

⁵² Pondera-se que eventuais violações que sejam consideradas pontuais também poderão ser alvo de acolhimento de estrangeiros, porém não se enquadrando no pressuposto relativo à grave e generalizada violação de direitos humanos.

3 A TÉCNICA DE ANÁLISE DAS SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO: DO DELINEAMENTO LEGAL AOS PROCEDIMENTOS ESTABELECIDOS PELO CONARE

No presente capítulo, será explicitada a técnica de análise das solicitações de refúgio pelo Conare, conforme estabelecido na Lei nº 9.474/97 e em Resoluções Normativas do órgão, tratando-se, em seção específica, do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado e do julgamento em bloco de solicitações de refúgio. Por fim, serão apresentados os resultados parciais, tendo em conta o impacto da utilização pelo Conare do reconhecimento *prima facie*, de forma mais ampla, e da análise em bloco de pedidos de refúgio, com embasamento nas Notas Técnicas objeto desta pesquisa, observando-se, ainda, outros aspectos da regulamentação para solicitação e dos pedidos de refúgio no Brasil.

Pontua-se, novamente, que, embora tenha como alicerce as disposições contidas na Lei nº 9.474/97 e nas Resoluções Normativas do Conare, a explicação acerca da técnica para análise de solicitações de refúgio será complementada com informações e reflexões extraídas de trabalhos científicos aos quais se teve acesso, vez que esclarecedores também das práticas e rotinas observadas pelo Comitê.

3.1 A LEI DE REFÚGIO BRASILEIRA

A aprovação da Lei nº 9.474/97, que implementou o Estatuto dos Refugiados, resultou do esforço de diversos organismos⁵³ e atores sociais que tradicionalmente atuaram nas questões relativas ao refúgio no Brasil, tendo ativamente participado na elaboração do projeto de lei (Jubilut, 2007; Felix, 2017). Em que pese a necessidade de aperfeiçoamento da estrutura por ela delineada, a Lei nº 9.474/97 representou um marco importante no ordenamento jurídico brasileiro e mesmo no contexto regional da América Latina no que se refere ao avanço da proteção e previsão de direitos a pessoas refugiadas, sendo reconhecida como uma legislação moderna (Almeida, 2022; Andrade, 2017; Andrade; Marcolini, 2022; Barreto, 2010b; Jubilut, 2007; Ramos, 2021).

⁵³ A primeira versão do anteprojeto de lei foi redigida por José Fischel de Andrade, que, na ocasião, ocupava o posto de Oficial de Proteção do Escritório do Encarregado de Missão do ACNUR em Brasília e, segundo suas próprias palavras, a “inspiração veio das diretrizes do ACNUR [...] de seus próprios estudos e escritos, e também da então vigente Lei nº 70/93, reguladora do Direito de Asilo em Portugal” (Andrade, 2017, p. 73).

A partir de sua vigência, segundo Jubilit (2007, p. 195-196), o Brasil passou “a ter um sistema lógico, justo e atual de concessão de refúgio, razão pela qual tem sido apontado como paradigma para a uniformização da prática do refúgio na América do Sul, apesar de sempre haver espaço para melhoras e aperfeiçoamento”. A Lei nº 9.474/97 estabeleceu as bases legais para a proteção desses migrantes forçados e reafirmou o seu compromisso em cumprir as obrigações internacionais assumidas relacionadas aos refugiados e ao respeito aos direitos humanos.

Conquanto já tenha sido objeto de análise em seção anterior, pontua-se que a Lei nº 9.474/97 foi mencionada apenas no que se refere à ampliação formal do conceito de refugiado pelo Brasil. No entanto, conforme se adiantou, a Lei de Refúgio não se limitou a firmar os conceitos de refugiados admitidos no ordenamento brasileiro, tendo estabelecido a organização de todo o sistema de refúgio, inclusive com o delineamento do procedimento para solicitação e sua apreciação direcionadas ao Brasil.

Por essa razão, na seção seguinte são examinadas as suas principais disposições e diretrizes, e, notadamente, as atribuições conferidas ao Conare para deliberar, em primeira instância, sobre os pedidos para reconhecimento da condição de refugiado e para editar resoluções normativas a fim de disciplinar a efetivação do diploma legal. Na seção subsequente, será explicitado o procedimento para análise e reconhecimento do status de refugiado pelo Comitê, tendo em vista os artigos 17 a 32 da Lei nº 9.474/97.

3.1.1 Diretrizes gerais da Lei de Refúgio

A Lei nº 9.474/97 trata do Conceito, da Extensão e da Exclusão da condição de refugiado em seu Capítulo I do Título I. Inicialmente, delineia os elementos definidores do instituto do refúgio, dispondo sobre os conceitos adotados pelo Brasil, em seu artigo 1º; em seguida, dispõe sobre a extensão do reconhecimento do refúgio, em seu artigo 2º; e, de outro lado, sobre os critérios de exclusão da condição jurídica de refugiado, em seu artigo 3º (Brasil, 1997).

Conforme já foi ressaltado no capítulo anterior, a Lei nº 9.474/97, em seu artigo 1º, manteve a adoção do conceito clássico, em seus incisos I e II, tendo em vista sua vinculação à Convenção de 1951, e previu, em seu inciso III, que será também reconhecido como refugiado o indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país, incorporando, dessa forma, um conceito ampliado de refugiado (Brasil, 1997).

Acerca da extensão do reconhecimento de refúgio, o artigo 2º prevê a extensão dos efeitos do reconhecimento da condição de refugiado ao cônjuge, aos ascendentes, aos descendentes e demais membros do grupo familiar do solicitante que dele dependam economicamente, consagrando, assim, o direito à reunião familiar⁵⁴(Brasil, 1997). A extensão, no entanto, é condicionada à efetiva presença dos membros familiares no território brasileiro⁵⁵ (Brasil, 1997).

No artigo 3º, estão previstos os critérios de exclusão da possibilidade de reconhecimento da condição jurídica de refugiado, isto é, as hipóteses em que não é possível a concessão de tal status. A referida exclusão é posta à semelhança de hipóteses do artigo 1º, F, da Convenção de 1951, elencando-se a prática de crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participação de atos terroristas ou em tráfico de drogas, e a prática atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. Ademais, a Lei nº 9.474/97 prevê, em consonância com o artigo 1º, D e E, da Convenção de 1951, que a condição de refugiado não será reconhecida àqueles que já contarem com a proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas, distintas do ACNUR, ou que já sejam residentes no Brasil, tendo obtido naturalização (Brasil, 1997).

No Capítulo II do mesmo Título I, a lei trata da condição jurídica de refugiado, em seu artigo 4º, reafirmando que o reconhecimento da condição de refugiado assegura ao indivíduo a proteção conferida pelo Estado brasileiro, inclusive por meio dos instrumentos internacionais que o país seja parte ou venha a aderir (Brasil, 1997). Em seguida, reforça, em seu artigo 5º, que os refugiados gozarão de direitos e estarão sujeitos aos deveres dos estrangeiros no Brasil e dispostos na própria Lei nº 9.474/97, além dos direitos elencados na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no seu Protocolo Adicional de 1967; destacando o direito à cédula de identidade, carteira de trabalho e documento de viagem, no artigo 6º (Brasil, 1997).

No Título II, a Lei nº 9.474/97 trata do ingresso de refugiados no território nacional e do procedimento para o pedido de refúgio, nos seus artigos 7º a 10. No citado artigo 7º, a lei assegura ao estrangeiro que ingresse no território solicitar o reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, ressaltando que as autoridades brasileiras deverão fornecer as informações necessárias quanto ao procedimento de solicitação

⁵⁴ Antes mesmo do reconhecimento da condição de refugiado, há possibilidade de regularização do status migratório dos familiares do solicitante, por meio da concessão de visto temporário específico para reunião familiar, previsto na Lei nº 13.445/2017, tendo sido as diretrizes e procedimentos para a obtenção de tal visto e da autorização de residência para a reunião familiar estabelecidos na Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 12, de 13 de junho de 2018.

⁵⁵ O procedimento da extensão dos efeitos da condição de refugiado encontra-se atualmente disciplinado na Resolução Normativa do Conare nº 27, de 30 de outubro de 2018.

(Brasil, 1997). Ademais, em seu §1º, do artigo 7º, reitera o princípio do *non-refoulement*, também consagrado na Convenção de 1951⁵⁶, obstando que seja efetuada a deportação do estrangeiro ao território para o qual sua vida ou segurança sejam ameaçadas em razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política; excluindo-se, apenas, em seu §2º, o indivíduo “considerado perigoso para o Brasil” (Brasil, 1997).

No artigo 8º, à semelhança dos instrumentos internacionais aos quais o Brasil se vinculou, a Lei nº 9.474/97 dispõe que o eventual ingresso irregular do migrante não constitui óbice ao seu direito de solicitar refúgio às autoridades brasileiras⁵⁷ (Brasil, 1997). No artigo 9º, determina à autoridade perante a qual a solicitação foi apresentada ouvir o migrante e preparar termo de declaração, no qual descreva as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e as razões informadas pelo interessado para deixar o país de origem (Brasil, 1997).

Ademais, no artigo 10, a referida lei prevê que a apresentação da solicitação de refúgio acarreta a suspensão de eventual procedimento administrativo ou criminal decorrente de entrada irregular que tenha sido instaurado contra o solicitante e os integrantes de seu grupo familiar que o acompanharem (Brasil, 1997). Determina, no §1º do referido artigo, que o reconhecimento da condição de refugiado ocasiona o arquivamento de tais procedimentos “desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento” (Brasil, 1997).

No Título III, a Lei nº 9.474/97 tratou sobre o Conare. Em seu artigo 11, estabeleceu a criação do Comitê, como órgão de deliberação coletiva, integrante do Ministério da Justiça, dispondo, no artigo 12, sobre as competências do aludido órgão, quais sejam: analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; decidir a cessação, em primeira instância, de ofício ou mediante requerimento das autoridades

⁵⁶ Conforme artigo 33 da Convenção de 1951 (ONU, 1951, p. 15-16), que trata da proibição de expulsão ou rechaço: 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país.

⁵⁷ A Convenção de 1951 (ONU, 1951, p. 15), assim dispõe, em seu artigo 31: 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares. 2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

competentes, da condição de refugiado; determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; e, ainda, aprovar instruções normativas para execução dos dispositivos da própria Lei nº 9.474/97 (Brasil, 1997).

Em seu artigo 13, a Lei de Refúgio estabeleceu que o regimento interno do Conare seria elaborado e aprovado pelo Ministro da Justiça, devendo nele constar a periodicidade das reuniões do órgão (Brasil, 1997). No seus artigos 14 a 16, dispôs sobre a estrutura e funcionamento do Comitê, merecendo destaque à estrutura tripartite que contemplou representantes do Estado (especificamente, do Ministério da Justiça, que presidirá o órgão, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Departamento de Polícia Federal) e da sociedade civil, por meio de representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, permitindo-se, ainda, a participação do ACNUR nas reuniões do órgão, apenas para manifestação (Brasil, 1997).

Antes da vigência da Lei nº 9.474/97, em razão da vinculação do Brasil à Convenção de 1951, as solicitações de refúgio eram processadas de forma pulverizada, com atuação de diversas autoridades brasileiras e do ACNUR, sem um regramento mais robusto e estruturado (Leite, 2015). A Portaria Interministerial nº 394/1991, que estabeleceu alguns aspectos procedimentais para recebimento das solicitações de refúgio, apresentava um “marco jurídico interno mínimo” (Barreto, 2010a, p. 18). No entanto, o procedimento para reconhecimento da condição de refugiado necessitava da participação direta do ACNUR, que atuava na verificação das condições de elegibilidade do solicitante (Leite, 2015). Por essa razão, a criação de uma autoridade central nacional responsável pelo trâmite e apreciação das solicitações de refúgio, por meio da Lei nº 9.474/97, representou um importante marco no sistema de refúgio no Brasil (Jubilut, 2007; Leite, 2015; Ramos, 2021), dentre outros aspectos, na medida em que permitiu que o reconhecimento da condição de refugiado passasse a ser completamente realizada pelo Estado brasileiro.

Ademais, no Título IV, a Lei nº 9.474/97 dispôs sobre o procedimento do processo de refúgio. Uma vez que, na presente seção, busca-se realizar uma apresentação geral da referida Lei nº 9.474/97, o procedimento para a solicitação e reconhecimento da condição de refugiado será objeto de análise na seção seguinte.

No Título V, a Lei nº 9.474/97 trata sobre as medidas de extradição e expulsão, e, no Título VI, dispõe sobre as circunstâncias de cessação e perda da condição de refugiado. À semelhança das hipóteses previstas no artigo 1º, C, da Convenção de 1951, a Lei nº 9.474/97

disciplinou, em sua artigo 38, que a condição de refugiado cessará quando o estrangeiro (1) recuperar a proteção do país de sua nacionalidade, ou, ainda, recuperar voluntariamente a nacionalidade anteriormente perdida; (2) ao adquirir nova nacionalidade e, assim, passar a contar com a proteção, na condição de nacional, de outro país; (3) na hipótese de retornar voluntariamente ao território do país ao qual havia abandonado por temor de perseguição; (4) quando cessarem as circunstâncias, em sua país de nacionalidade, que ensejaram o reconhecimento da condição de refugiado ou, na hipótese de ser apátrida, quando tais circunstâncias cessarem no país em que mantinha sua residência (Brasil, 1997).

Quanto à perda da condição de refugiado, a mencionada Lei nº 9.474/97, estabeleceu hipóteses, em seu artigo 39, que ensejarão a perda do status de refugiado. As referidas hipóteses correspondem à renúncia da condição de refugiado; à comprovação de terem sido informados falsamente fundamentos ou fatos para o reconhecimento da condição de refugiado, os quais teriam ocasionado a decisão denegatória pelas autoridades competentes; à prática de atividades consideradas contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; e, finalmente, à saída do território brasileiro, sem prévia autorização das autoridades competentes (Brasil, 1997).

Por seu turno, no Título VII aborda as opções de soluções duradouras, especificamente a repatriação, a integração local e o reassentamento. Finalmente, no Título VIII, ao tratar das disposições finais, a Lei nº 9.474/97 garante a gratuidade e o tratamento urgente para os processos de reconhecimento de refúgio (artigo 47), e, determina que seus preceitos devem ser interpretados em conformidade com os preceitos da DUDH, da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 e “com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido” (Brasil, 1997).

Apresentados os dispositivos que compõe a norma federal que estabeleceu o Estatuto dos Refugiados, denominação dada à Lei nº 9.474/97, a seguir serão evidenciadas as diretrizes contidas nos artigos 17 a 32 da referida lei no que se refere ao processo de refúgio.

3.1.2 Desenho normativo do processo de refúgio (artigos 17 a 32 da Lei nº 9.474/1997)

Jubilut (2007) e Leite (2015) reforçam que o reconhecimento da condição de refugiado é ato de natureza declaratória e, portanto, não constitutiva, com efeitos retroativos à data da solicitação. Leite (2014, p. 103) complementa que o “ato possui uma natureza declaratória e efeito *ex tunc* que é precedido pela realização de um processo de verificação da existência material das circunstâncias componentes do conceito de refugiado em cada caso concreto”.

Importante notar que a Convenção de 1951, em razão do disposto no seu artigo 9º, delegou aos Estados signatários o estabelecimento do procedimento para o reconhecimento do status de refugiado⁵⁸ - *Refugee Status Determination (RSD)* - em seus territórios (Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015; Silva, 2017). No Brasil, a Lei nº 9.474/97 trouxe um delineamento do processo de refúgio (Jubilut, 2007; Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015), em seu Título IV, dos artigos 17 a 32, que serão objeto de exame nesta seção. Seus pormenores, no entanto, são regulamentados no Regimento Interno do Conare e por Resoluções Normativas editadas pelo órgão, que, por seu turno, serão objeto de análise nas seções seguintes.

Conforme o artigo 17 do Estatuto dos Refugiados, o estrangeiro deve comparecer perante a autoridade competente, comunicando-lhe a intenção de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, estabelecendo-se, no artigo 18, que a autoridade notificará o solicitante para prestar declarações, sendo este o ato inicial do procedimento para reconhecimento do status de refugiado (Brasil, 1997). Além disso, o artigo 18 prevê que a autoridade deverá também informar o ACNUR sobre a existência da solicitação, facultando-lhe indicar sugestões que possam facilitar o andamento do procedimento (Brasil, 1997).

Nesta ocasião, o solicitante deve receber as informações necessárias para formalização do seu pedido, sendo ainda tomadas suas declarações, em conformidade com os artigos 7º e 19 do Estatuto dos Refugiados (Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015). Ante a ausência de indicação legal acerca de qual seria a referida autoridade, manteve-se a atribuição à PF⁵⁹, prevista anteriormente pela Portaria Interministerial nº 349/1991, antes da vigência da Lei nº 9.474/1997 (Leite, 2015). Deve-se atentar que essa atribuição se coaduna com o disposto no artigo 144, §1º, inciso II da Constituição Federal, que previu a competência da PF para exercer a função de polícia de fronteiras (Brasil, 1988).

Importante ressaltar que, embora a solicitação de refúgio apenas possa ser realizada quando o estrangeiro estiver em território nacional, não há necessidade de a solicitação de refúgio ser feita imediatamente após a entrada do estrangeiro no país. Como registra Leão (2017), não há previsão de lapso temporal para a realização da solicitação, de modo que, mesmo o estrangeiro residente há anos no país, pode realizar a qualquer tempo a solicitação.

⁵⁸ Leite (2015), em sua tese de doutorado que tratou sobre o devido processo legal no processo de refúgio no Brasil, rememora que “nem a Convenção de 1951 e nem o Protocolo Adicional de 1967 estabeleceram normas de processo, que pudessem vincular os Estados a um método ou a um modelo processual universal” para o reconhecimento da condição de refugiado.

⁵⁹ Leite (2015) destaca que essa atribuição foi inicialmente prevista na atualmente revogada RN nº 01/1998 do Conare, sendo mantida pelas resoluções que a sucederam.

Ademais, há a categoria do refugiado *sur place*, correspondente a situação da pessoa que, “devido a circunstâncias que ocorram em seu país de origem durante sua ausência, fica impedida de regressar em razão de ter se tornado um refugiado” (Leão, 2007, p. 47). Nessa hipótese, a situação que ensejou o pedido de refúgio apenas ocorre após a saída do indivíduo de seu país de origem, impossibilitando-lhe o retorno, e, assim, tornando possível solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

O artigo 19 da Lei nº 9.474/97 estabelece que o solicitante prestará suas declarações e poderá contar com auxílio de intérprete, caso necessário (Brasil, 1997). Prevê, ainda, a necessidade de preenchimento do formulário de solicitação de reconhecimento do status de refugiado, com identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e indicação dos membros de seu grupo familiar (Brasil, 1997). Ademais, ainda conforme o artigo 19, o solicitante deverá relatar as circunstâncias e fatos que fundamentam o pedido de refúgio, apontando os elementos de prova pertinentes (Brasil, 1997). Para permitir o adequado preenchimento da solicitação, o artigo 20 estabelece que o registro e preenchimento da solicitação devem ser feitos por funcionários qualificados, garantido o sigilo das informações prestadas pelo solicitante (Brasil, 1997).

Em seu artigo 21, a mencionada lei previu que, uma vez recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal (DPF) deverá emitir um protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que, porventura, também se encontre no território nacional, servindo tal documento para assegurar a permanência do solicitante e de seus familiares até a decisão final acerca da solicitação (Brasil, 1997). No referido protocolo deverá ser registrada a eventual presença de menores de 14 anos. Além disso, o protocolo⁶⁰ possibilitará a emissão de uma carteira de trabalho provisória ao solicitante, permitindo-lhe o regular exercício de atividade remunerada no país (Brasil, 1997). Em continuidade, o artigo 22 da Lei nº 9.474/97 estabelece, que enquanto estiver pendente a conclusão do processo de solicitação de refúgio, o solicitante ficará sujeito à legislação aplicável aos estrangeiros (atualmente, a Lei de Migrações), respeitadas, contudo, as disposições específicas da Lei de Refúgio (Brasil, 1997).

⁶⁰ O mencionado protocolo perante a Polícia Federal (PF) permite a emissão do Documento Provisório de Registro Nacional Migratório, instituído pelo Decreto nº 9.277/2018, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo único, do referido decreto. O citado documento, que poderá ser emitido por meio eletrônico ou físico (artigo 5º do Decreto nº 9.277/2018), servirá como o documento de identificação do solicitante de refúgio, enquanto pendente a análise da solicitação, permitindo-lhe a emissão de expedição da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) provisória para o exercício de atividade remunerada no País, a abertura de conta bancária e, ainda, a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas do Ministério da Fazenda (artigo 3º, II, “a”, “b” e “c”, do Decreto nº 9.277/2018) (Brasil, 2018a).

A Lei nº 9.474/97 também tratou da instrução e elaboração do relatório no procedimento de solicitação de refúgio. Conforme o artigo 23, caberá à autoridade competente proceder às diligências requeridas pelo Conare para instrução da solicitação, averiguando “todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade” (Brasil, 1997). Com fundamento no mencionado artigo 23, o Conare, por meio de sua Coordenação Geral (CG-Conare), elabora o chamado Estudo do País de Origem (EPO), que serve também para subsidiar decisões do órgão acerca da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme se explicitará adiante.

Ao ser finalizada a instrução, conforme o artigo 24, a autoridade deverá confeccionar um relatório a ser enviado ao Conare, a fim de que o processo possa ser incluído em pauta para ser julgado em reunião do plenário do Comitê (Brasil, 1997). Esse relatório corresponde ao parecer de elegibilidade, com a opinião técnica acerca do deferimento ou não da solicitação, o qual será objeto da seção seguinte.

No artigo 25, a lei impõe a todos os intervenientes em processos relativos a solicitações de refúgio o dever de guardar sigilo profissional no que se refere às informações a que tiveram acesso no exercício de suas funções (Brasil, 1997). A regra se coaduna à confidencialidade inerente aos processos de solicitações de refúgio, em razão dos dados sensíveis que pode conter, além da necessidade de preservação da intimidade e segurança dos solicitantes (Barreto, 2010a; Jubilut, 2007; Leite, 2015).

Quanto à decisão sobre a solicitação de refúgio, que, em primeiro grau, compete ao Conare, a Lei nº 9.474/97 reforça a sua natureza declaratória, no artigo 26, determinando, ainda, o dever de devida fundamentação da deliberação (Brasil, 1997). Ao ser proferida a decisão, caberá ao Conare dar ciência ao solicitante e notificar o DPF para eventuais medidas cabíveis (Brasil, 1997). Em se tratando de decisão de deferimento, deverá ser providenciado o registro do refugiado junto ao DPF, com assinatura de termo de responsabilidade e solicitação de sua cédula de identidade, conforme disposto nos artigos 27 e 28 da mencionada lei.

Na hipótese de decisão de indeferimento da solicitação, o solicitante deverá ser notificado com a devida explicitação das razões do indeferimento, facultando-se a interposição de recurso ao Ministro da Justiça, no prazo de 15 dias, a contar do recebimento da referida notificação (artigo 29), sendo-lhe assegurado, bem como aos seus familiares, permanecer no território nacional, enquanto pendente o julgamento de eventual recurso interposto, por força do artigo 30 da Lei nº 9.474/97. Ainda conforme a referida lei, em seu artigo 31, a decisão do Ministro da Justiça acerca do recurso interposto é irrecorrível administrativamente, devendo ser

o Conare dela notificado, que, por sua vez, providenciará a ciência ao solicitante, bem como do DPF para providências necessárias (Brasil, 1997).

Finalmente, no artigo 32, a Lei nº 9.474/97 prescreve que, havendo o indeferimento definitivo da solicitação de refúgio, o solicitante estará sujeito à legislação aplicável aos estrangeiros (atualmente, conforme se registrou, a Lei nº 13.445/2017). No entanto, a despeito do indeferimento, em atenção ao princípio do *non-refoulement*, a lei obsta a devolução do solicitante ao país de origem, enquanto existirem as circunstâncias que ponham em risco a vida, a integridade física ou a liberdade do migrante, ressalvado apenas o caso de indivíduos que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, ou ainda participado de atos terroristas ou tráfico de drogas; tenham sido considerados culpados de “atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas” (Brasil, 1997).

Conforme se observa, a Lei nº 9.474/97 estabeleceu um procedimento para a RSD, com delineamentos a serem observados pelas autoridades nacionais. Entretanto, não se pode olvidar que, ao referido processo, também são aplicáveis as normas e princípios da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, dos tratados de proteção aos direitos humanos com os quais o Estado brasileiro estiver comprometido, além das normas da Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal (Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015).

Por meio da análise do delineamento geral estabelecido para RSD, em caso individual, observa-se ser possível a identificação de cinco fases do respectivo processo (Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015), quais sejam:

Quadro 1 – Fases do procedimento para RSD

(1) a fase prévia ou preliminar à instauração do processo	quando o interessado manifesta seu desejo de solicitar o refúgio e deve ser observado o princípio do <i>non-refoulement</i> ;
(2) a fase de instauração formal do procedimento	mediante a formalização da solicitação de refúgio e o comparecimento do solicitante perante a PF para coleta dos dados biométricos e emissão do Protocolo Provisório;
(3) a fase instrutória ou de instrução processual	na qual há a realização da entrevista do solicitante, quando necessária, e a produção de relatórios técnicos sob o caso analisado;
(4) a fase do julgamento	na qual ocorre a análise do parecer de elegibilidade pelo Grupo de Estudos Prévios (GEP), e, em seguida, a deliberação pelo plenário do Conare pelo deferimento ou não da solicitação, e, finalmente,
(5) a fase recursal	nos casos de indeferimento.

Fonte: Adaptado de Brasil (1997), Jubilut e Pereira (2022) e Leite (2015).

A essas fases, Jubilut e Pereira (2022) acrescentam a fase de execução. Na fase de execução, os solicitantes que tiveram sua condição reconhecida ficarão formalmente vinculados a todas as disposições protetivas da Lei nº 9.474/97 e da Convenção de 1951, além dos demais instrumentos de proteção de direitos humanos ao qual o Brasil se vinculou. De outro lado, os solicitantes que tiveram seu pedido negado, ficarão sujeitos às disposições da Lei de Migração (Jubilut; Pereira, 2022).

Leite (2015) pontua que a Lei nº 9.474/97 foi omissa em diversos pontos relevantes para o procedimento da solicitação de refúgio, vez que não especificou as modalidades de diligências que o Conare deve solicitar para a devida instrução do processo e tampouco indicou quais seriam as medidas administrativas ou providências cabíveis a serem tomadas em caso de reconhecimento do status de refugiado, silenciando, ainda, no que se refere a prazos para a análise dos pedidos de refúgio e eventuais penalidades ao seu não cumprimento pelas autoridades responsáveis. Em sua tese de doutorado, pondera que a Lei nº 9.474/97 também foi omissa quanto a aspectos processuais relativos a outras questões consideradas essenciais, como a extensão da condição de refugiados a membros do grupo familiar do solicitante e a cessação e perda do status de refugiado.

Avalia, ainda, que “muitos outros aspectos de impacto à qualidade do processo e da participação da pessoa interessada também não encontraram tratamento no texto da Lei Federal” (Leite, 2015, p. 279). Isso porque a Lei de Refúgio não indicou os meios de notificação do solicitante e/ou do refugiado para atos processuais ou os meios de acesso a intérpretes; não disciplinou acerca da suspensão e do arquivamento de processos de solicitação de refúgio e também não trouxe a previsão de um procedimento sumário para situações de emergência ou para a revisão de decisões de indeferimento da solicitação de refúgio, em caso de haver novos elementos informativos sobre a situação que ensejou o pedido de refúgio pelo solicitante (Leite, 2015).

Não obstante, a partir da criação do Conare, o órgão, no exercício das atribuições conferidas pela Lei nº 9.474/97, em seu já mencionado artigo 12⁶¹, passou a editar Resoluções Normativas para disciplinar diversos aspectos do procedimento de determinação do status de refugiado no Brasil, cujos pormenores não foram especificados na referida lei (Barreto, 2010b; Jubilut; Pereira, 2022; Leite, 2015; Silva, 2017). Discorrendo sobre importância da criação de

⁶¹ Conforme se registrou na seção anterior, a Lei nº 9.474/97 estabeleceu em seu artigo 12, dentre outras, ser atribuição do Conare analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como orientar e coordenar as medidas essenciais para assegurar a eficácia da proteção, assistência e suporte jurídico aos refugiados que se buscam proteção no país, e, ainda, aprovar diretrizes normativas que esclareçam a implementação do próprio Estatuto dos Refugiados.

um órgão próprio e com estrutura tripartite para deliberação acerca dos pedidos de refúgio no Brasil, e, mais especificamente sobre as atribuições conferidas ao Conare pela Lei nº 9.474/97, Barreto (2010b, p. 167) afirma:

O artigo 12 dispõe sobre a competência do Conare, vinculando-a aos dispositivos da Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967, além das demais fontes do Direito Internacional dos Refugiados. Essa vinculação permite a aplicação subsidiária da normativa internacional à lei brasileira, tornando possível a interpretação de que a competência do Conare pode ser mais ampla quando instrumentos internacionais disciplinam o tema do refúgio. Mais do que limitador, esse vínculo dá ao Conare a possibilidade de invocar competência para aplicar qualquer nova norma de Direito Internacional referente aos refugiados que venha a ser aprovada e ratificada pelo Brasil. Foi esse o escopo do caput do artigo.

Ainda quanto ao referido dispositivo legal, Barreto (2010b) considera que a Lei nº 9.474/97, em seu artigo 12, atribui ao Comitê competência normativa, porém não delimitada de forma específica, a fim de possibilitar a deliberação a respeito de lacunas normativas ou situações excepcionais. Tais atribuições são reproduzidas no artigo 1º do Regimento Interno do Conare, aprovado pela Portaria nº 756, de 05 de novembro de 1998, do Ministério da Justiça (Brasil, 1998), inclusive quanto ao poder normativo do órgão.

Jubilut e Pereira (2022) rememoram que a estrutura elementar do delineamento jurídico contemporâneo de proteção a refugiados no Brasil foi delimitada, inicialmente, por meio da Lei 9.474/97 e, posteriormente, através das Resoluções Normativas editadas pelo Conare, as quais trouxeram a maioria das determinações para o procedimento para reconhecimento da condição de refugiado. No que se refere às mencionadas resoluções normativas, conforme o artigo 9º do Regimento Interno do Conare, o órgão deverá realizar suas deliberações por meio de resoluções e despachos, prevendo o §1º do mencionado dispositivo que as resoluções do órgão são de duas modalidades ou espécies: (1) normativas, que possuem caráter mandatório, ou seja, de observância obrigatória; (2) recomendatória, as quais, por seu turno, apresentam orientações para providências administrativas ou para instituições públicas (Brasil, 1998).

Ainda segundo o artigo 9º do Regimento Interno do órgão, tais resoluções serão declaradas aprovadas pelo Presidente do Conare, após deliberação pela aprovação da maioria ou unanimidade dos integrantes do Comitê, cabendo-lhe, em caso de empate, o voto decisivo (Brasil, 1998). Também em conformidade com o Regimento Interno do Conare, mais especificamente o seu artigo 13, o órgão disporá, através de suas resoluções normativas, acerca das regras de procedimento de seu funcionamento, de seus trabalhos e da instrução dos processos de reconhecimento da condição de refugiado (Brasil, 1998).

Diante das lacunas normativas anteriormente apontadas na Lei nº 9.474/97, Leite (2015, p. 281) afirma que o Conare passou a editar suas resoluções normativas, “criando e

regulamentando relações e procedimentos relacionados ao processo para o refúgio que não estavam previamente contempladas na Lei Federal correspondente”, como a previsão de suspensão do processo de determinação da condição de refugiado para análise pelo CNIg quanto à possibilidade de concessão de residência permanente e, ainda, as hipóteses de arquivamento das solicitações, suscitando, assim, reflexões sobre a legalidade de tais dispositivos infralegais. Barreto (2010b) considera, entretanto, que a elaboração de normas de cunho processual estaria inserida no âmbito de sua competência normativa prevista no artigo 12 da Lei nº 9.474/97.

Adotando perspectiva similar a Barreto (2010b), Felix (2017) registra que, por meio das resoluções normativas, o Comitê estabelece orientações específicas sobre como os processos de refúgio devem ser conduzidos, legitimado por poderes conferidos pela Lei de Refúgio, no mencionado artigo 12. Felix (2017) pondera, ainda, que, o Comitê tem a possibilidade de abordar questões emergentes ou situações especiais que não estão contempladas na legislação, ampliando a proteção oferecida aos refugiados, por meio de suas resoluções normativas.

A par da discussão da legalidade acerca da normatização estabelecida pelo Conare através de suas resoluções normativas, em razão de sua importância para a presente pesquisa, serão examinados, a seguir, o regramento para tramitação e análise da solicitação de refúgio pelo Conare, por meio da explicitação dos principais dispositivos das resoluções normativas editadas pelo órgão para regulamentação do procedimento da RSD.

3.2 O PAPEL DO CONARE NA TRAMITAÇÃO E JULGAMENTO DE SOLICITAÇÕES DE REFÚGIO

O Conare, no exercício de suas atribuições normativas previstas na Lei nº 9.474/1997, tratadas na seção anterior, elabora continuamente resoluções normativas destinadas a disciplinar o RSD no Brasil. Em razão da delimitação do objeto da presente pesquisa, serão examinadas, na seção seguinte, as resoluções normativas atualmente vigentes que estabelecem o regramento para o pedido, a tramitação e o julgamento das solicitações de refúgio, quais sejam: a RN nº 18/2014, que trata sobre procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação de refúgio, alterada pela Resoluções Normativas nº 22/2015, 23/2016, 26/2018, 28/2018, 29/2019 e 31/2019 e 33/2020; e, ainda, a RN nº 29/2019, a qual dispõe sobre a utilização do Sisconare como sistema para o processamento das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de que trata a Lei nº 9.474/97 e estabeleceu a possibilidade de adoção de procedimentos simplificados para julgamento das RSD. Na seção subsequente, será

examinada a técnica do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado e do julgamento em bloco de solicitações de refúgio e, por fim, serão apresentados os resultados parciais colhidos a partir da análise realizada neste capítulo.

3.2.1 Do processo de refúgio: o regramento estabelecido por Resoluções Normativas e práticas adotadas pelo Conare

Conforme se adiantou nas seções anteriores, na fase prévia ou preliminar à instauração da RSD, o estrangeiro ingressado no território nacional manifesta seu desejo de solicitar o refúgio perante a autoridade brasileira, devendo receber as informações necessárias para formalização do seu pedido. Na fase de formalização do procedimento, tem-se que a RN nº 29/2019 estabeleceu a utilização do Sistema do Comitê Nacional para os Refugiados (Sisconare) para formalização e processamento da RSD.

De acordo as informações extraídas do sítio eletrônico do MJSP (<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare>) (Brasil, c2024), o referido sistema constitui uma plataforma online para a solicitação e encaminhamento dos processos de refúgio, implementada em setembro de 2019. Ainda conforme as informações disponibilizadas pelo MJSP, a implementação do Sisconare está ocorrendo gradativamente, com a introdução de fases e módulos, e algumas de suas funcionalidades não estão totalmente operacionais. Ademais, de acordo com o MJSP, com a integral implementação desse sistema, “toda a comunicação entre o Estado brasileiro e o solicitante” ocorrerá pela plataforma, de modo que será possível aos solicitantes e demais usuários acompanharem o desenrolar do processo de solicitação de refúgio, consultarem a data da entrevista de elegibilidade, solicitarem autorizações de viagem e obterem informações sobre as decisões do Conare acerca de suas solicitações.

Assim, o processamento e análise da RSD, conforme disciplinado na referida RN nº 29/2019, inicia-se na base de dados do Sisconare, desenvolvido para compilar os referidos processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, que se encontra sob a supervisão da Coordenação-Geral do Conare (CG-Conare). De acordo com o artigo 2º da mencionada resolução, a solicitação poderá ser realizada pelo interessado, por mandatário, ou, ainda, por representante legal; determinando-se ao solicitante providenciar seu cadastramento no Sisconare, com a informação de seus dados pessoais e de contato; e, ainda, estabelecendo-lhe o dever de manter tais dados atualizados.

Conforme o caput do artigo 3º da RN nº 29/2019, após o cadastramento no Sisconare, o termo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deve ser preenchido eletronicamente no próprio sistema, obrigando-se ao interessado, no preenchimento do termo de solicitação, aceitar os termos de uso da plataforma (artigo 3º, §1º) e, após o preenchimento do termo, comparecer a uma das unidades da PF “para a efetivação do recebimento do pedido” (Conare, 2019b). Permite-se, em situações excepcionais que impossibilitem o comparecimento pessoal do solicitante, que a coleta dos dados biométricos seja realizada pela PF no local em que o interessado se encontre.

A partir do recebimento do termo de solicitação pela PF se inicia propriamente o processo administrativo para reconhecimento da condição de refugiado, com a coleta dos dados biométricos do solicitante e a emissão de protocolo que garantirá sua permanência no território brasileiro, enquanto pendente a análise da RSD, conforme o caput e §1º do artigo 4º da citada RN nº 29/2019. No referido termo de solicitação, o solicitante deve informar as circunstâncias relacionadas ao seu ingresso no país, bem como os motivos que o fizerem deixar seu país de origem, prevendo-se, no §2º do artigo 4º da RN nº 29/2019, que tais informações equivalerão “ao termo de declarações de que trata o art. 9º da Lei nº 9.474, de 1997” (Conare, 2019b). Desse modo, em regra, não há necessidade de formalização do termo de declaração a que se refere a mencionada lei, sem prejuízo, no entanto, de a PF realizar a oitiva complementar do solicitante, caso julgue necessário ou conveniente (Conare, 2019b).

O protocolo da solicitação de refúgio deve ser emitido individualmente pela PF, isto é, para cada solicitante, servindo-lhe como documento de identificação. O protocolo em questão possibilita a inscrição do solicitante no Cadastro de Pessoa Física e a emissão de CTPS, conforme previsto na Lei nº 9.474/1997. No entanto, a RN nº 29/19, em seu artigo 5º, §2º, estabelece que o protocolo terá validade de apenas um ano, prorrogável por igual período e sucessivamente, mediante o comparecimento do solicitante a PF, até a decisão acerca de sua solicitação de refúgio.

A RN nº 29/19 estabeleceu, em seu artigo 7º, o dever de o solicitante acessar periodicamente o Sisconare, uma vez que as notificações acerca do trâmite e decisão da RSD serão feitas por meio do sistema, estabelecendo que a contagem dos prazos processuais se iniciará a partir da leitura da notificação ou após 30 dias de seu envio, o que vier a ocorrer primeiro. Ademais, a referida RN estabeleceu também ser dever do solicitante e do refugiado manterem seus dados de contato atualizados na plataforma (artigo 8º).

No mesmo sentido, a RN nº 18/2014 estabelece, em seu artigo 5º, ser dever do solicitante manter atualizado seus dados de contato atualizados perante a CG-Conare, a fim de serem

efetuadas as notificações necessárias a todos os atos e fases processuais na tramitação da RSD. Conforme se explicitou anteriormente, tais dados atualmente são mantidos na plataforma Sisconare, criada pela RN nº 29/2019, de modo que a atualização de dados e as notificações processuais ocorrem por meio da referida plataforma. A obrigação de manutenção de dados atualizados no sistema também é estabelecida em relação àqueles que já tiveram reconhecido o status de refugiado.

Ademais, no artigo 5º-A, a RN nº 18/2014 determina que a CG-Conare deverá adotar formulários específicos para petições e comunicações destinadas a refugiados e aos solicitantes, prevendo que a linguagem deve ser acessível e compreensível aos peticionários. Segundo o mencionado dispositivo, o Conare poderá solicitar à CG-Conare a adoção e/ou alteração de formulários por ela criados.

O processamento e instrução das RSD são atribuições da CG-Conare, conforme estabelecido no artigo 17, VII do Regimento Interno no Conare. Após o recebimento da solicitação de refúgio, CG-Conare deverá providenciar a instrução da solicitação, conforme artigo 6º da RN nº 29/2019, cabendo-lhe emitir a notificação ao solicitante do agendamento de sua entrevista, bem como realizar a entrevista em questão; anexar ao processo documentos que venham a ser entregues pelo solicitante durante a entrevista ou enviados por outros meios; e, por fim, elaborar o parecer acerca do mérito sobre a elegibilidade para reconhecimento da condição de refugiado, que será apreciada pelo Conare.

O mencionado parecer de elegibilidade é um documento elaborado por funcionário da CG-Conare, consubstanciando uma opinião técnica sobre o caso a ser apreciado pelo pleno do Conare. O parecer de elegibilidade deve indicar aspectos formais, como a qualificação; as circunstâncias da chegada do solicitante no território brasileiro; o resumo de suas declarações e alegações acerca do motivo que ensejou o pedido; informações acerca da situação do país de origem extraídas de pesquisa realizada pela CG-Conare; e, ainda, a conclusão acerca do caso em análise (Leite, 2015; Leão, 2017).

Também na fase instrutória a cargo da CG-Conare, e com fundamento no artigo 23 da Lei nº 9.474/97, são elaborados os EPOs, tradução da expressão *Country of Origin Information* (COI), que consiste em pareceres também considerados essenciais para o exercício da função decisória do órgão (Coimbra; Ribeiro; Saboia, 2022; Szabé; Silva; Chaves, 2022). A Coordenação de Elegibilidade, vinculada a CG-Conare, é responsável pela produção dos referidos estudos, que correspondem a uma compilação de informações sobre determinado país para subsidiar a tomada de decisão pelo Comitê acerca de solicitações de refúgio (Coimbra; Ribeiro; Saboia, 2022).

Por consubstanciarem uma análise sobre determinado país, os EPOs diferem dos pareceres de elegibilidade, na medida em que estes últimos dizem respeito à análise técnica de um caso específico de um indivíduo, considerando as circunstâncias e alegações de um determinado solicitante de refúgio, ao passo que os EPOs apresentam a análise da situação política, institucional, econômica, cultural de determinado país, contemplando, ainda, análise da observância ou não de direitos humanos no local. Com isso, tem-se que tais documentos de instrução se diferem em razão de que os pareceres de elegibilidade consistem em documentos elaborados para uma situação individual, a partir de dados fornecidos pelo solicitante, enquanto o EPO poderá ser construído tanto para uma questão individual como coletiva, tendo em vista que seu foco não será individualizado, mas sim com base nos aspectos acima referidos.

Coimbra, Ribeiro e Saboia (2022) afirmam que as diretrizes e parâmetros para elaboração de EPOs podem ser retiradas de orientações da *European Asylum Support Office* (EASO), agência da União Europeia (UE) que atua como um centro de especialização em refúgio, contidas em seu *Country of Origin Information (COI) Report Methodology*; bem como de manual específico do *Austrian Centre for Country of Origin and Asylum Research* (ACCORD), centro da Cruz Vermelha Austríaca, responsável pela manutenção de um dos principais repositórios de EPOs para UE e consultados por órgãos e agências de refúgio de outros países.

Segundo o referido manual da ACCORD (2013), os EPOs (em inglês COI) apresentam avaliação sobre a situação de direitos humanos e segurança, a situação política e o arcabouço legal, aspectos culturais e comportamentos sociais, a situação humanitária e econômica, eventos e incidentes, e, ainda, sobre a geografia nos países de origem dos solicitantes, a fim de subsidiar a decisão acerca dos pedidos de refúgio. Além disso, o manual da ACCORD (2013) reforça ser imprescindível para qualificação de determinado estudo como EPO que as fontes e dados utilizados para sua elaboração sejam imparciais e não tenham influência no resultado acerca do pedido de refúgio⁶².

Os EPOS podem ser utilizados durante todo o procedimento da RSD, destacando-se três momentos de uso: (1) na preparação de um oficial do Conare para a realização da entrevista de um solicitante, permitindo-lhe formular perguntas pertinentes e examinar as respostas dadas pelo entrevistado; (2) na elaboração do parecer de elegibilidade, em momento posterior à entrevista; e, ainda, (3) na revisão de pareceres de elegibilidade (Coimbra; Ribeiro; Saboia, 2022; Szabé; Silva; Chaves, 2022). Assim, os EPOs, por meio dos subsídios neles existentes,

⁶² O manual da ACCORD (2013, p. 13) estabelece “to qualify as COI it is essential that the source of the information has no vested interest in the outcome of the individual claim for international protection”.

permitem também a identificação de “grupos de pessoas ou perfis de indivíduos que sofreram, sofrem ou podem vir a sofrer perseguição” (Coimbra; Ribeiro; Saboia, 2022, p. 134), conclusão que pode ser estendida também para identificação de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Ainda no que se refere à instrução das solicitações, o artigo 6º da RN nº 29/2019, em seu §1º, autorizou ao Conare estabelecer procedimentos acelerados ou simplificados, com dispensa da entrevista do solicitante, “em caso de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado manifestamente fundada” (Conare, 2019b). De igual modo, permitiu, em seu §2º, a adoção do procedimento simplificado “aos pedidos manifestamente infundados”, sem prejuízo de nesses últimos, o órgão decidir pela realização de entrevista simplificada. Importante observar, contudo, não ter sido explicitado o que se deve considerar uma solicitação manifestamente fundada ou infundada⁶³.

Antes de adentrar a fase de julgamento, a RSD poderá ser arquivada, sem exame do mérito. O artigo 6º, da RN nº 18/2014, em sua redação atual, trata das hipóteses que poderão ensejar o arquivamento da RSD, sendo elas: (1) o não comparecimento injustificado à entrevista para a qual o solicitante foi previamente notificado, ou (2) a não atualização de endereço, telefone, e-mail e outros dados cadastrais perante a CG-Conare, após decorrido o prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados a partir da última notificação enviada pelo órgão especificamente para tal finalidade.

Ainda conforme o dispositivo, há possibilidade de desarquivamento da RSD, por uma única vez, mediante requerimento do solicitante por meio de formulário específico endereçado à CG-Conare. Solicitado o desarquivamento, a CG-Conare deverá notificar o requerente da data de realização da entrevista; contudo, a ausência à entrevista, após o desarquivamento, ocasionará extinção do processo de RSD sem resolução do mérito (§§1º, 2º e 3º).

Há também previsão infralegal acerca das hipóteses de extinção da solicitação sem exame do mérito. Em seu artigo 6º-A, a RN nº 18/2014 elenca as seguintes hipóteses: (1) o falecimento do solicitante; (2) sua saída do país por prazo superior a 2 anos; (3) a concessão de

⁶³ Ante a ausência de explicitação do que se deve considerar estar-se diante de uma solicitação de refúgio manifestamente fundada ou infundada, Jubilit e Pereira (2022, p. 18) ponderam que as decisões do Conare de dispensa de entrevista vão “na contramão dos padrões internacionais que buscam assegurar a instituição de procedimentos de RSD justos e qualificados”, com a realização de entrevista individual para instrução de cada RSD. Também nesse sentido, Pereira (2021) destaca que a previsão regulamentar que autoriza a dispensa da entrevista para simplificação do procedimento gera preocupações quanto à garantia da participação dos solicitantes, vez que a entrevista é exatamente o momento processual em que há escuta do solicitante, permitindo, inclusive, a correção de informações eventualmente apresentadas de forma equivocada por ocasião do preenchimento da solicitação, o que, conforme ressalta, é comum devido às barreiras linguísticas e outros obstáculos enfrentados durante o preenchimento.

naturalização ao solicitante; (4) a formulação de nova RSD, sem apresentação de novos fatos ou elementos, após ter sido a primeira solicitação indeferida com exame do mérito; (5) o pedido de desistência formulado pelo solicitante; e, por fim, (6) a ausência de renovação da RSD, após seis meses do respectivo vencimento. Além disso, a referida RN nº 18/2014, no parágrafo único do artigo 6º-A, dispõe que a obtenção de autorização de residência, com fundamento na Lei de Migração, implicará na desistência do pedido de reconhecimento de refúgio, gerando, por conseguinte, a extinção sem exame do mérito, conforme anteriormente se explicitou.

No mesmo sentido, a RN nº 18/2014 estabelece, em seu artigo 6º-B, que o Conare poderá declarar extintos, sem resolução do mérito, os processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado quando o solicitante obtiver autorização de residência no Brasil, prevendo a necessidade de notificação do solicitante da decisão de extinção, com a informação da possibilidade de pedir reconsideração, no prazo de 15 dias da notificação. Por outro lado, a mencionada resolução, no artigo 6º-C, prevê que a eventual extinção da RSD sem resolução do mérito não obsta que seja formalizada nova solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

Oportuno registrar que a Lei nº 9.474/1997 não estabeleceu qualquer hipótese de arquivamento ou de extinção da RSD sem exame do mérito, tratando-se de previsão contida unicamente nas resoluções normativas do Conare. Nessa hipótese, como esclarece Leite (2015), não há uma manifestação do órgão sobre as cláusulas de admissibilidade ou de exclusão da condição de refugiado, e, sim, o encerramento do processo por questões de ordem processual.

Contudo, ainda que omissa a Lei de Refúgio quanto a essas hipóteses de extinção ou arquivamento, observa-se que a Lei nº 9.784/99, também aplicável ao procedimento da RSD, contém previsões relacionadas ao arquivamento e à extinção do processo. Em seu artigo 40, a referida Lei nº 9.784/99 prevê o arquivamento em razão da ausência de fornecimento de dados, atuações e documentos pelo interessado quando tais informações e providências forem necessárias à apreciação do requerimento pela autoridade responsável. De outro lado, a extinção do processo pode decorrer da desistência do interessado ou quando exaurida a finalidade do processo ou se constatar a perda do seu objeto, em razão de fato superveniente, conforme os artigos 51 e 52 da Lei nº 9.784/99.

No que se refere propriamente à fase decisória, com o exame do mérito da solicitação, a RN nº 18/2014 dispõe que, após a entrevista do solicitante e demais diligências acaso necessárias à instrução do processo, o respectivo processo deve ser encaminhado ao Grupo de Estudos Prévios (GEP) para discussão e considerações preliminares acerca do caso em análise. Após a reunião do GEP, conforme a RN nº 18/2014, o processo deve ser levado à deliberação

do plenário do Conare, reforçando-se, ainda, o dever de fundamentação das decisões do órgão e devida notificação dos solicitantes (artigos 7º e 8º).

Leite (2015) esclarece que, ante a previsão da RN nº 18/2014, estabeleceu-se a prática de realização da reunião do GEP, cujos membros não estão especificados em qualquer normativo, para discussão dos casos individuais de solicitação de refúgio a serem apreciados pelo pleno do Conare, que, conforme o levantamento realizado pela pesquisadora, passou a convalidar as conclusões do GEP. Leão (2017) afirma que o encaminhamento prévio da RSD para análise e discussão do GEP tem por finalidade evitar que as reuniões plenárias do Conare sejam alongadas excessivamente pelas discussões acerca das solicitações apreciadas, passando a ser uma prática adotada pelo Comitê.

Não obstante, registra que “todos os membros (do grupo) são previamente notificados, a fim de que possam participar ativamente das discussões de todos os casos de solicitação de refúgio em análise pelo Comitê” (Leão, 2017, p. 216), e, assim, examinarem os casos estudados ou mesmo requererem novas diligências instrutórias, antes da submissão ao pleno do Conare. Todavia, em sua pesquisa, Leite (2015) constatou haver uma variação da antecedência da notificação dos membros do GEP, relatando que, em algumas ocasiões, verificou que os membros tiveram ciência da pauta poucos dias antes da reunião do GEP.

Ainda acerca dos trabalhos do GEP, esclarece Leão (2017, p. 224):

O GEP é o momento no qual se discute amplamente os casos que serão analisados na plenária. Informações de país de origem, eventuais pareceres de acolhida feitos pelas organizações da sociedade civil são apresentados aos membros na ocasião, possibilitando que os membros do CONARE possam ouvir diretamente os relatos, impressões e opinião técnica daqueles que tratam diretamente com o solicitante, nos momentos de acolhida e de entrevista.

Mesmo que a análise seja feita de maneira prévia, todos os casos são ratificados pelos membros presentes na reunião subsequente. Ressalte-se, ainda, que a pauta é compartilhada com todos com antecedência mínima a fim de que, caso vislumbrem necessidade, possam propor que qualquer caso seja levado à discussão em reunião do pleno do CONARE.

Perante o GEP, além da participação dos membros do Conare, admite-se também a atuação de advogados para defesa dos interesses dos solicitantes (Castro, 2020; Leão, 2017; Leite, 2015), bem como da Defensoria Pública da União (DPU). A DPU atua como observadora no Comitê, com direito a voz, na condição de *custos vulnerabilis*⁶⁴, isto é, na defesa de interesse público primário desse grupo considerado vulnerável (Szabé; Silva; Chaves, 2022).

⁶⁴ Maia (2020, p. 190), em sua tese de doutorado acerca da atuação da Defensoria Pública na condição de *custos vulnerabilis*, destaca que “além de garantia institucional do direito ao acesso à justiça via assistência jurídica, o ‘Estado Defensor’ é também garantia institucional também dos direitos humanos, porquanto tenha missão especialmente voltada à promoção dos direitos humanos”.

Castro (2020, p. 154) destaca que embora as reuniões do GEP ocorram regularmente, “suas dinâmicas e realização dependem da vontade dos membros do Comitê, os quais reforçam que o momento decisório permanece sendo a reunião oficial do plenário do órgão”. No entanto, não se pode desconsiderar, conforme ponderado por Leão (2017) e Leite (2015) que, na prática, o pleno do Conare adota por unanimidade as considerações do GEP.

Firmadas as considerações do GEP, o processo é incluído pela CG-Conare na pauta da reunião do pleno, sendo também instruído com informações da PF acerca da existência de eventuais óbices ao deferimento da solicitação (Leite, 2015). Assim, a RSD é remetida para julgamento em reunião plenária do Conare, que decidirá pelo deferimento ou não da solicitação, em primeira instância. Conforme o artigo 4º do Regimento Interno do Conare, o pleno se reunirá por convocação de seu presidente, indicado pelo MJSP, com periodicidade não superior a 60 dias, contados da data da última reunião ordinária, e extraordinariamente, também por convocação do seu presidente ou por proposta da maioria absoluta dos seus membros.

Admite-se a participação nas reuniões do pleno, além dos membros, de convidados, técnicos ou especialistas, que possam contribuir com os trabalhos (artigo 5º do Regimento Interno do Conare), os quais terão direito à voz. Na hipótese, contudo, de a reunião ser na modalidade restrita, apenas é possível a participação dos membros do Comitê (artigo 8º, §3º, do Regimento Interno do Conare). Além disso, é possível que os membros peçam vista sobre qualquer matéria em discussão constante na pauta da reunião (artigos 10 e 15, V do Regimento Interno do Conare).

Retirado o processo da pauta, o Regimento Interno do Conare, em seu artigo 10, prevê que deverá ser incluído obrigatoriamente na agenda da reunião seguinte para deliberação, ainda que o pedido de vista tenha sido feito por mais de um membro (Brasil, 1998). No entanto, Leite (2015) constatou em sua pesquisa que, na prática, a determinação não é observada, sendo o processo reincluído em pauta pela CG-Conare, após o atendimento da providência ou pendência que ensejou o adiamento do julgamento da solicitação. A falta de cumprimento dessa previsão, tendo em vista que o intervalo entre as reuniões ordinárias do Pleno do Conare é de 60 dias, tem o potencial de ensejar significativo atraso na conclusão do procedimento, o que se pressupõe em virtude de o tempo médio para julgamento das solicitações, com o exame do mérito, ser de 2,5 anos, conforme informações do Painel Interativo de decisões sobre refúgio no Brasil (Brasil, 2023).

Conforme já previsto na Lei nº 9.474/97, a RN nº 18/2014, no caput do seu artigo 9º, estabelece que, na hipótese de indeferimento da solicitação de refúgio pelo Conare, o interessado poderá insurgir-se através de recurso, no prazo de 15 dias, contados de sua

notificação, o qual será apreciado pelo Ministro da Justiça. No parágrafo único do referido artigo 9º, a RN nº 18/2014 estabelece a possibilidade de o recurso ser protocolado em qualquer unidade da PF, que, ao recebê-lo, deverá encaminhá-lo à CG-Conare para processamento e demais providências necessárias. Reproduzindo novamente regra da Lei nº 9.474/97, a referida resolução também reforça, em seu artigo 10, que a decisão do Ministro da Justiça é irrecorrível no âmbito administrativo, devendo igualmente ser fundamentada.

Em seu artigo 11, a RN nº 18/2014 prevê que, havendo decisão de reconhecimento do status de refugiado, seja através de decisão do plenário do Conare (primeira instância), seja em grau recursal pelo Ministro da Justiça, deverá ser providenciada a notificação do refugiado para comparecimento a qualquer unidade da PF para assinatura do termo de responsabilidade (cujos termos são previamente definidos na própria resolução), bem como para ser registrado no Sistema Nacional de Registro de Estrangeiro.

Ademais, a RN nº 18/2014 prevê, em seu artigo 12, a possibilidade de o plenário do Conare, por meio de decisão fundamentada, suspender a tramitação do processo e remeter a análise do caso ao CNIg, ao constatar eventual possibilidade de autorização de permanência do solicitante no País por razões humanitárias, nos moldes da Resolução Recomendada nº 08/2006, do CNIg; ou, ainda, “por circunstância relevante e sobre a qual incida a Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998, do CNIg, que trata dos casos especiais e omissos” (Conare, 2014, p. 5).

Segundo observado por Leite (2015), a suspensão normalmente ocorre quando se verifica ser caso de possível indeferimento da solicitação de refúgio. Desse modo, a suspensão do julgamento da RSD permitiria a regularização da permanência do estrangeiro que possivelmente não será reconhecido como refugiado. Até a manifestação do CNIg acerca do caso, o processo permanecerá suspenso, conforme o parágrafo único do artigo 12 da RN nº 18/2014.

Finalmente, no artigo 14, RN nº 18/2014, trata do procedimento a ser observado quando verificadas razões consistentes que possam indicar algumas das hipóteses previstas na Lei nº 9.474/1997 ensejadoras da perda da condição de refugiado, prevendo a instauração de processo administrativo específico, no qual deve ser garantido o direito de defesa, ao interessado. Entretanto, uma vez que esta seção da pesquisa desenvolvida se volta especificamente ao exame da técnica de análise da RSD até o seu deferimento ou indeferimento, o procedimento para perda ou cessação da condição de refugiado não serão objeto de exame.

Tem-se, portanto, delineado os principais aspectos procedimentais para o pedido, a tramitação e o julgamento das solicitações de refúgio pelo Conare, com a explicitação das

disposições pertinentes, contidas nas resoluções normativas do órgão, e de algumas práticas e rotinas adotadas pelo Comitê. Na seção seguinte, será examinada a técnica de reconhecimento *prima facie* da condição refugiado e o julgamento em bloco das solicitações de refúgio, que passaram a ser adotadas pelo Conare de forma mais ampla com base nas conclusões das Notas Técnicas objeto da presente pesquisa.

3.2.2 O reconhecimento *prima facie* e o julgamento em bloco de solicitações de refúgio

A RN nº 29/2019 destacou-se, também, por autorizar a adoção de um procedimento simplificado e pretensamente mais célere para análise das solicitações de refúgio pelo Conare, podendo evidenciar, dessa forma, uma busca por coadunar-se à determinação da Lei nº 9.474/97 no sentido de que os processos de solicitação de refúgio têm caráter urgente. No §1º do seu artigo 6º, a mencionada RN nº 29/2019 autorizou ao órgão adotar procedimentos acelerados ou simplificados, com dispensa da entrevista do solicitante, em caso de solicitação “manifestamente fundada” (Conare, 2019b).

Pontua-se que a terminologia reconhecimento *prima facie* não é utilizada na regulamentação promovida pela RN nº 29/2019, observando-se a sua utilização pela comunidade jurídica acadêmica para identificação de direitos ou situações jurídicas em uma avaliação preliminar de evidências ou circunstâncias, ainda que sujeita a posterior refutação. A esse respeito, John Finnis, em *Natural Law and Natural Rights*, Ronald Dworkin, em *Taking Rights Seriously* e Robert Alexy, em *A Theory of Constitutional Rights*, sob diferentes enfoques, abordaram a perspectiva de reconhecimento de direitos de forma prévia ou preliminar, utilizando a expressão do latim *prima facie*, tendo sido observado que o termo passou a ser utilizado em outros estudos e trabalhos pela comunidade jurídica acadêmica.

A terminologia *prima facie* é oficialmente utilizada pelo ACNUR. O reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado tornou-se uma prática comum e recorrente⁶⁵ pelos Estados signatários da Convenção de 1951, razão pela qual o ACNUR estabeleceu as Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 11 (UNHCR, 2015), complementares ao seu Manual de Procedimentos e Critérios para Determinação da Condição de Refugiado, com orientações aos

⁶⁵ Conforme o ACNUR (2015, p. 2) “*Recognizing refugee status on a prima facie basis has been a common practice of both States and UNHCR for over 60 years. Despite its common use and the fact that the majority of the world’s refugees are recognized on a prima facie basis, there has been limited articulation of uniform standards to guide the practice*”.

Estados sobre o procedimento a ser adotado para reconhecimento *prima facie*, no intuito de estabelecer padrões que atendessem aos propósitos do DIR.

O referido documento estabelece (UNHCR, 2015, p. 2):

A prima facie approach means the recognition by a State or UNHCR of refugee status on the basis of readily apparent, objective circumstances in the country of origin or, in the case of stateless asylum-seekers, their country of former habitual residence. A prima facie approach acknowledges that those fleeing these circumstances are at risk of harm that brings them within the applicable refugee definition.

Although a prima facie approach may be applied within individual refugee status determination procedures (see Part III. D in these Guidelines), it is more often used in group situations, for example where individual status determination is impractical, impossible or unnecessary in large-scale situations. A prima facie approach may also be applied to other examples of group departure, for example, where the refugee character of a group of similarly situated persons is apparent.

[...]

In general, “prima facie” means “at first appearance”, or “on the face of it.” UNHCR’s Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status describes group determination on a prima facie basis as follows:

[s]ituations have [...] arisen in which entire groups have been displaced under circumstances indicating that members of the group could be considered individually as refugees. In such situations the need to provide assistance is often extremely urgent and it may not be possible for purely practical reasons to carry out an individual determination of refugee status for each member of the group. Recourse has therefore been had to so-called “group determination” of refugee status, whereby each member of the group is regarded prima facie (i.e. in the absence of evidence to the contrary) as a refugee⁶⁶.

Conforme as diretrizes acima, o reconhecimento *prima facie* é particularmente adequado para cenários decorrentes da chegada em larga escala de refugiados em um país, registrando que essas situações são caracterizadas pelo ingresso, por meio do cruzamento de

⁶⁶ Em tradução livre: A abordagem *prima facie* significa o reconhecimento, por parte de um Estado ou do ACNUR, do status de refugiado com base em circunstâncias objetivas e facilmente perceptíveis no país de origem ou, no caso de solicitantes de refúgio apátridas, em seu país de residência habitual anterior. A abordagem *prima facie* reconhece que aqueles que fogem dessas circunstâncias estão sob risco de danos que os enquadram na definição aplicável de refugiado. Embora a abordagem *prima facie* possa ser aplicada em procedimentos individuais de determinação de status de refugiado (ver Parte III. D destas Diretrizes), é mais frequentemente utilizada em situações de grupo, por exemplo em contextos que a determinação individual de status é impraticável, impossível ou desnecessária em cenários de larga escala. A abordagem *prima facie* também pode ser aplicada a outras situações de deslocamento em grupo, onde o caráter de refugiado de um grupo de pessoas em situação similar é evidente. [...] Em termos gerais, *prima facie* significa “à primeira vista” ou “em face do fato”. O Manual do ACNUR sobre Procedimentos e Critérios para Determinação do Status de Refugiado descreve a determinação de grupo com base *prima facie* da seguinte forma: "Em algumas situações, grupos inteiros foram deslocados em circunstâncias que indicam que os membros do grupo poderiam ser considerados individualmente como refugiados. Nesses contextos, a necessidade de assistência é muitas vezes extremamente urgente, e pode não ser possível, por razões puramente práticas, realizar uma determinação individual de status de refugiado para cada membro do grupo. Assim, recorre-se à chamada 'determinação em grupo' do status de refugiado, pela qual cada membro do grupo é considerado *prima facie* (por exemplo, na ausência de prova em contrário) como um refugiado."

uma fronteira internacional, de pessoas necessitadas de proteção internacional numa proporção tal que tornam impraticável a análise individual de suas solicitações de refúgio. Ademais, essa abordagem também pode ser adequada em relação a grupos de indivíduos em que o risco comum de dano e violações a seus direitos no país de origem é facilmente perceptível, ainda que sua chegada não tenha sido em larga escala (UNHCR, 2015).

No entanto, o reconhecimento *prima facie*, segundo as referidas diretrizes, pode não ser adequado nas situações previamente mencionadas, em razão de “fatores de segurança, legais ou operacionais” (tradução livre). Nesses contextos, respostas alternativas, como triagem ou outros procedimentos (por exemplo, proteção temporária), e, em algumas circunstâncias, a análise individual das solicitações de refúgio, podem ser mais adequadas (UNHCR, 2015).

Ainda segundo as diretrizes do ACNUR, o reconhecimento *prima facie* tem por fundamento circunstâncias objetivas e aparentes no país de origem ou de residência habitual do indivíduo, devendo ser avaliadas em relação à definição de refugiado aplicada àquela situação – as causas ensejadoras previstas da Convenção de 1951 ou as contidas nas definições regionais de refugiados, nos países em que são admitidas. Ademais, as informações sobre o país de origem possuem um papel importante na identificação das circunstâncias que possam ensejar o reconhecimento *prima facie*. Por essa razão, tais informações devem ser “relevantes, atuais e provenientes de fontes confiáveis” (tradução livre, p. 4).

O ACNUR ressalta, contudo, que a complexidade dos eventos no país de origem pode resultar, ainda que inicialmente, em informações escassas ou conflitantes (UNHCR, 2015). E, nessas circunstâncias, devido ao seu mandato de proteção internacional e suas responsabilidades de supervisão, o ACNUR afirma estar em uma posição única para obtenção de informações diretas sobre as causas e motivações da fuga de indivíduos (UNHCR, 2015). Destaca, ainda, que, muito embora tenha uma prática estabelecida de recomendar aos governos a aplicação de uma abordagem *prima facie* a certas situações, nos contextos em que as informações do país de origem são incertas ou a situação é fluida, outras respostas de proteção podem ser apropriadas nas fases iniciais, antes que se proceda efetivamente ao reconhecimento *prima facie* (UNHCR, 2015).

Por outro lado, orienta que, uma vez definida pelo Estado signatário a adoção do reconhecimento *prima facie*, o procedimento deve ser aplicado a todos indivíduos em situação similar, exceto se houver evidências em contrário no caso individual (UNHCR, 2015). Tais evidências se referem a informações relacionadas a um indivíduo que possam sugerir que não deve ser considerado como refugiado, seja porque não é integrante do grupo designado ou, seja porque, apesar de integrá-lo, não deve ser determinado como refugiado por outras razões (por

exemplo, incidência de alguma causa de exclusão). No entanto, eventuais evidências contrárias ao reconhecimento da condição de refugiado devem ser devidamente examinadas e de forma individual, porquanto a técnica de reconhecimento *prima facie* apenas se destina ao deferimento de solicitações de refúgio, devendo o indeferimento ocorrer mediante análise individual (UNHCR, 2015).

Isso evidencia que, mesmo na análise em bloco, se faz necessária a análise individual de inexistência de circunstâncias que possam indicar que o solicitante não se enquadre no caso em que pode ser inserido no bloco de deferimento. Com isso, percebe-se que as diretrizes apontam, ainda, a impossibilidade de indeferimento em massa, posto que, para ser realizado o indeferimento de uma solicitação de refúgio nesse contexto, devem ser indicadas razões de forma individualizada.

Um outro aspecto relevante a ser ressaltado, abordado nas Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 11 (UNHCR, 2015), diz respeito à formalização da decisão do Estado acerca do reconhecimento *prima facie*. A decisão, a ser adotada conforme o regramento interno do Estado signatário, poderá assumir a forma de uma declaração, decreto ou ordem da autoridade interna com poderes para apreciação das solicitações de refúgio, devendo ser tornada pública. Além disso, a decisão pelo reconhecimento *prima facie* deveria especificar: (1) a lei doméstica aplicável que concede à autoridade poderes para adotar uma abordagem *prima facie* para tratamento do fluxo migratório; (2) o dispositivo da Convenção de 1951 ou do instrumento regional nos termos do qual o status de refugiado é reconhecido, com os direitos e deveres que acompanham esse status; (3) a descrição dos eventos e/ou circunstâncias no país de origem que fundamentam a decisão, ou as características dos integrantes do fluxo migratório aos quais a abordagem se aplica; e, ainda; (4) a previsão de revisão periódica e das modalidades de encerramento da aplicação da abordagem *prima facie*.

Percebe-se a técnica *prima facie* permite o reconhecimento do status de refugiado a um grupo de indivíduos, de modo coletivo, considerando, em regra, situações de fluxo em massa. Nessa perspectiva, constitui um procedimento de exame de elegibilidade mais célere, direcionado a um grupo⁶⁷, quando a análise individual não se mostra adequada devido à maior necessidade de urgência no tratamento do fluxo migratório, resultando no reconhecimento coletivo ou em bloco da condição de refugiado (Mahlke, 2022; Martino; Moreira, 2020; Mortari, A.C.; Martino, 2020). Ademais, a utilização da técnica, conforme os parâmetros

⁶⁷ Jubilut e Silva (2020, p. 43) explicam: “*Group recognition – also known as prima facie recognition – means that if an asylum seeker belongs to the group being recognized, his/her request is simply subsumed into the general recognition of all members in that particular group*”.

internacionais, somente ocorrer para o reconhecimento da condição de refugiado, de modo que os casos de indeferimento de solicitação devem ocorrer de forma individual.

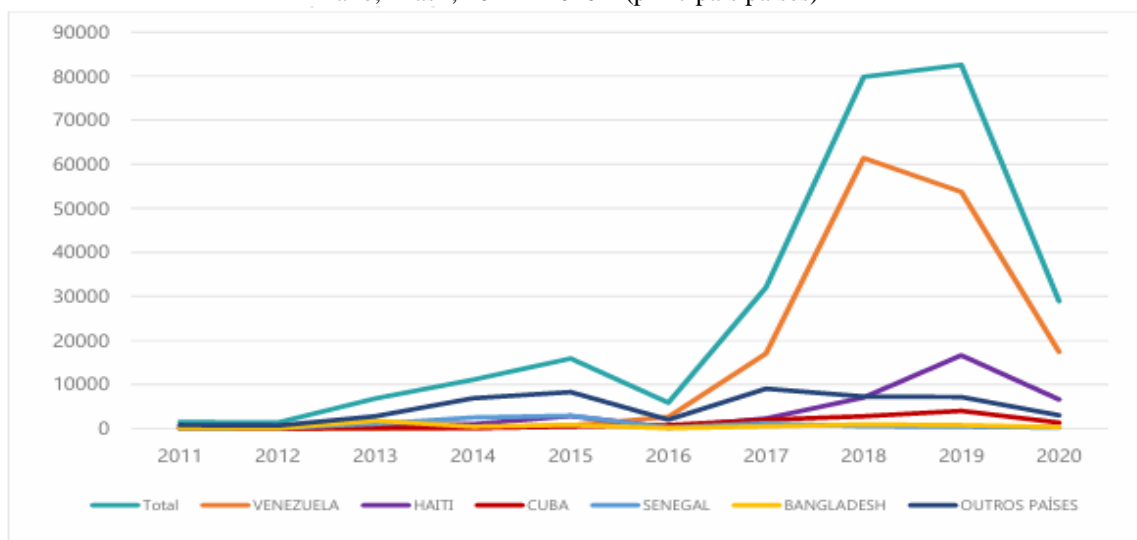
Além disso, conforme as recomendações do ACNUR, ao optar pela aplicação da técnica de reconhecimento *prima facie*, o Estado deve aplicá-lo a todos os solicitantes que componham o fluxo migratório, excetuando-se apenas os casos em que há evidência de que o solicitante não pode ser considerado refugiado, em razão de alguma causa de exclusão. Nesses casos, também a análise da solicitação, com o exame de eventuais óbices ao reconhecimento da condição de refugiado, deve ocorrer de forma individualizada. Por fim, a decisão da autoridade responsável pelo reconhecimento *prima facie* deve ser publicizada, com a evidenciação dos dispositivos normativos internos que permitem o reconhecimento por meio dessa técnica e, ainda, dos instrumentos internacionais (Convenção de 1951 ou o instrumento regional) que fundamentam a concessão do refúgio; das circunstâncias e eventos no país de origem que motivam a decisão ou, ainda, das características dos integrantes do fluxo migratório aos quais o reconhecimento *prima facie* será aplicado; e, finalmente, a previsão de revisão periódica e das condições de encerramento da aplicação da técnica.

Não obstante ser uma prática comum entre os países signatários da Convenção de 1951, o Brasil não dispunha de uma regulamentação interna para o reconhecimento *prima facie*. Foi a partir da vigência da RN nº 29/2019 que o Conare passou a reconhecer de forma coletiva e em larga escala⁶⁸ a condição de refugiado, inicialmente, a nacionais da Venezuela, em razão do prévio reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no referido país, por meio da Nota Técnica nº 03/2019 (Jubilut; Pereira, 2022; Jubilut; Silva, 2020; Martino; Moreira, 2020).

A regulamentação promovida pela RN nº 29/2019 parece ter sido motivada, dentre outros aspectos, pelo expressivo aumento dos pedidos de refúgio especialmente a partir de 2017 e 2018, quando o número de migrantes venezuelanos solicitantes de refúgio atingiu patamares sem precedentes. O aumento desse fluxo migratório pode ser observado no gráfico a seguir, extraído do Relatório Refúgio em Números – 6ª edição (Junger *et al.*, 2021), no qual são indicados o número de solicitações de refúgio, no período de 2011 a 2020, segundo os principais países de nacionalidade ou residência habitual dos solicitantes.

⁶⁸ Corrêa *et al.* (2015) registraram que, em 2015, o Conare promoveu o reconhecimento *prima facie* a solicitantes sírios ingressados no Brasil, sem, no entanto, dispor, à época, de uma regulamentação por meio de Resolução Normativa para a prática. Silva (2017) também indica o uso da técnica pelo Conare em relação aos sírios, na ocasião, registrando, ainda, que o órgão aplicou a definição ampliada, isto é, houve o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Figura 1 – Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo ano, Brasil, 2011 – 2020 – (principais países)



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

(*) Foi utilizada a variável "nacionalidade" de 2011 a 2015 e "país de nascimento" de 2016 a 2020.

Fonte: Junger *et al.* (2021, p. 36).

Como pontua Leite (2014, p. 135), “a dimensão do crescimento do número de solicitações do status de refugiado exerce uma forte pressão sobre os mecanismos processuais”. Não se pode desconsiderar que o aumento expressivo no número de solicitações de refúgio tem impacto diretamente no exercício da atribuição julgadora do Conare. O crescimento considerável do número de solicitações sobrecarrega os mecanismos processuais existentes, o que, juntamente com a ausência de uma infraestrutura adequada, termina por gerar mais acúmulo e demora nas apreciações das RSD. Assim, a capacidade de realizar julgamento em prazos razoáveis e, mesmo de realizar avaliações adequadas das solicitações, termina sendo comprometida, exigindo que o órgão adapte seus procedimentos, o que pode incluir a necessidade de alocar mais recursos humanos e de infraestrutura, revisar os mecanismos de análise e implementar novas estratégias para lidar com a demanda crescente.

Além da ausência de normatização para a técnica *prima facie* e para o julgamento em bloco, o Conare também não possuía uma sistematização ou procedimento para aplicação do conceito ampliado de refugiado, incorporado pelo ordenamento brasileiro. A esse respeito, segundo Leomil (2022), o então Coordenador-Geral Bernardo Lafarté alertava que o Conare não possuía um procedimento com critérios para aplicar a definição ampliada, e, desde 2018, o referido Coordenador-Geral registrava a necessidade de o órgão organizar um mecanismo consistente para o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos

humanos, preferencialmente por meio de critérios claros e estudos periódicos da situação do país de origem⁶⁹.

Diante do aumento considerável de solicitações que passaram a ser direcionadas ao Estado brasileiro, notadamente de venezuelanos, retratado no gráfico acima, é possível inferir que, também por essa razão, o Conare buscou instituir mecanismos processuais e adequar suas práticas no intuito de agilizar o trâmite e a apreciação das solicitações de refúgio, por meio da previsão contida no mencionado §1º do artigo 6º da RN nº 29/2019 e com base as conclusões da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), EPO relativo à Venezuela. Sob essa perspectiva, Jubilut e Pereira (2022) referem a alteração introduzida pela RN nº 29/2019 para reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado pode ser valorada positivamente, por permitir “agilidade e descentralização nos procedimentos, além de uma tomada de decisão em larga escala” (Jubilut; Pereira, 2022, p. 188).

Por outro lado, os estudiosos ponderaram acerca do uso político-instrumental da concessão do refúgio, por meio do reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, durante o governo Bolsonaro. Moreira (2019) afirma que o reconhecimento da condição de refugiados aos venezuelanos pode ser compreendido como um dos aspectos da estratégia do então Presidente brasileiro em firmar oposição nos planos internos e internacional às políticas de um Estado associado ao espectro político-ideológico da esquerda. Isso porque reconhecer esses migrantes “como refugiados e refugiadas implica denunciar o país de origem - ou seja, a Venezuela - como Estado que não respeita os direitos mais básicos de sua população e, portanto, não se constitui como democrático” (Moreira, 2019, p. 4).

Nessa mesma linha, Caetano (2023, p. 96) afirma ter havido “a instrumentalização do refúgio” pelo governo Bolsonaro para alcance de interesses políticos, diante do fluxo migratório de venezuelanos. Ao buscar repreender o governo de Nicolás Maduro, Bolsonaro pretendia associar a crise humanitária da Venezuela aos governos de oposição do Partido dos Trabalhadores, além de estreitar relações com os EUA, durante o governo de Donald Trump (Caetano, 2023).

⁶⁹ De acordo com Leomil (2022, p. 13): “Some key members of CONARE who had supported UNHCR’s recommendation for employing the Cartagena refugee definition for Venezuelans in 2018 also remained in the bureaucracy, such as Mr. Bernardo Lafarté, CONARE’s Coordinator General. Since 2018, Mr. Lafarté had advocated that the bureaucracy should create a more consistent manner for applying the Cartagena refugee definition, preferably through clearer criteria and periodical country of origin information (COI) studies. Mr. Lafarté also defended that the application of this definition should always be in line with recommendations from UNHCR (MoJ 2018). Accordingly, in early 2019, CONARE decided to conduct a COI study on Venezuela and, with support from UNHCR, establish an official procedure and criteria for applying the Cartagena refugee definition”.

A repercussão dessa retórica, segundo Caetano (2023), refletiu no posicionamento do MRE acerca dos eventos na Venezuela, e, ainda, na condução pelo Conare das solicitações de refúgio formalizadas por venezuelanos, optando-se, a partir da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), pelo reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no país. Ponderou a autora, contudo, que “apesar de uma política migratória mais progressista, regimes democráticos também estão suscetíveis à politização do refúgio” (p. 63), o que, em sua análise, explicaria o tratamento dado os haitianos, que foram recepcionados por meio de visto humanitário e não como refugiados.

Partindo-se das reflexões de Curi e Squeff (2023) no sentido de que as “modificações da pauta migratória para Venezuelanos são, sim, instrumentalizadas político-ideologicamente no Brasil pelos governantes, seja em virtude da adoção de um viés securitário, seja em razão da estratégia de política externa em vigor” (Curi; Squeff, 2023, p. 26), bem como de diálogos com Squeff, pondera-se, ainda, que a análise em bloco de solicitações de refúgio poderia também conduzir à possível banalização do instituto, na medida em que concedido a indivíduos que, a rigor, poderiam não se enquadrar no conceito de refugiado. Nessa perspectiva, a banalização é perniciosa e problemática, vez que o conceito ampliado foi construído para concessão de uma proteção diante das mais sérias violações que indivíduos podem sofrer em seus países de origem, compelindo-os a migrarem. Contudo, as mencionadas diretrizes do ACNUR para aplicação da abordagem *prima facie* apontam mecanismos de verificação da inclusão ou não do migrante na condição de refugiado, já referenciados, os quais ao serem observados podem evitar esse cenário de banalização.

Em uma interpretação sistemática das regras pertinentes à RSD, examinadas na seção anterior, e tendo em conta a regulamentação estabelecida na RN nº 29/2019, infere-se que, após a formalização da solicitação de refúgio pelos interessados, são identificados e selecionados pela CG-Conare casos elegíveis, a partir da nacionalidade do solicitante, e examinada a ausência de excludentes para concessão de refúgio, havendo possibilidade de dispensa de entrevista pessoal. Em caso de inexistência de impedimento, os processos são incluídos em pauta pela CG-Conare para julgamento pelo pleno do órgão.

Contudo, conforme ponderam Martino e Moreira (2020, p. 160), “os detalhes acerca da seleção desse primeiro grupo de venezuelanos reconhecidos - como idade, gênero, local de entrada no Brasil, tempo de espera da solicitação -, não foram divulgados e tal discricção é resguardada pelo caráter sigiloso dos processos de elegibilidade”. No mesmo sentido, Jubilut e Pereira (2022) ressaltam a falta de clareza em critérios de filtragem dos casos elegíveis pelo órgão, o que persiste até o momento. A ausência de normatização mais detalhada acerca desses

aspectos (critérios de seleção e/ou filtragem dos casos elegíveis para julgamento em bloco), bem como acerca das circunstâncias em que o Conare deve produzir um EPO para verificar a eventual existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, pode contribuir para a instrumentalização política do uso da técnica.

O uso da técnica de análise em bloco ou de reconhecimento *prima facie* pelo Conare com base na regulamentação da RN nº 29/2019, conforme se adiantou, teve início a partir do reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Por meio da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), a qual consubstancia o EPO que examinou as condições institucionais, políticas e sociais naquele país, o órgão concluiu pela existência de tal circunstância ensejadora do reconhecimento de refúgio, nos moldes do artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/94. Em suas recomendações, orientou pela adoção de procedimentos simplificados para a tramitação da RSD dos nacionais venezuelanos.

Posteriormente, o Conare emitiu as Notas Técnicas nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), reconhecendo a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso, respectivamente. Recomendou-se, também, a técnica da decisão em bloco, conferindo maior agilidade na manifestação do órgão sobre os pedidos formulados por refugiados desses países.

A autorização para adoção do procedimento simplificado, juntamente com o prévio reconhecimento pelo órgão de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos nos mencionados países, por meio de EPOs, possibilitou a tomada de decisões em bloco de pedidos de refúgio em patamares mais elevados (Junger *et al.*, 2021; Junger *et al.*, 2022; Junger *et al.*, 2023), conforme se indicará adiante. Essa conjuntura permitiu ao Conare deliberar, em suas reuniões, pelo reconhecimento conjunto de diversas solicitações de refúgio, a partir da nacionalidade de migrante forçado, quando verificada a elegibilidade e a ausência de excludentes.

A técnica passou a ser utilizada rotineiramente e em larga escala pelo Conare quando, em razão do elevado número de solicitantes de um mesmo país (inicialmente venezuelanos), o órgão considerou ser mais eficiente realizar o julgamento de diversas solicitações de forma conjunta, tendo-se em conta a sua nacionalidade ou país de residência habitual, ao invés de apreciar individualmente cada solicitação. No entanto, embora a técnica da decisão em bloco tenha sido aplicada nos casos em que houve o prévio reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinados países (por meio do reconhecimento *prima facie*), nada obsta que o Conare recorra ao seu uso em outras situações

(enquadradas no conceito clássico) em que se mostre adequado e mais eficiente o julgamento em bloco.

Esse parece ser o intuito do órgão. Em 14 de março de 2023, em sua 168ª reunião ordinária (Conare, 2023)⁷⁰, o Conare decidiu, por unanimidade, pela adoção do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiadas de solicitantes mulheres e meninas nacionais de países com alta prevalência da prática de corte/mutilação genital feminina – hipótese de refúgio tradicionalmente enquadrada no conceito clássico, de perseguição ou fundado temor de perseguição por motivo de gênero (grupo social), previsto no artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/94.

Não se pode, de qualquer forma, desconsiderar o uso político do instituto do refúgio no que se refere ao fluxo de migrantes venezuelanos pelo governo Bolsonaro. No entanto, deve-se ponderar que, ainda que tenha havido o uso político-instrumental como forma de impactar nas relações internacionais com a Venezuela, a técnica utilizada pelo Conare resultou no acolhimento de milhares de venezuelanos e, posteriormente, de refugiados de outras nacionalidades, que, em última análise, tiveram acolhida pelo Estado brasileiro em um contexto complexo pelo qual atravessam seus países de origem. De outro lado, já no governo Lula, o uso da técnica de reconhecimento *prima facie* e julgamento em bloco persiste, podendo-se inferir que o seu uso mais amplo e rotineiro foi incorporado pelo Estado brasileiro, não necessariamente como um instrumento político, mas em razão de haver possibilitado a apreciação de milhares de solicitações de refúgio realizadas desde 2019.

Assim, a situação evidencia que o reconhecimento *prima facie* e o julgamento em bloco podem contribuir para o acolhimento e proteção de migrantes em situação de refúgio que ingressam no Brasil, muito embora seja necessário que haja maior detalhamento e transparência no procedimento adotado pelo Conare, justamente a fim de evitar, tanto quanto possível, a utilização perniciosa desse instituto para atendimento de interesses políticos.

⁷⁰ Conforme se extrai da ata da referida reunião do Conare, naquela ocasião, a Presidente do órgão, Sheila Santana de Carvalho, explicou, antes da apresentação da nota técnica em questão para deliberação, não ter se optado pelo reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos de países específicos, nos quais há a prática de mutilação genital feminina, “como originalmente pensado por alguns membros do Comitê” (Conare, 2023, p. 2). A Presidente do Conare informou, ainda, a opção do órgão pelo julgamento das solicitações correlatas por meio de “uma análise simplificada dos processos, dispensando a entrevista para o deferimento dos casos, o que é uma prerrogativa regimental que o Comitê possui” (Conare, 2023, p. 2), registrando, ainda, terem sido identificados pelo órgão “cerca de 150 casos em que a Nota Técnica poderia ser aplicada, em análise inicial” (Conare, 2023, p. 2).

3.3 RESULTADOS PARCIAIS

A título de resultados parciais, o impacto do reconhecimento *prima facie*, com embasamento nas Notas Técnicas objeto da presente pesquisa, juntamente com a análise em bloco de pedidos de refúgio, especificamente no que se refere ao número de solicitações apreciadas e deferidas, pode ser observado a partir das informações apresentadas nos Relatórios Refúgio em Números, produzido pelo OBMigra, com base em dados do Conare e do Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça.

De acordo com o mencionado relatório, em sua 6ª Edição (Junger *et al.*, 2021), durante os anos de 2011 a 2020, foram formalizadas 265.729 solicitações da condição de refugiado e apreciadas 116.192 das referidas solicitações pelo Conare, das quais 53.835 restaram deferidas. No aludido período (2011-2020), o reconhecimento da condição de refugiado sob o fundamento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos representou 93,7% do total das 53.835 solicitações deferidas, tendo sido 48.142 pessoas reconhecidas como refugiadas pela referida fundamentação, aplicada, principalmente, aos refugiados venezuelanos (que corresponderam a 92,8% das pessoas reconhecidas como refugiadas com base nesta fundamentação). Observa-se, outrossim, que o conceito clássico representou menos de 7% do quantitativo de deferimentos de refúgio pelo Conare, o que evidencia a relevância da adoção do conceito ampliado de refugiado pela Lei 9.474/97 para o acolhimento de fluxos migratórios forçados.

A tabela abaixo, que também integra o Relatório Refúgio em Números – 6ª edição (Junger *et al.*, 2021), apresenta o número de deferimentos, em cada ano, no período de 2011 a 2020. É possível observar ter havido um aumento substancial do número de deferimentos em 2019 e 2020 quando já emitidas as Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020 e nº 26/2020 (aumento de respectivamente de 2.259,68% e 2.827,34% no número de reconhecimentos, comparados com os números de deferimento de 2018).

Figura 2 – Número de refugiados reconhecidos, segundo ano, Brasil, 2011-2020

Ano	Número de reconhecidos
Total	53.835
2011	86
2012	165
2013	535
2014	1.858
2015	1.011
2016	883
2017	539
2018	940
2019	21.241
2020	26.577

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/MJSP), 2020.

Fonte: Junger *et al.* (2021, p. 42).

O impacto das Notas Técnicas no aumento do deferimento das solicitações de refúgio também é evidenciando diante da análise da tabela elaborada pelo OBMigra, constante do mencionado relatório, com o número de solicitações deferidas no referido período (2011 a 2020), de acordo com a nacionalidade ou país de residência habitual do solicitante. Percebe-se que o maior número de deferimentos ocorreu para nacionais da Venezuela e da Síria, países cuja situação de grave e generalizada violação de direitos humanos já havia sido reconhecida pelo Conare.

Figura 3 – Número de refugiados reconhecidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil, 2011-2020

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de reconhecidos
Total	53.835
VENEZUELA	46.412
SÍRIA	3.594
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	1.050
LÍBANO	375
PAQUISTÃO	313
ESTADO DA PALESTINA	278
COLÔMBIA	230
CUBA	208
MALI	148
IRAQUE	122
OUTROS PAÍSES	1.105

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/MJSP), 2020.

Fonte: Junger *et al.* (2021, p. 43).

No ano de 2021, conforme o relatório Refúgio em Números - 7ª Edição (Junger *et al.*, 2022), o Conare analisou 70.933 solicitações de refúgio, em sua maioria formalizadas em 2013, 2014, 2015 e 2019. De acordo com o relatório, em 2021, houve o reconhecimento da condição de refugiado a 3.086 pessoas (incluindo os casos de extensão, que totalizaram 2.317 indivíduos). A tabela abaixo, retirada do referido relatório, apresenta o número de deferimentos (não incluídos os casos de extensão da condição), segundo a nacionalidade ou país de residência habitual do solicitante.

Figura 4 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, segundo país de nacionalidade ou de residência habitual, Brasil – 2021

País de nacionalidade ou de residência habitual	Número de processos
Total	769
CUBA	332
VENEZUELA	150
SÍRIA	49
IRAQUE	42
NICARÁGUA	20
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	17
PAQUISTÃO	16
ESTADO DA PALESTINA	11
CHINA	10
MAURITÂNIA	10
OUTROS	112

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2021.

Fonte: Junger *et al.* (2022, p. 28).

Nota-se que, em 2021, à exceção dos cubanos, o maior número de deferimentos também ocorreu para nacionais de países cuja situação de grave e generalizada violação de direitos humanos já havia sido, à época, reconhecida pelo Conare, por meio de notas técnicas (Venezuela, Síria e Iraque). Especificamente naquele ano (2021), segundo os dados organizados pelo OBMigra (Junger *et al.*, 2022), a fundamentação de grave e generalizada violação de direitos humanos representou 31,5% do total de deferimentos, sendo ultrapassada apenas pela categoria opinião política, fundamentação utilizada pelo órgão em 46,9% do total das solicitações deferidas.

Em 2022, conforme o Refúgio em Números 8ª Edição (Junger *et al.*, 2023), o Conare analisou 41.297 solicitações de refúgio, reconhecendo a condição de refugiadas a 4.081 solicitantes, além do deferimento da extensão a 1.714 pessoas. No referido ano (2022), novamente a fundamentação mais utilizada pelo órgão para o reconhecimento de tal condição

foi a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos no país de nacionalidade ou residência, correspondendo a 82,4% do total de solicitações deferidas.

A análise da tabela a seguir, extraída do relatório Refúgio em Números 8ª Edição, com o número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, permite também identificar que, à exceção dos cubanos, a maioria dos deferimentos ocorridos em 2022 tiveram como solicitantes os nacionais de países em que o Conare já havia reconhecido a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, por meio das notas técnicas mencionadas (Venezuela, Burkina Faso, Afeganistão, Mali e Síria).

Figura 5 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado deferidos, por sexo, segundo país de nacionalidade ou residência habitual, Brasil – 2022

País de nacionalidade ou residência habitual	Número de solicitações		
	Total	Sexo	
		Masculino	Feminino
TOTAL	4.081	2.346	1.735
VENEZUELA	2.947	1.518	1.429
CUBA	406	267	139
BURKINA FASO	120	110	10
AFEGANISTÃO	119	76	43
MALI	96	87	9
SÍRIA	71	52	9
ANGOLA	32	17	15
CAMARÕES	23	19	4
UCRÂNIA	23	13	10
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO	18	13	5
OUTROS	226	174	52

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

Fonte: Junger *et al.* (2023, p. 25).

Finalmente, corroborando as constatações acima, a partir da tabela abaixo enviada pelo OBMigra em resposta a pedido de informações para a presente pesquisa, infere-se que a quase totalidade dos casos de reconhecimento da condição de refugiado, com base no reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, entre os anos de 2019 e 2022, ocorreu para os nacionais dos países em que já reconhecida a existência de tal situação, por meio das notas técnicas objeto deste estudo.

Figura 6 – Número de refugiados reconhecidos sob o fundamento de grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH) por ano, segundo países – Brasil

Número de refugiados reconhecidos sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH) por ano, segundo países - Brasil				
Países	2019	2020	2021	2022
Total	20.865	25.174	242	3.364
AFEGANISTÃO	0	17	4	119
ARÁBIA SAUDITA	0	0	0	1
BURKINA FASO	0	1	0	120
COLÔMBIA	0	0	0	1
CUBA	0	0	0	0
EGITO	0	0	0	0
ESTADO DA PALESTINA	3	0	0	0
GUINÉ	0	0	0	0
GUINÉ BISSAU	0	0	0	0
HAITI	0	0	0	1
IRAQUE	0	29	41	9
MALI	0	0	0	96
NICARÁGUA	0	0	0	0
PAQUISTÃO	0	0	0	0
PERU	0	0	0	0
SÍRIA	224	454	48	71
VENEZUELA	20.638	24.673	149	2.946

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP).

Fonte: OBMigra (2024).

Pontua-se que, embora tenha sido publicado relatório Refúgio em Números, em sua 9ª Edição (Junger *et al.*, 2024), em junho de 2024, com dados acerca dos pedidos e solicitações de refúgio analisadas pelo Conare no ano de 2023, constatou-se que, na referida edição, não houve divulgação dos dados no que se refere às fundamentações utilizadas pelo referido órgão em caso de reconhecimento da condição de refugiado. Em que pese as tentativas para obter tais dados diretamente do Conare e do OBMigra, as informações pertinentes não foram fornecidas no curso desta pesquisa, conforme destacado inicialmente.

No entanto, os dados compilados acerca das decisões de deferimento no período de 2019 a 2022, acima analisados, demonstram que a utilização do reconhecimento *prima facie* – diante do prévio reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, no Afeganistão, na Síria, no Iraque, na República do Mali e em Burkina Faso, por meio das Notas Técnicas objeto da presente pesquisa – combinada com a técnica de análise em bloco permitiu o deferimento pelo Conare de grande número de solicitações de refúgio.

Os dados apresentados apontam para uma maior eficácia do uso da técnica de julgamento em bloco para agilizar o trâmite e a apreciação dos processos de reconhecimento da condição de refugiados, o que permite sugerir que o seu uso deve ser cada vez mais constante pelo Conare diante de fluxos migratórios adequados para esse tipo de abordagem. Constatou-

se que, nos casos de nacionais de países em que já reconhecida por EPO a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos (Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso), o número de solicitações deferidas foi maior⁷¹, em razão da conjugação com a referida técnica da análise em bloco, não obstante a necessidade de maior detalhamento e transparência quanto aos critérios de elegibilidade e seleção para aplicação da técnica.

Por outro lado, no que se refere aos procedimentos para o pedido, a tramitação e o julgamento das solicitações de refúgio, observou-se que o Sisconare, implementado a partir da RN nº 29/2019 para facilitar a formalização e o trâmite das solicitações de refúgio, pode apresentar desafios à sua eficiência. Deve-se considerar que muitos solicitantes e refugiados podem não dispor da infraestrutura necessária para utilização da plataforma, por meio de aparelhos adequados ou acesso satisfatório à internet (Casagrande *et al.*, 2020; Oliveira, 2023), estando inseridos em um cenário de exclusão digital⁷². O baixo nível de letramento digital e as barreiras linguísticas agravam esses desafios (Marques, 2014; Oliveira, 2023), uma vez que a utilização de serviços por plataforma exige habilidades do usuário para acessar e navegar no sistema, criar e-mails e preencher formulários digitais (Marques, 2014), evidenciando a possível necessidade de assistência para que solicitantes e refugiados usem a plataforma Sisconare de modo adequado.

Embora o MJSP informe ainda não estarem disponíveis todas as funcionalidades da plataforma, percebeu-se, mediante o acesso de sua página inicial (<https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/login?1>), em 25 de setembro de 2024, que, muito embora conste o indicativo de disponibilização de versões em inglês, em francês e em espanhol, o *layout* da página inicial do sistema está disponível apenas em português, à exceção de breves explicações de apresentação do Sisconare, nos três outros idiomas.

⁷¹ Em que pese o elevado número de deferimento de solicitações de refúgio a venezuelanos, Silva e Baeninger (2021, p. 131) destacam existir “um reforço dos governos pela busca do não reconhecimento do refúgio, em especial pelas exigências e direitos que esta condição jurídica impõe, tanto que maioria de imigrantes da Venezuela no Brasil apresentam o visto de residência temporária e sendo o número de solicitantes de refúgio muito maior do que as concessões de refúgio no país”.

⁷² A exclusão digital refere-se à falta de acesso, habilidades ou recursos para utilizar tecnologias digitais, e, nessa perspectiva, é uma realidade que agrava a vulnerabilidade dos refugiados. De modo geral, a exclusão digital se manifesta não apenas pelas diferenças de acesso a dispositivos e a internet, mas também pelas variações dessa qualidade, levando-se em consideração a velocidade de conexão, o tipo de *hardware* e *software* disponíveis, e, ainda, a infraestrutura de telecomunicações existente em diferentes localidades (Marques, 2014). Está igualmente relacionada a fatores individuais e sociais, como idade, gênero, renda, escolaridade, etnia, domínio da língua, diferenças culturais (entre nacionais e imigrantes) e habilidades tecnológicas (Marques, 2014). Segundo Oliveira (2023), no que se refere a pessoas refugiadas, as barreiras digitais são comparáveis às enfrentadas pela população brasileira em geral, mas se agravam devido à situação de vulnerabilidade da maioria dos refugiados que ingressam no território brasileiro e pelo não domínio do português.

Figura 7 – Captura de tela do Portal Sisconare, em 25 de setembro de 2024, às 8h48

Fonte: Conare (2024).

Constatou-se que também a página para cadastro do solicitante na plataforma (<https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/refugiado/solicitante/cadastro?3>) apresenta formulário eletrônico para preenchimento disponível unicamente em português. Do mesmo modo, verificou-se que os termos de uso da plataforma (<https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/termo-de-uso?4>) estão disponíveis para leitura e aceitação apenas em português. Por fim, também se constatou que as informações contidas nas FAQ (Perguntas Frequentes e Respostas) estão disponíveis somente em português (<https://sisconare.mj.gov.br/conare-web/wicket/bookmarkable/br.gov.mj.conare.web.view.faq.VisualizarFaqExternoPage?6>). Não foi possível verificar se o ambiente interno da plataforma – assim considerado aquele que o usuário tem disponibilizado após o login no sistema – está disponível em outros idiomas além do português, uma vez que o acesso àquele ambiente necessita de prévio cadastro do usuário, o que, no Sisconare, está disponibilizado apenas para solicitantes e refugiados.

A partir de tais observações, infere-se que, não obstante a plataforma ter sido criada em setembro de 2019, ao menos até 25 de setembro de 2024 – isto é, passados 5 (cinco) anos de sua implantação – a sua utilização exige que o solicitante ou seu representante tenham o domínio o idioma português para o cadastramento, aceitação dos termos de uso e conhecimento das informações disponibilizadas por meio das FAQ; e disponham de infraestrutura para acesso (computadores, dispositivos móveis adequados e satisfatória conexão de internet), além de um letramento digital para fazê-lo adequadamente.

Para contornar esses eventuais óbices ao acesso e uso adequados da plataforma, há possibilidade de os solicitantes ou refugiados serem auxiliados por entidades da sociedade civil, como a Cáritas, associações de migrantes e, ainda, por núcleos de prática jurídica, casas de direitos e laboratórios de universidades. No entanto, para que essa assistência seja efetiva, é necessário que as organizações envolvidas disponham de uma estrutura adequada de recursos humanos e tecnológicos. Por outro lado, ainda que se conte com o auxílio da sociedade civil, é preciso considerar que, em razão do processo de interiorização de solicitantes e refugiados, muitos desses migrantes podem se instalar em municípios e localidades em que não estejam presentes tais instituições, o que exige adoção de providências pelo Estado para assistência também desses grupos.

Nesse contexto, há possibilidade de as autoridades estatais, notadamente o Governo Federal, tendo em vista que o Conare é órgão do Poder Executivo Federal, adotarem políticas públicas e firmarem parcerias e convênios com outros órgãos públicos ou empresas privadas destinadas para contornar ou mitigar a exclusão digital de refugiados. Quanto a boas práticas adotadas por meio de políticas públicas para mitigar a exclusão digital de migrantes, Pizzardo (2021) examinou a parceria público-privada (PPP) firmada entre o Governo Federal, a empresa telefônica Vivo e Ericsson para a portabilidade da tecnologia 4G para a cidade de Pacaraima/RO, em razão da concentração do fluxo migratório venezuelano em 2018, na referida cidade. Além da implantação de mais antenas de recepção e de fibra óptica na cidade, previu-se um incentivo à criação de um centro de inclusão digital pela Universidade Federal de Roraima (UFRR). As iniciativas previstas na PPP, segundo Pizzardo (2021), foram especificamente direcionadas ao beneficiamento da população migrante, em razão da falta de infraestrutura local, buscando melhorar a infraestrutura em Pacaraima e na região metropolitana de Boa Vista.

Conquanto a iniciativa tenha sido interessante na perspectiva de buscar contornar aspectos da exclusão digital, Pizzardo (2021) avaliou que os serviços ofertados pela Vivo ainda não estavam adequados às necessidades desses migrantes, informando não ter verificado “indícios de adaptações do serviço oferecido pela empresa” (p. 32) em Pacaraima, completando que o plano mais barato de banda larga na localidade seria de R\$14,99 por semana. Ademais, após 3 anos do término do programa, registrou não haver opção de tradução no site da empresa de telefonia envolvida no projeto para a língua espanhola ou o oferecimento de atendimento por pessoas nesse idioma (Pizzardo, 2021).

No entanto, quanto ao Laboratório de Inclusão Digital (LID) instalado na UFRR, Pizzardo (2021) destacou haver se constituído como um mecanismo eficiente para promoção

da inclusão dos venezuelanos, permanecendo ativo para o alcance do objetivo para o qual foi criado. Por meio das atividades do LID, são oferecidos equipamentos, como laptops e telefones celulares, e planos de internet com a adesão ao programa; bem como promovidos cursos de alfabetização digital, inclusive com a participação direta do ACNUR, para conhecimento de programas e serviços que podem ser utilizados pelos migrantes por meio digital (Pizzardo, 2021). Percebe-se, portanto, a importância do avanço de iniciativas similares, notadamente em razão dos resultados positivos já observados na prática, podendo o modelo estruturado no LDI da UFRR ser replicado em outras universidades.

No âmbito do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em atenção aos compromissos firmados na Agenda 2030, mais especificamente o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16, orientou aos tribunais brasileiros, por meio da Recomendação CNJ nº 130/2022, a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID), com o objetivo de promover a inclusão digital para acesso ao Poder Judiciário. Conforme a citada recomendação, o PID corresponde a qualquer sala que “permita, de forma adequada, a realização de atos processuais, principalmente depoimentos de partes, testemunhas e outros colaboradores da justiça, por sistema de videoconferência, bem como a realização de atendimento por meio do Balcão Virtual” (CNJ, 2022, p. 1).

A partir da Resolução CNJ nº 508/2023, com a redação dada pela Resolução CNJ nº 555/2024, o CNJ apresentou a regulamentação da iniciativa, buscando priorizar inicialmente os pequenos municípios sem unidade judiciária e distantes das respectivas sedes. Acrescentou-se que nos PID poderá haver a “agregação de outros serviços públicos voltados à cidadania” (artigo 1º, parágrafo único, da Resolução CNJ nº 508/2023), determinando-se a sua implantação em cidades, povoados, aldeias e distritos que não sejam sede de comarca ou de unidade física do Poder Judiciário (artigo 1º).

Uma vez que a iniciativa do Poder Judiciário expressamente registra a possibilidade de utilização dos PID para acesso a outros serviços públicos relacionados ao exercício da cidadania e, sendo a sua instalação determinada também em municípios pequenos e povoados, tais pontos poderiam ser utilizados, mediante convênio com o Conare, para que solicitantes e refugiados tenham acesso facilitado a uma infraestrutura que lhes permita utilizar o Sisconare, desde o seu cadastramento, até mesmo à renovação do protocolo de refúgio e atualização de suas informações na plataforma. Para tanto, mediante convênio, seria essencial o treinamento do corpo que compusesse os recursos humanos que atuam nos PID ao fim de conhecer o sistema e orientar adequadamente os usuários.

Por outro lado, diante da análise dos dados contidos nos Relatórios Refúgios em Números, constatou-se um elevado número de arquivamento e extinção de solicitações, situações que, conforme explicitado na seção anterior, ocorrem com fundamento no artigo 6º e 6º-A, da RN nº 18/2014, respectivamente, fazendo com que a solicitação de refúgio não seja examinada em seu mérito. Em que pese a adoção da técnica de análise em bloco tenha proporcionado a análise e o deferimento de um maior número de solicitações, observou-se que, no ano de 2020, o número de solicitações arquivadas e extintas foi relevante, correspondendo a aproximadamente 57,63% das decisões proferidas pelo Conare naquele ano, conforme figura abaixo:

Figura 8 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2020

Tipo de decisão	Número de processos
Total	63.790
Deferido	24.880
Indeferido	439
Extensão Deferida	1.697
Extensão Indeferida	1
Arquivamento	2.267
Extinção	34.497
Perda da condição de refugiado	2
Cessação da condição de refugiado	7

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-CONARE/MJSP), 2020.

Fonte: Junger *et al.* (2021, p. 21).

Esses números foram ainda superiores no ano de 2021, alcançando percentual aproximado de 94,65% das decisões proferidas pelo Conare acerca das solicitações de refúgio, conforme os dados compilados pelo OBMigra e organizados na figura abaixo:

Figura 9 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, segundo tipo de decisão, Brasil – 2021

Tipo de decisão	Número de processos
Total	70.933
Deferido	769
Indeferido	467
Extensão Deferida	2.317
Extensão Indeferida	5
Arquivamento	40.816
Extinção	26.325
Perda da condição de refugiado	149
Cessação da condição de refugiado	85

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE/MJSP), 2021.

Fonte: Junger *et al.* (2022, p. 26).

Em 2022, o índice de solicitações arquivadas ou extintas permaneceu elevado, representando quase 85% das decisões do órgão no referido ano, de acordo com a figura a seguir, extraída do Relatório Refúgio em Número, em sua 8ª edição:

Figura 10 – Número de processos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, por sexo, segundo tipo de decisão, Brasil – 2022

Tipo de decisão	Número de solicitações			
	Total	Sexo		
		Masculino	Feminino	Não Especificado
TOTAL	41.297	16.532	10.567	14.198
Deferido	4.081	2.346	1.735	0
Indeferido	286	198	88	0
Extensão Deferida	1.714	898	816	0
Extensão Indeferida	21	11	10	0
Arquivamento	4.454	2.766	1.517	171
Extinção	30.645	10.242	6.376	14.027
Perda da condição de refugiado	4	3	1	0
Cessação da condição de refugiado	92	68	24	0

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

Fonte: Junger *et al.* (2023, p. 24).

Importa rememorar que o arquivamento ocorre em razão da ausência injustificada de comparecimento do solicitante à sua entrevista ou da falta de atualização de seus dados (endereço, telefone, e-mail e outros dados cadastrais) no Sisconare. A extinção, nos termos da regulamentação, ocorre quando houver o falecimento do solicitante; a sua saída do território nacional por período superior a 2 anos; a obtenção de naturalização ou de autorização de residência; a formalização de nova solicitação de refúgio quando a anterior foi indeferida com exame do mérito e não foram apresentados fatos ou elementos novos; a desistência da

solicitação; e, por fim, diante da ausência de renovação da solicitação, após 6 meses do respectivo vencimento. Dentre as hipóteses listadas, percebe-se que, ao menos três delas, estão associadas a situações relacionadas à necessidade de acesso do solicitante ao Sisconare para acompanhamento do processo (para ter ciência da designação da entrevista), para atualização de seus dados na plataforma, e, ainda, para renovação, por meio dela, da solicitação de refúgio.

Esse cenário pode ser indicativo também das eventuais dificuldades de os solicitantes acessarem o Sisconare periodicamente, para acompanhar o andamento de suas solicitações, manterem seus dados atualizados e renovarem periodicamente o protocolo de solicitação de refúgio até a decisão final e, até mesmo, de compreenderem as consequências jurídicas da ausência de acesso periódico ao sistema e da falta de renovação da solicitação, o que reforça a necessidade de terem a devida assistência durante todo o processo de tramitação da RSD.

É preciso considerar, ainda, que, também em relação a esses migrantes compulsórios, há necessidade de o Estado brasileiro adequar a atuação de suas instituições, de modo a garantir o pleno exercício do direito à solicitação do reconhecimento do status de refugiado, notadamente em razão da vulnerabilidade⁷³ desse grupo. A mencionada ODS 16 volta-se à promoção da Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Seu enunciado indica o compromisso de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015).

Especificamente na temática do exercício do direito ao refúgio, pode-se relacionar a necessidade de observância da ODS 16.3 “promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”, da ODS 16.6 “desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis” e, ainda, da ODS 16.10 “assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais” (ONU, 2015).

Em exame aos procedimentos estabelecidos para a solicitação de refúgio, bem como para o seu trâmite e julgamento pelo Conare, observou-se a existência de pontos sensíveis a serem considerados pelo Estado brasileiro a fim de se promover o acesso ao exercício desse direito humano (o direito ao refúgio), numa das dimensões do acesso à justiça, em sentido amplo, nos termos da ODS 16.

⁷³ Oportuno destacar o conceito de pessoas em situação de vulnerabilidade, adotado pelo IPEA, para implementação da ODS, especificamente a meta 1.3, no Brasil: “todos aqueles que sofrem violações ou restrições a seus direitos, sobretudo, em razão de raça, gênero, idade, deficiência, condições de mobilidade, orientação sexual, nacionalidade, religião, territorialidade, cultura, privação de liberdade e situação econômica, não excluindo outras potenciais situações de vulnerabilidade verificadas empiricamente” (Silva *et al.*, 2018).

Os desafios decorrentes da exclusão digital, somados à possível carência de informações sobre os deveres e encargos dos solicitantes de refúgio para permitir a apreciação do mérito de suas solicitações, podem ser indicativos da ineficiência do Estado brasileiro em estabelecer as medidas necessárias, por meio de políticas públicas específicas e investimento na infraestrutura do Conare, para superação desses óbices. Esse cenário pode estar resultando, ao longo dos anos, no elevado número de arquivamentos e extinção de solicitações, conforme os dados anteriormente apontados e merecem o aprofundamento de investigações e estudos pela comunidade acadêmica.

Ante o cenário e as reflexões apresentadas, sugere-se a realização de trabalhos científicos que se detenham a investigar o atendimento da ODS 16 pelo Brasil também no que se refere a esse grupo vulnerável. De igual modo, a comunidade científica pode-se voltar às investigações acerca dos impactos da exclusão digital no adequado exercício do direito ao refúgio, em todas as suas dimensões, isto é, considerando-se as eventuais dificuldades à formalização da solicitação por meio do Sisconare, os desafios para o acompanhamento da tramitação da RSD (que depende do acesso periódico do solicitante ou representante à plataforma), a eficiência das comunicações, especialmente para prática de atos que podem repercutir diretamente no arquivamento ou na extinção do pedido (como o comparecimento à entrevista pessoal, a atualização dos dados cadastrais, a renovação da solicitação a cada seis meses), bem como as medidas adotadas pelo Estado brasileiro para inclusão digital desse grupo vulnerável durante a pendência da análise da RSD, tais como possíveis celebração de convênios com instituições da sociedade civil e mesmo com outras esferas do poder público (a exemplo de universidades para instalação de núcleos de apoio a migrantes e de laboratórios de inclusão digital, e do Poder Judiciário para possível utilização de PIDs para prestação de serviço de assistência digital a refugiados).

Também ficou evidenciada a carência de trabalhos acadêmicos e científicos acerca do procedimento de análise em bloco ou reconhecimento *prima facie* para determinação da condição de refugiado pelo Conare, com o exame da prática adotada pelo órgão. A partir de buscas em banco de dados da BDTD e na Plataforma Oasis do Ibicit, realizadas nos meses de junho a setembro de 2024, utilizando-se as palavras chaves “refúgio” e “reconhecimento *prima facie*”; “refúgio” e “procedimento simplificado”; “refúgio” e “reconhecimento em bloco”, não se obteve como resultado qualquer trabalho que tratasse sobre o tema.

Por meio de busca na Plataforma Google Acadêmico, a partir das referidas palavras chaves, finalmente se obteve acesso a alguns artigos científicos, utilizados no desenvolvimento da seção anterior. No entanto, os trabalhos e artigos científicos encontrados não possuem como

objeto especificamente o exame da mencionada técnica, o que explica a sua abordagem tangencial nos referidos estudos.

O uso da técnica de análise em bloco ou reconhecimento *prima facie*, conforme se discorreu nesta seção, foi regulamentado por meio da RN nº 29/2019, mediante a autorização para que o Conare adote procedimentos simplificados para os casos em que a solicitação de refúgio é “manifestamente fundada”. Desde então, conforme os dados examinados neste capítulo, houve o aumento do número de solicitações deferidas pelo órgão, o que evidencia a importância e conveniência de mais estudos específicos sobre o procedimento, permitindo a compreensão e escrutínio da atuação do órgão.

Não obstante o indicativo de maior eficiência administrativa com a adoção de procedimentos simplificados (com simplificação ou mesmo dispensa de entrevista pessoal), mediante a autorização prevista pela RN nº 29/2019, é preciso cautela para evitar a restrição de direitos do solicitante, de modo a prejudicar a devida análise de seu caso. Ante a ausência de explicitação do que se deve considerar estar-se diante de uma solicitação de refúgio manifestamente fundada ou infundada, Jubilut e Pereira (2022, p. 18) ponderam que as decisões do Conare de dispensa de entrevista vão “na contramão dos padrões internacionais que buscam assegurar a instituição de procedimentos de RSD justos e qualificados” por meio da realização de entrevista individual para instrução de cada RSD.

Também nesse sentido, Pereira (2021) destaca que a previsão regulamentar que autoriza a dispensa da entrevista para simplificação do procedimento gera preocupações quanto à garantia da participação dos solicitantes. Isso porque, segundo destaca, a entrevista é o momento processual em que há escuta do solicitante, permitindo, inclusive, a correção de informações eventualmente apresentadas de forma equivocada por ocasião do preenchimento da solicitação, o que, conforme ressalta, é comum devido às barreiras linguísticas e outros obstáculos enfrentados durante o preenchimento.

A ausência da previsão procedimental, juntamente com a falta de transparência nas decisões do Conare, tornava extremamente dificultosa a identificação dos critérios utilizados pelo órgão para considerar existente a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. A partir da RN nº 29/2019 e da publicização das Notas Técnicas objeto da presente pesquisa, tornou-se possível uma investigação mais consistente acerca dos critérios utilizados pelo órgão. No entanto, a lacuna quanto a diversos aspectos desse procedimento persiste até a atualidade, conforme se pode extrair diante das informações colhidas nesta pesquisa.

Apresentados os resultados parciais obtidos, no capítulo seguinte se prosseguirá com a análise qualitativa das mencionadas Notas Técnicas nº 03/2019, nº 03/2020, nº 19/2020, nº

26/2020, nº 01/2021 e nº 02/2021 do Conare, a fim de identificar e examinar os critérios utilizados pelo Comitê para reconhecer a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso, e, em decorrência, deferir solicitações de refúgio a nacionais e residentes dos referidos países, com fundamento no conceito ampliado adotado pelo Brasil.

4 OS CRITÉRIOS UTILIZADOS PELO CONARE PARA RECONHECIMENTO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

No presente capítulo, cujos procedimentos metodológicos já foram devidamente explicitados, será realizada uma análise qualitativa das Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), a fim de identificar e examinar os critérios utilizados pelo Conare para reconhecer a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso, e, em decorrência, deferir solicitações de refúgio a nacionais e residentes dos referidos países, com fundamento no mencionado artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97.

A exposição será realizada partindo-se da descrição de cada uma das notas técnicas, conforme a organização de cada um dos documentos, com a exposição dos elementos e critérios indicados em cada uma das notas, que corresponderão a seções específicas. Por fim, na seção de Análises e Discussões apresentar-se-á a análise qualitativa conjunta das notas técnicas, a partir das variáveis previamente classificadas, por meio do método indutivo, isto é, da análise de dados e fundamentos contidos nas referidas notas quanto ao reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinados países, buscando-se, em tal processo metodológico, inferir quais são os critérios utilizados pelo Conare para considerar existente a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

4.1 NOTA TÉCNICA Nº 03/2019 - VENEZUELA

A Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), datada de 13 de junho de 2019, apresenta a análise do CG-Conare acerca do contexto institucional e fático da Venezuela. O documento é iniciado com um tópico de apresentação, informando se tratar de relatório destinado a analisar a situação institucional e fática da República Bolivariana da Venezuela para fins de reconhecimento e aplicabilidade da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos previstos no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97.

A mencionada Nota Técnica nº 03/2019 registra que as chamadas diretrizes de Cartagena, em conjunto com as considerações do ACNUR e do Ministério das Relações Exteriores (MRE), foram empregadas para selecionar e compilar informações sobre a situação do país em análise. Afirma-se, por meio dessa sistemática, apresentar informações consistentes, com “indicadores mensuráveis e claros” (Conare, 2019a, p. 1), para fornecer os subsídios para

a decisão do Conare na avaliação da grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. De acordo com a referida nota, “os critérios na aplicação da metodologia Grave e Generalizada Violações de Direitos Humanos” (Conare, 2019a, p. 1) foram: “1. violência generalizada; 2. agressão estrangeira; 3. conflitos internos; 4. violação maciça dos direitos humanos; 5. circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; 6. Nota de Orientação do ACNUR; e 7. Posição do MRE” (Conare, 2019a, p. 1).

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 03/2019, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.1.1 Eventos históricos, políticos e sociais da Venezuela considerados na Nota Técnica nº 03/2019

Antes de examinar os critérios indicados para avaliação da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos, a Nota Técnica nº 03/2019 apresenta uma contextualização de eventos que se sucederam desde o ano de 2013 até maio de 2019 na Venezuela. Inicialmente, a nota técnica registra que, em 2013, Nicolás Maduro se tornou presidente pelo Partido Socialista Unido da Venezuela (PSUV) e o país enfrentou o aumento do nível de violência, com escassez de alimentos e bens, descontrole da inflação e desvalorização da moeda, e, ainda naquele ano, se retirou da CADH.

Segundo a nota, em 2014, a crise econômica se agravou em virtude da queda do preço do petróleo, gerando um aumento de protestos, que, por seu turno, foram reprimidos com violência pelas forças armadas e grupos armados pró-governo, conhecidos como *Coletivos*. Ademais, conforme a nota, naquele ano, houve uma redução de gastos públicos em 20% (Conare, 2019a). Em 2015, a nota informa que o governo de Maduro expandiu os poderes e a atuação dos militares, sob o pretexto de manter a ordem em protestos e eventos públicos. Nesse contexto, o governo lançou a Operação de Libertação e Proteção do Povo supostamente para combater a criminalidade, servindo, no entanto, como ferramenta de violência e opressão política (Conare, 2019a).

Em 2016, conforme registrado na Nota Técnica nº 03/2019, a Suprema Corte da Venezuela invalidou decisões e atos da Assembleia Nacional, e, de outro lado, o Conselho Nacional Eleitoral, controlado pelo PSUV, suspendeu o referendo convocado pela oposição para contestar a legitimidade de Maduro. No mesmo ano, a pobreza e a inflação se intensificaram e houve o aumento de protestos e a subsequente repressão, ainda mais severa (Conare, 2019a). O governo declarou “Estado de Emergência econômico” (Conare, 2019a, p.

1), em maio, o que terminou por propiciar maior controle sobre a população, e os militares passaram a controlar a distribuição de alimentos.

A Nota Técnica nº 03/2019 registra que, em 2017, a crise na Venezuela alcançou um nível crítico de escassez de alimentos e medicamentos. A Suprema Corte assumiu poderes legislativos e os protestos se intensificaram, resultando em mortes pela repressão das forças armadas e dos *Colectivos* (Conare, 2019a). Em julho daquele ano, segundo a nota, Maduro convocou eleições para uma Assembleia Constituinte, que formada por integrantes do PSUV, enfraqueceu a Assembleia Nacional, liderada pela oposição, tendo o partido também ganhado as eleições governamentais (Conare, 2019a).

Em 2018, a Nota Técnica nº 03/2019 informa, a partir de dados da ONU, que mais de 1,5 milhão de venezuelanos haviam deixado o país. Naquele ano, houve a reeleição de Maduro, em eleições com baixa participação popular e não reconhecidas por seus adversários. A crise na saúde se aprofundou, com relatos de falta de medicamentos básicos e alta mortalidade por desnutrição, e, de outro lado, a inflação, conforme o Fundo Monetário Internacional, atingiu 2.350% no mesmo ano (Conare, 2019a).

A Nota Técnica nº 03/2019 registra que, a partir de 2019, houve um agravamento da crise humanitária no país. Em janeiro, Maduro foi novamente empossado como presidente, sem o reconhecimento de sua reeleição pelos EUA, pela UE e pelo Grupo Lima, a exceção do México; ao passo que os presidentes da Bolívia, Cuba, El Salvador e Nicarágua e representantes de países aliados como China, Rússia e Turquia participaram da cerimônia de posse (Conare, 2019a). Juan Guaidó, líder da oposição na Assembleia Nacional, também não reconheceu o resultado e se autoproclamou presidente interino, sendo reconhecido por aproximadamente 65 países (Conare, 2019a).

A nota informa que a crise prosseguiu com o fechamento de fronteiras por determinação de Maduro, em fevereiro de 2019, impactando a subsistência e o bem-estar da população em estados dependentes de comércio e serviços na região. Conforme a referida nota, o fechamento das fronteiras teria sido ordenado para bloquear a ajuda humanitária e aumentou a vulnerabilidade da população, com alto grau de desnutrição e falta de serviços médicos básicos e medicamentos, destacando, ainda, que a inflação atingiu 2.688.000% ao ano. No decorrer dos meses seguintes de 2019, as tensões políticas continuaram com Guaidó buscando mobilizar apoio militar interno e internacional contra Maduro, que, por seu turno, considerou a ação como uma tentativa de golpe de Estado. Em resposta, as autoridades comandadas por Maduro reprimiram protestos com severidade, resultando em mortes e prisões, inclusive de jornalistas (Conare, 2019a).

Ademais, conforme registrado na nota, o contexto de crise política e econômica teria contribuído para o ressurgimento de doenças infecciosas, evidenciando o colapso dos serviços públicos e a emergência sanitária. A comunidade internacional, incluindo o Grupo de Lima, continuaram pressionando por intervenções no país para estabilizar a situação e fornecer assistência humanitária (Conare, 2019a).

4.1.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na Venezuela conforme a Nota Técnica nº 03/2019

Em seus tópicos subsequentes, a Nota Técnica nº 3/2019 apresenta uma análise a partir dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, que inspirou a adoção pela legislação brasileira de um conceito ampliado de refugiado, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, sendo esses dois últimos analisados de forma conjunta.

4.1.2.1 Violência generalizada

De acordo com a Nota Técnica nº 03/2019, a violência generalizada refere-se à violência indiscriminada que afeta um grande número de pessoas ou populações inteiras, estando presente quando se constata: (1) alto número de incidentes violentos e de vítimas; (2) sofrimento severo imposto à população em decorrência da violência; (3) manifestação de violência de formas pungentes, como “massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e flagrantes violações dos direitos humanos” (Conare, 2019a, p. 2); (4) prática de ações violentas no intuito de provocar terror e criar uma situação em que as pessoas sejam impelidas a fugir; (5) o cometimento de violência por agentes não governamentais que não são devidamente controlados pelo Estado; (6) a violência generalizada em nível e alcance capazes de afetar “funcionamento normal da sociedade” (Conare, 2019a, p. 2).

Apresentada a definição utilizada para avaliação deste critério, a Nota Técnica nº 03/2019, a partir de relatórios e informes da CIDH, do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e da *Human Rights Watch* (HRW), aponta registros de (1) instabilidade institucional na Venezuela, com manifestações contrárias ao governo e protestos políticos, tanto em áreas urbanas como rurais, reprimidos de forma violenta pelas forças de

segurança do Estado; (2) a existência de atos de violência cometidos contra a população sem a devida repressão e investigação pelo poder estatal; (3) elevadas taxas de homicídios tanto na capital Caracas como em todo o país, afetando diretamente a segurança da população; (4) a prática de detenções arbitrárias e ilegais pelas autoridades estatais como mecanismo para reprimir e obstar oposição política; (5) a submissão de indivíduos contrários ao governo a processos criminais perante tribunais militares e sem a devida observância ao devido processo legal; e (6) a prática de tratamento cruel, desumano ou degradante contra pessoas privadas de liberdade em razão de sua oposição ao governo.

4.1.2.2 Agressão Estrangeira

Conforme a Nota Técnica nº 03/2019, a agressão estrangeira decorre do “uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas” (Conare, 2019a, p. 4), registrando, no entanto, não ser o critério aplicável no caso da Venezuela, por não ter havido, até a elaboração da nota, intervenção militar estrangeira no território daquele país. Observa-se, assim, que o critério foi avaliado de forma negativa quanto à sua incidência no caso então analisado.

4.1.2.3 Conflitos Internos

Relativamente aos conflitos internos, a Nota Técnica nº 03/2019 indica que são considerados como sendo as “situações de violência armada que podem colocar em risco a vida, segurança e liberdade de civis que precisam de proteção internacional” (Conare, 2019a, p. 4).

Em seguida, na referida nota, foram identificados na Venezuela os seguintes eventos que indicariam a existência de conflitos internos: (1) a presença de *Colectivos*, grupos organizados de civis armados, movidos por uma ideologia socialista extremista, que atuam em todo o território, especialmente em zonas urbanas normalmente habitadas pela classe trabalhadora, perpetrando ações de limpeza social, extorsão, sequestro e roubo de carros e casas, com a tolerância das autoridades públicas; (2) a presença das chamadas Megabandas, grupos de crime organizado, liderados por presos influentes, que detém o controle de prisões e de diversas áreas do território na Venezuela, e são acusadas de atacar as forças de segurança; (3) a atuação das Forças de Libertação Bolivariana (FBL), compostas de guerrilheiros pró-governo, que operam em diversos estados venezuelanos e financiam suas atividades por meio de

sequestros e extorsão de proprietários de terra; (4) a atuação do Exército de Libertação Nacional da Colômbia (ELN), com a prática de extorsão, microtráfico, narcotráfico e contrabando em estados fronteiriços; (5) a atuação de dissidentes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) no contrabando de ouro para financiar suas atividades; e, ainda, (6) a presença do movimento armado colombiano Exército Popular de Libertação (EPL), também conhecido como *Los Pelusos*, que atuam no tráfico de drogas em regiões de fronteira.

4.1.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

Conforme a Nota Técnica nº 03/2019, violação maciça de direitos humanos são “violações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade, e são evidentes quando há negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, e também podem ser observadas em situações de deslocamento forçado” (Conare, 2019a, p. 4). Após a indicação do conceito adotado, a referida Nota Técnica aponta direitos afetados em razão da crise na Venezuela, referindo-se especificamente aos direitos econômicos, sociais e culturais, com ênfase ao direito à alimentação, à saúde e à educação, registrando, ainda, que, em razão da violação a esses direitos, houve um maciço fluxo migratório de venezuelanos para outros países, em busca de sobrevivência.

A citada nota registra que a Venezuela se tornou o país mais pobre da América Latina e, em 2017, cerca de 87% de sua população vivia em situação de pobreza ou extrema pobreza, destacando que a corrupção generalizada é uma das principais causas das crises alimentar e de saúde enfrentadas pela população (Conare, 2019a). Ademais, a Nota Técnica nº 03/2019 afirma que tal situação se enquadra em um contexto mais amplo de deterioração dos direitos humanos e erosão do Estado de Direito e do sistema democrático, e de capacidade institucional enfraquecida, isto é, inapta para propiciar “níveis de vida adequados para a população” (Conare, 2019a, p. 5).

Ainda segundo a referida nota técnica, o país enfrenta uma intensa crise econômica e social, evidenciada pelo aumento acentuado da pobreza e da extrema pobreza, bem como por dificuldades da população no acesso a alimentos, medicamentos, serviços de saúde e moradia digna (Conare, 2019a). A Nota Técnica nº 03/2019 registra também que a CIDH expressou preocupação com o agravamento da pobreza, ressaltando também óbices ao exercício igualitário de direitos humanos.

Quanto ao direito à alimentação, a Nota Técnica nº 03/2019 enfatiza estar previsto no artigo 11 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

e faz referência ao posicionamento do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), segundo o qual o direito à alimentação adequada abrange a disponibilidade e o acesso a alimentos que atendam às necessidades nutricionais dos indivíduos, respeitadas as particularidades culturais. Ademais, o entendimento do referido Comitê, ressaltado na referida nota, é no sentido de que os Estados devem fortalecer o acesso e uso de recursos para garantir a subsistência dos indivíduos, o que inclui o dever de prover diretamente o direito à alimentação quando indivíduos ou grupos não conseguirem fazê-lo por si mesmos por circunstâncias alheias à sua vontade, ressaltando-se que as violações ao direito à alimentação ocorrem quando um Estado se torna incapaz de assegurar o mínimo necessário para evitar a fome (Conare, 2019a).

A Nota Técnica nº 03/2019 registra que o ACNUDH também vislumbra uma violação do direito à alimentação adequada na Venezuela, resultado de políticas econômicas e sociais do governo que incluem controle estatal sobre preços e a distribuição de alimentos, além da militarização dessa distribuição. Segundo a Nota Técnica nº 03/2019, há alto nível de desnutrição e déficit nutricional de crianças, sendo as mulheres, especialmente as grávidas, os idosos e as crianças os mais expostos aos riscos decorrentes da desnutrição (Conare, 2019a). Ademais, registra-se que os povos originários e as pessoas privadas de liberdade também são severamente afetadas nesse contexto; destacando-se, ainda, o quadro de escassez de água em regiões urbanas, que, juntamente com a falta de produtos de higiene pessoal, provocou surtos de doenças, como sarna, malária, diarreia e amebíase (Conare, 2019a).

No que se refere ao direito à saúde, a mencionada nota técnica enfatiza ter a DUDH previsto, em seu artigo 25, o direito a um padrão de vida adequado, o que engloba o direito à saúde, além de estar assegurado no artigo 12 do PIDESC. De acordo com a referida nota, as violações do direito à saúde podem ser provocadas tanto por ações diretas de Estados ou entidades indevidamente reguladas pelas autoridades, quanto por omissões dos Estados em cumprir suas obrigações de promover o acesso à saúde (Conare, 2019a). A primeira hipótese, segundo a nota, ocorre quando há a revogação ou a suspensão de leis essenciais para a manutenção do direito à saúde, ou a implementação de políticas que contrariem normas nacionais ou internacionais estabelecidas, configurando retrocessos inadmissíveis (Conare, 2019a). Por outro lado, as violações por omissão são decorrentes da falha dos Estados em adotar medidas necessárias para garantir o direito ao mais alto padrão possível de saúde física e mental, situação configurada pela ausência de políticas eficazes de segurança e saúde no trabalho e pela não aplicação de leis pertinentes (Conare, 2019a).

De acordo com a Nota Técnica nº 03/2019, indicadores revelam uma significativa deterioração do sistema de saúde na Venezuela, incluindo um aumento de 60% na mortalidade

materna e de 30% na mortalidade infantil entre 2014 e 2016. Além disso, a nota informa que mais de 300.000 pacientes com doenças crônicas enfrentam dificuldades de acesso a tratamentos adequados e regulares; havendo o ressurgimento de doenças como malária e difteria, anteriormente erradicadas, o que também evidencia a crise no sistema de saúde do país (Conare, 2019a). Neste ponto, há também o registro da falta geral de medicamentos básicos e de medicamentos de alto custo, de hospitais públicos com grave escassez de medicamentos e insumos básicos, de ausência de medicamentos em farmácias privadas, de alto índice de pessoas portadoras de HIV sem o acesso ao tratamento adequado e de carência de suprimentos cirúrgicos (Conare, 2019a).

A Nota Técnica nº 03/2019, com base em informações da CIDH, afirma que o direito à educação, especialmente de crianças, tem sido afetado pela crise alimentar que atinge o país e, ainda, por problemas relacionados ao fornecimento de água, ocorrência de apagões e greves, dificuldades de transporte, pela falta de comida nas escolas e mesmo por problemas de saúde, fazendo com que os alunos deixem de frequentar as aulas (Conare, 2019a).

Ainda, no item destinado à análise da violação maciça de direitos humanos, a Nota Técnica nº 03/2019 trata sobre os fluxos migratórios de venezuelanos para outros países, considerando-os deslocamentos forçados por serem decorrentes da violência no país, da situação de insegurança alimentar e escassez de medicamentos e serviços básicos de saúde, e, ainda, da própria violação maciça de direitos humanos anteriormente descrita (Conare, 2019a). Ademais, a nota fez um destaque a informações divulgadas pela CIDH, em que são pontuados os desafios por eles enfrentados durante o processo de deslocamento, exemplificativamente, “discriminação, ameaças à vida e integridade pessoal, violência sexual e de gênero, abuso e exploração, tráfico de seres humanos” (Conare, 2019a, p. 7). Destaca, ainda, a ocorrência de “desaparecimento de migrantes e refugiados, descoberta de sepulturas clandestinas em áreas fronteiriças e ao longo de rotas migratórias com restos mortais presumidos de venezuelanos” (Conare, 2019a, p. 7).

Por fim, a nota registra as dificuldades enfrentadas por esses migrantes decorrentes da ausência de documentos de identidade e do acesso à assistência humanitária, especificamente, à moradia, à saúde, à alimentação, à educação e outros serviços básicos.

4.1.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 03/2019, ao avaliar a presença de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública na Venezuela, inicialmente se refere ao dever de o

Estado de fornecer condições para o “funcionamento harmônico e normal das instituições com base em um sistema coerente de valores e princípios” (Conare, 2019a, p. 9), sem detalhar o que se consideraria o normal funcionamento institucional ou qual o sistema de valores e princípios utilizado como parâmetro. Afirma, no entanto, que a desarmonia institucional se manifestaria em situações de instabilidade institucional e comprometimento da liberdade de expressão e associação; e, em seguida, passa a noticiar eventos relacionados às instituições políticas, a atuação das forças do Estado, à capacidade de proteção do Estado, à transparência do governo, ao exercício da liberdade de expressão, e, finalmente, tratou da percepção da comunidade internacional acerca da Venezuela.

Foram ressaltadas na referida nota como outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública a instabilidade institucional, em razão: (1) da ausência de funcionamento harmônico dos Poderes constituídos, em atenção ao princípio da separação dos poderes, destacando-se a ascendência do Poder Executivo sobre os demais, a usurpação de funções legislativas pelo Executivo e pelo Judiciário, e, ainda, o alto nível de corrupção das instituições e o comprometimento das instituições democráticas e do exercício de direitos humanos; (2) do uso de forças estatais e parapoliciais pelo governo, como forma de reprimir opositores e buscar controlar a população, destacando-se a existência de corrupção e uso da violência contra a população e jornalistas, e o cometimento de violação de direitos humanos por estes agentes, por meio de repressões violentas, homicídios extrajudiciais, prisões e detenções arbitrárias, tortura, expulsões forçadas e deportações arbitrárias; (3) da incapacidade de o Estado fornecer proteção aos seus cidadãos, além de atuar como agente perpetrador⁷⁴ de perseguição e violência, sob o controle político do poder executivo; (4) da ausência de transparência do governo, sem a devida divulgação de “indicadores essenciais para avaliar a situação dos direitos humanos” (Conare, 2019a, p. 10), bem como de informações sobre a atuação dos poderes e os gastos públicos, o desempenho da economia, com restrições ao acesso à informação e à liberdade de imprensa; (5) o cerceamento à liberdade de expressão, com repressão violenta a protestos e perseguição a opositores do governo.

Além disso, no exame deste critério, a nota faz referência à manifestação da comunidade internacional acerca dos eventos ocorridos na Venezuela, com ênfase à manifestação da CIDH, que, em 2016, por meio de relatório, registrou a existência de grave violação dos princípios e instituições de democracia representativa delineados na CADH. Essas violações abrangeriam

⁷⁴ A nota registra que, de acordo com informe da CIDH, o Estado na Venezuela é apontado como o principal agente de perseguição, atuando por meio das forças armadas e de grupos paramilitares para controlar opositores e dissidentes.

tanto o acesso discriminatório e o exercício abusivo do poder que apontam a inexistência de um Estado de Direito, como violações sistemáticas da independência do judiciário e a subordinação inadequada das instituições estatais à autoridade civil que tenha sido legalmente estabelecida (Conare, 2019a).

No relatório mencionado pela nota técnica, a CIDH reconheceu situações estruturais persistentes que impactam severamente o exercício de direitos fundamentais, evidenciadas pela incapacidade da Venezuela em atender às decisões da própria CIDH e da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ressaltando o descumprimento contínuo de suas obrigações internacionais, mesmo enquanto ainda signatário da CADH (Conare, 2019a). A nota técnica destaca o posicionamento de diversos países diante dos eventos ocorridos na Venezuela, que resultou, por exemplo, na suspensão de sua participação no Mercosul, por prazo indeterminado; na emissão de declarações⁷⁵ reconhecendo a ruptura com a ordem democrática no país; na imposição de sanções a determinadas autoridades venezuelanas por países como os EUA, Canadá, Panamá e a UE; na mobilização de organismos e agências internacionais para monitorar a violação de direitos humanos no país; e, ainda, na ausência de reconhecimento da legitimidade do governo de Maduro (Conare, 2019a).

4.1.2.6 Do posicionamento do ACNUR e do MRE

Além da avaliação dos critérios de Cartagena, a Nota Técnica nº 03/2019 faz registro ao posicionamento do ACNUR, por meio da Nota de orientação sobre considerações de proteção internacional para os venezuelanos emitida pela agência, e ao posicionamento do MRE, igualmente em nota específica do órgão. O posicionamento do ACNUR, transcrito na nota técnica, é no sentido que os Estados que têm recebido migrantes venezuelanos permitam o acesso ao seu território e “aos procedimentos de asilo ou às medidas de proteção coletiva com as salvaguardas adequadas” (Conare, 2019a, p. 12).

Especificamente quanto aos Estados que adotam o conceito ampliado previsto na Declaração de Cartagena, a agência declara considerar que a maioria dos venezuelanos “possuem necessidade de proteção internacional conforme os critérios contidos na Declaração de Cartagena, baseado nas ameaças à sua vida, segurança ou liberdade resultante de eventos

⁷⁵ A Nota Técnica nº 03/2019 menciona a Declaração de Lima, firmada em 2017, por representantes da Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguai e Peru, em que reconheceram e condenaram a ruptura com a ordem democrática na Venezuela.

que atualmente estão perturbando gravemente a ordem pública na Venezuela” (Conare, 2019a, p. 12), excetuando-se os indivíduos que contribuem ou se beneficiam de tais circunstâncias.

De outro lado, o posicionamento do MRE, também transcrito na Nota Técnica nº 03/2019, é no sentido de concordar com as recomendações do Conare quanto à constatação de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território venezuelano, para reconhecimento da condição de refugiado, com fundamento no artigo 1º, inciso III, da lei 9.474/97; além de considerar adequada a adoção de procedimentos simplificados para possibilitar a apreciação mais célere das solicitações de refúgio de venezuelanos. Ainda segundo o MRE, o reconhecimento da condição de refugiado aos venezuelanos, com base na constatação da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, possibilitará que se conceda “a adequada proteção internacional aos que dela necessitam, consoante as obrigações internacionais do Brasil na matéria” (Conare, 2019a, p. 13).

4.1.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 03/2019

Por fim, em seu item tópico, a Nota Técnica nº 03/2019 afirma que, diante das circunstâncias e eventos descritos, examinados à luz dos critérios da Declaração de Cartagena, estar configurada a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território da Venezuela. Recomenda, por conseguinte, ao Conare reconhecer tal situação e, nesse cenário: (1) adotar procedimentos simplificados para a tramitação da RSD dos nacionais venezuelanos; (2) manter a realização de entrevistas de elegibilidade, ainda que em um formato simplificado; (3) permanecer verificando a existência de cláusulas excludentes, previstas no artigo 3º da Lei nº 9.474/97, consignando a orientação do ACNUR no sentido que a condição de refugiado não se estende a indivíduos envolvidos com *Coletivos*, megabandas e outras formas de guerrilha urbana, assim como membros de organizações criminosas ou aqueles que se beneficiam das adversidades enfrentadas pela Venezuela; (4) continuar a verificar a existência de quaisquer óbices à concessão de refúgio; (5) manter a verificação da indispensabilidade de permanência dos solicitantes em território nacional, registrando poder ser comprovada por meio de entrevista complementar; e, por fim, (6) revisar a decisão acerca do reconhecimento da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, ao menos uma vez a cada 12 meses, ou mais frequentemente, se houver alterações nas condições internas da Venezuela.

4.2 NOTA TÉCNICA Nº 03/2020 - AFGANISTÃO

A Nota Técnica nº 03/2020 (Conare, 2020a), datada de 25 de novembro de 2020, consubstancia EPO acerca do Afeganistão elaborado pela CG-Conare. Em sua introdução, informa apresentar uma análise detalhada da situação do país para fins de verificar a existência da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento da condição de refúgio, conforme estabelecido no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97. A nota esclarece que, para análise da incidência da situação, são considerados os critérios da Declaração de Cartagena de 1984, além “de avaliação extensa e criteriosa da situação do Afeganistão” (Conare, 2020a, p. 1), o posicionamento do MRE e do ACNUR, especificamente, a declaração de não retorno, quando disponível.

Em seguida, destaca que as informações nela consolidadas foram estruturadas a partir dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena de 1984: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. Pontua, contudo, que antes da análise dos referidos critérios, foram apresentadas informações para “contextualização sobre o Afeganistão”, em suas seções intituladas Contextualização – Panorama Geral, Breve Histórico do Conflito e Cronologia dos Principais Eventos.

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 03/2020, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.2.1 Eventos históricos, políticos e sociais do Afeganistão considerados na Nota Técnica nº 03/2020

Inicialmente, a Nota Técnica nº 03/2020 apresenta uma contextualização acerca da situação geográfica, institucional e política (com breve descrição do ordenamento jurídico e organização do Estado) e econômica do Afeganistão, em seção intitulada “Contextualização – Panorama Geral”. Em seguida, nas seções “Breve Histórico do Conflito” e “Cronologia dos Principais Eventos” apresenta os eventos que se sucederam desde 1978 até maio de 2020 no Afeganistão. Nas referidas seções, o documento busca apresentar um panorama geral do Afeganistão, apresentando informações acerca do país e de sua história recente, a partir de eventos ocorridos em 1978 e 1979, que conduziram para a deterioração da situação de segurança da população e para uma crise humanitária.

Segundo a Nota Técnica nº 03/2020, o Afeganistão, oficialmente denominado República Islâmica do Afeganistão, possuiu uma área de 652.225 km², com uma população estimada em 36,7 milhões de habitantes, em 2020, e composta majoritariamente por muçulmanos (cerca de 99,7% da população). A população do país é composta por grupos étnicos dos pashtuns, tadjiques, hazaras e uzbeques, e suas línguas oficiais são o dari e o pashto (Conare, 2020a).

Conforme a nota, sistema jurídico afegão é um “misto da lei civil, consuetudinária e islâmica (sharia)” (Conare, 2020a, p. 1), sendo o presidente o chefe de Estado e de Governo, além de comandante das Forças Armadas. O presidente é eleito diretamente pela população, com mandato de 5 anos, e o atual presidente é Mohammad Ashraf Ghani. Em 2014, houve a criação do cargo de *Chief Executive Officer* (CEO), não previsto na Constituição do país, o qual seria equivalente ao cargo de Primeiro-ministro (Conare, 2020a). A criação do cargo, segundo a nota, decorreu de um acordo político para resolver disputas eleitorais naquele ano (Conare, 2020a).

O Parlamento é bicameral, composto pelo *Meshrano Jirga* (Senado) e pela *Wolesi Jirga* (Câmara dos Deputados), havendo previsão constitucional que a *Loya Jirga*, uma tradição afegã, é uma assembleia formada por políticos, líderes religiosos e tribais, a qual constituiu a “manifestação máxima da vontade do povo afegão” (Conare, 2020a, p. 1), muito embora suas decisões não sejam vinculantes. Por seu turno, o sistema judiciário é composto pelo Supremo Tribunal, com órgãos (tribunais superiores e de apelação) subordinados (Conare, 2020a).

De acordo com a Nota Técnica nº 03/2020, existem 72 partidos políticos licenciados no país. No entanto, o país está na 114^a posição no Índice de Status da Democracia, entre 129 países, e na 173^a colocação no Índice de Corrupção, entre 180 países. Ademais, segundo a referida nota, a economia afegã é profundamente dependente de ajuda externa, com 55% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (Conare, 2020a). A agricultura emprega a maior parte da força de trabalho (44,3%), seguida pelos serviços (37,6%) e pela indústria (18,1%), com a taxa de desemprego alcançando cerca de 24%, e considerável parte da população enfrenta também desafios por falta de moradia, água potável, eletricidade e assistência médica (Conare, 2020a). A referida nota técnica destaca, ainda, haver grande dificuldade para manutenção do estado de direito em todo o território, em razão de forças insurgentes, especialmente o Talibã, controlarem consideráveis áreas do país, registrando a persistência de conflitos armados e a fragilidade da situação de segurança da população (Conare, 2020a).

Acerca do contexto histórico do conflito no Afeganistão, a Nota Técnica nº 03/2020, afirma ser marcado por conflitos armados incessantes, notadamente entre o governo e grupos

insurgentes. Informa que, em 1978, a Revolução *Saur* resultou na ascensão de comunistas afegãos ao poder, e, em 1979, houve uma invasão do exército soviético para auxiliar o governo contra insurgentes (Conare, 2020a). Os insurgentes, conhecidos como *Mujahidin*, foram apoiados pelos EUA, Paquistão e Arábia Saudita, durante um conflito civil que persistiu por uma década, provocando entre 850 mil e um milhão de mortos, inclusive civis, além de milhões de feridos e deslocados, que abandonaram o país (Conare, 2020a). Ainda de acordo com a nota, as tropas soviéticas se retiraram do país em 1989, tendo o governo comunista se encerrado em 1992, situação que conduziu o país em uma nova fase de instabilidade em razão da disputa de grupos pelo poder (Conare, 2020a).

Conforme a nota técnica, o Talibã surgiu nesse cenário, recebendo apoio financeiro do Paquistão, o que lhe permitiu rapidamente avançar na conquista de territórios. O grupo obteve apoio popular, mediante a promessa de dar fim à violência e restaurar a ordem, e, assim, conquistou Cabul e estabeleceu seu governo, em 1996 (Conare, 2020a). A nota informa que, após ser acusado de abrigar integrantes do Al-Qaeda, responsável pelos ataques terroristas de 11 de setembro, o Talibã se tornou alvo dos EUA e seus aliados, e, ainda em 2001, houve uma invasão militar dessas forças internacionais, provocando a queda do grupo e a formação de um governo interino, conduzido por Hamid Karzai, eleito presidente em 2004 (Conare, 2020a). Após a perda do poder estatal, o Talibã reorganizou-se e firmou sua insurgência contra o novo governo, e, segundo a nota técnica, outros grupos armados atuavam no país (Conare, 2020a).

Ainda segundo a Nota Técnica nº 03/2020, a situação de segurança deteriorou-se a partir de 2005, com indicativos que, em 2007 e 2008, o conflito atingia um terço do país. Em 2014, as tropas internacionais se retiraram do Afeganistão, no entanto, passaram a dar suporte às forças de segurança afegãs, e os EUA mantiveram operações de combate (Conare, 2020a). No mesmo ano, o Talibã expandiu sua atuação para todas as regiões do país, e, em 2015, o cenário de segurança se agravou com o surgimento do “braço afegão do Estado Islâmico”, o Estado Islâmico da província de Khoransan (IS-K). Conforme a nota, somente em fevereiro de 2020, foi assinado o primeiro acordo de paz entre os EUA e o Talibã (Conare, 2020a).

Após a apresentação do contexto histórico do conflito no Afeganistão, a Nota Técnica nº 03/2020 lista, sob o título de cronologia dos principais eventos, fatos ocorridos entre 1979 e 2020, sendo oportuno destacar os eventos indicados entre 2017 e 2020, vez que, além de mais recentes, não foram detalhados na seção “Breve Histórico do Conflito”.

Segundo a nota técnica, em 2017, o governo norte-americano anunciou uma nova estratégia militar, aumentando o contingente de tropas enviadas ao Afeganistão e intensificando os bombardeios no país. Em 2019, após a morte de um soldado norte-americano, houve a

interrupção das negociações de paz entre o Talibã e os EUA, registrando-se, no terceiro trimestre daquele ano, o maior número de vítimas civis desde 2009 (Conare, 2020a).

Em 29 de fevereiro de 2020, segundo a nota técnica, houve a celebração de um acordo histórico entre os EUA e o Talibã, sendo pactuada a retirada de tropas americanas e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 14 meses, mediante o cumprimento das obrigações assumidas no acordo pelo Talibã (Conare, 2020a). No entanto, em março, o Talibã retomou os ataques às forças de segurança afegãs. Por fim, em maio de 2020, estabeleceu-se o impasse político entre o presidente Ashraf Ghani e Abdullah Abdullah, segundo colocado nas eleições, o que resultou em um acordo de partilha de poder (Conare, 2020a).

4.2.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos no Afeganistão conforme a Nota Técnica nº 03/2020

Em seus itens subsequentes, a Nota Técnica nº 3/2020 apresenta uma análise a partir dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, que inspirou a adoção pela legislação brasileira de um conceito ampliado de refugiado, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

4.2.2.1 Violência generalizada

Conforme a Nota Técnica nº 03/2020, “considera-se que há violência generalizada quando grandes grupos de pessoas ou populações inteiras são afetadas” (Conare, 2020a, p. 3), observando-se (1) a existência de elevado número de incidentes violentos, que produzem alto número de vítimas; (2) a imposição de sofrimento severo na população; (3) a manifestação da violência de forma atroz, por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e violações flagrantes do DIH; (4) a intenção que os atos de violência provoquem terror na população, provocando uma situação que a obrigue a fugir das áreas afetadas; (5) a circunstância de a violência ser provocada por agentes estatais e não estatais, e, quando provocada pelo Estado ou seus apoiadores, os agentes não são punidos; (6) a circunstância de as autoridades não terem capacidade de conter a violência provocada por agentes não estatais; e, por fim, (7)

a constatação que o nível de violência é capaz de prejudicar o funcionamento normal da sociedade.

Identificados os parâmetros de avaliação, a Nota Técnica nº 03/2020 destaca que, conforme monitoramento da Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA), desde 2009, mais de 100 mil civis foram vitimados no conflito no país, provocando 35 mil mortos e 65 mil feridos (Conare, 2020a). Segundo dados da Comissão Independente de Direitos Humanos do Afeganistão (AIHRC), o número de vítimas civis seria de 86.823, entre 2009 e 2019. De acordo com a UNAMA, em 2019, 62% das vítimas civis foram provocadas por grupos antigoverno, com 42% resultantes de ações do Talibã e 12% do IS-K, ao passo que as forças governamentais afegãs e forças militares internacionais foram responsáveis por 28% das vítimas (Conare, 2020a). No segundo semestre daquele ano, constatou-se um aumento recorde de vítimas, desde o início do monitoramento, relacionado a ataques suicidas e não suicidas com dispositivos explosivos improvisados (IED) realizados por forças antigoverno (Talibã e IS-K), bem como à intensificação de ataques aéreos pelas forças pró-governamentais (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 registra que, em 2020, embora tenha sido firmado acordo de paz entre os EUA e o Talibã, não houve a diminuição da violência esperada pelas organizações de monitoramento. A UNAMA identificou a persistência de ataques deliberados contra a população civil, com o uso de IED, o que continuou sendo uma das principais causas de mortes civis, com crianças representando mais de um terço das vítimas (Conare, 2020a). Além de civis, o conflito também resultou em morte de combatentes, alcançado mais de 45 mil mortos das forças de segurança, desde 2014 (Conare, 2020a). A nota também se refere aos dados compilados pelos especialistas do projeto *Costs of War*, da Universidade de Brown, indicando a morte de 157 mil pessoas, no período 2001 a outubro de 2019, entre combatentes norte-americanos, aliados, forças de segurança afegãs, civis, forças antigovernamentais, jornalistas e defensores de direitos humanos (Conare, 2020a).

Segundo a Nota Técnica nº 03/2020, o conflito atinge todo o país, no entanto, algumas áreas são mais afetadas – zonas sudoeste, leste e central – com diferença de intensidade do conflito entre províncias, a depender se o controle da região é exercido pelas forças governamentais, por forças insurgentes ou, ainda, se está em disputa. A nota técnica explica que as “informações sobre o controle do território e disputas territoriais são importantes para o cenário de segurança do país porque mais da metade de todos os incidentes de segurança daquele ano estão relacionados a combates no terreno” (Conare, 2020a, p. 5), e, a partir de informações de organizações como o *Long War Journal* e a *Landinfo Norwegian*, destaca que

o Talibã ampliou seu controle em diversas regiões, além de haver um número crescente de distritos sob disputa, o que indicaria o agravamento do conflito.

A Nota Técnica nº 03/2020 destaca, também, haver os numerosos registros de ataques deliberados a civis, promovidos pelas forças insurgentes mais comumente contra pessoas que integram o governo afegão ou organizações internacionais. Há ataques suicidas destas forças em locais públicos, que terminam resultando na morte de civis (Conare, 2020a). Por outro lado, a nota técnica informa também a ocorrência de ataques a civis por forças governamentais, conforme registros da HRW, envolvendo a prática de desaparecimentos forçados e execuções sumárias em ataques noturnos. Por fim, destaca que a violência no país afeta a saúde mental, a economia e bem-estar das comunidades, não se restringindo à segurança física das pessoas (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 afirma que, (1) em razão de o conflito atingir toda a extensão do país; (2) haver dados e registros de elevado número de mortos e feridos; (3) do elevado número de vítimas civis, por ataques deliberados ou por consequência de embates, uso de explosivos e ataques suicidas, é possível concluir que um afegão está permanentemente em risco no território do país. Desse modo, pontua estar configurada a situação de violência generalizada no Afeganistão.

4.2.2.2 Agressão Estrangeira

Inicialmente, a Nota Técnica nº 03/2020 registra que agressão estrangeira consiste no “uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas” (Conare, 2020a, p. 6). Em seguida, relata os eventos que indicariam a existência de agressão estrangeira no Afeganistão.

Conforme a Nota Técnica nº 03/2020, a participação de diversos países ao longo do conflito no Afeganistão indica que as forças militares estrangeiras ingressaram no território do país, além de realizarem ataques aéreos, sob a coordenação da OTAN. Ainda conforme a nota, os EUA são o país de maior envolvimento no conflito, desde a primeira operação de combate em 2001, após os ataques de 11 de setembro, sob a alegação de que o Talibã acolhia e oferecia suporte à Al-Qaeda e a Osama Bin Laden (Conare, 2020a). Por meio da operação militar *Enduring Freedom*, os EUA destituíram o Talibã do poder, no entanto, as tropas estrangeiras de países da OTAN permaneceram no país por muitos anos (Conare, 2020a). A nota registra que a missão da OTAN, conhecida como ISAF, chegou a reunir 130 mil pessoas, de mais de

50 países aliados, e que, em 2014, a missão de combate foi substituída pela *Resolute Support*, destinada à assistência e ao treinamento das forças afegãs, mantendo 16 mil soldados, de cerca de 38 países, no território afegão (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 destaca que uma nova estratégia de combate dos EUA, em 2017, aumentando a quantidade de tropas no Afeganistão para 14 mil soldados, teve consequências diretas no aumento da violência no conflito. Em 2019, conforme a nota, registrou-se o aumento do número de vítimas civis, sendo 72% delas causadas por forças internacionais (Conare, 2020a). Além disso, teria sido constatado também o uso mais frequente de bombardeios e de armas mais potentes, como a bomba não nuclear lançada pelos EUA, em 2017, que matou cerca de 90 pessoas, e, de outro lado, a prática de execuções de civis, em ataques noturnos, por forças especiais britânicas em 2011 (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 registra que, em fevereiro de 2020, os EUA e o Talibã assinaram um acordo, com o objetivo de reduzir o conflito. Entre os pontos principais, destacam-se a retirada das tropas dos aliados da OTAN, o compromisso do Talibã em não apoiar grupos terroristas, o compromisso mútuo de cessar-fogo e o início de negociações internas (Conare, 2020a). No entanto, segundo a nota, apesar de se tratar de acordo histórico, a ausência do governo afegão nas negociações gera questionamentos sobre a sua eficácia. Ainda assim, os EUA teriam cumprido a primeira meta de redução de suas tropas no país, retirando 8.600 soldados, além de terem transferido bases militares ao controle do governo afegão (Conare, 2020a).

4.2.2.3 Conflitos Internos

A Nota Técnica nº 03/2020 não apresenta a definição utilizada para avaliação da existência de conflitos internos no Afeganistão, relatando, no entanto, dados e eventos que confirmariam a existência do critério no país, a partir da atuação de forças governamentais e antigovernamentais, do Talibã, do IS-K e de outros grupos insurgentes. De acordo com a Nota Técnica nº 03/2020, o Afeganistão enfrenta múltiplos e sobrepostos conflitos internos, registrando que o governo afegão e suas Forças Armadas, apoiadas pelos EUA e outras forças militares internacionais, lutam contra o Talibã e outros grupos insurgentes, como a Rede Haqqani e o IS-K (Conare, 2020a).

Paralelamente, segundo a nota técnica, há um conflito entre o Talibã e o IS-K. A partir de informações do projeto *Rule of Law in Armed Conflicts*, informa a participação dos EUA é considerada parte do conflito, por ocorrer com o consentimento do governo afegão, o que

manteria a caracterização do conflito como não internacional (Conare, 2020a). Ademais, destaca que o detalhamento das consequências da atuação dessas forças sobre a população civil foi realizado nos itens destinados a examinar a existência de agressão estrangeira e violência generalizada (Conare, 2020a).

No que se refere às forças governamentais, a Nota Técnica nº 03/2020 afirma serem integradas pelas forças de segurança afegãs (incluindo a Força da Fronteira Afegã, a Polícia Nacional Afegã, a Polícia Local Afegã, o Exército Nacional Afegão e a Diretoria Nacional de Segurança). Segundo a nota técnica, as forças de segurança afegãs, desde 2015, recebem apoio e treinamento da OTAN, por meio da missão *Resolute Support*, contando com 16 mil combatentes de 39 países, sendo a maioria norte-americana (Conare, 2020a). Além das forças de segurança afegãs, existem grupos armados pró-governo que combatem insurgentes, como o Movimento de Revolta Nacional, Força de Proteção Khost, e as Forças Shaheen (Conare, 2020a).

As forças antigovernamentais, conforme a Nota Técnica nº 03/2020, são compostas por grupos insurgentes que se opõem ao governo afegão e às forças internacionais. A UNAMA teria registrado a existência de 10.392 vítimas civis em 2019, das quais 62% (1.668 mortes e 4.779 feridos) tiveram a responsabilidade atribuídas às forças antigovernamentais: 42% ao Talibã, 12% ao IS-K e 3% às demais (Conare, 2020a).

Segundo a nota técnica, o Talibã é o grupo principal entre essas forças insurgentes, com estimativas de que possua entre 40 e 85 mil combatentes, além de participantes não combatentes. A organização, que governou o Afeganistão entre 1996 e 2001, ainda pretende restabelecer um governo islâmico no país e, segundo a nota, “se tornou um movimento político organizado que opera uma estrutura administrativa paralela ao aparato governamental, replicando estruturas oficiais, principalmente nos territórios sob o seu controle” (Conare, 2020a, p. 9), estando 19% do território do país sob seu controle e outros 47% em disputa por ele e forças governamentais afegãs.

O IS-K, por sua vez, é um grupo jihadista-salafi, surgido em 2015, que busca estabelecer um califado islâmico transnacional (Conare, 2020a). Em razão dos ataques sofridos por forças afegãs e internacionais e pelo Talibã em 2019 e 2020, seu número de combatentes reduziu em cerca de metade, passando para cerca de 2.200 integrantes, conforme relatório do Conselho de Segurança da ONU (Conare, 2020a). No entanto, conforme a nota técnica, a ideologia do IS-K persiste, especialmente em ambientes online e em escolas islâmicas militantes para recrutamento de novos integrantes, e, em 2019, o grupo realizou ataques contra minorias xiitas

e outras minorias não muçulmanas, como Sikhs, evidenciando a violência sectária que caracteriza sua atuação, segundo a UNAMA (Conare, 2020a).

A Rede Al-Qaeda, surgida em 1988 sob a liderança de Osama Bin Laden, Abdullah Azzam e combatentes da guerra soviético-afegã, também objetiva estabelecer califado islâmico (Conare, 2020a). No entanto, conforme a Nota Técnica nº 03/2020, nos últimos anos, possui presença limitada no Afeganistão, estimando-se contar com 400 a 600 combatentes ativos. Segundo o Conselho de Segurança da ONU, o grupo mantém relações próximas com o Talibã, e atua no treinamento de combatentes e no fortalecimento das relações do Talibã com outros grupos jihadistas (Conare, 2020a).

A Rede Haqqani, considerada organização terrorista pela ONU, também conserva relações próximas com o Talibã, sendo frequentemente considerada uma facção poderosa daquele grupo, além de manter alianças com a Al-Qaeda (Conare, 2020a). Segundo a nota, o grupo realiza ataques suicidas, assassinatos e sequestros em Cabul e outras províncias (Conare, 2020a).

Por fim, a Nota Técnica nº 03/2020, com base em relatórios do Conselho de Segurança da ONU, menciona a existência de diversos grupos terroristas estrangeiros que atuam no Afeganistão e representam uma ameaça à segurança do país. Esses grupos, que incluem o Tehrik-e-Taliban Pakistan, o Jaish-i-Mohammed e o Lashkar-e-Tayyiba, operam principalmente nas províncias orientais e possuem conexões com o Talibã. Além disso, a nota informa a existência de grupos militantes e terroristas da Ásia Central atuam na região norte do país, como o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental; Movimento Islâmico do Uzbequistão (ou Jundullah); Jamaat Ansarullah Tajiquistão; Lashkar-e Islam; e Grupo Salafista, reforçando as complexidades do panorama de segurança afegão (Conare, 2020a).

4.2.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

A Nota Técnica nº 03/2020 destaca, preliminarmente, que violações maciças de direitos humanos consistem em situações que “afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade e que constituem negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, muitas vezes implicando em deslocamento forçado de suas vítimas.” (Conare, 2020a, p. 9). Afirma que os direitos políticos, sociais e liberdades civis sofrem severas restrições no país, em razão da violência, insegurança, corrupção, clientelismo e processos eleitorais falhos (Conare, 2020a).

Em seguida, a Nota Técnica nº 03/2020 apresenta em seções específicas informações acerca de violações (1) aos direitos de mulheres, crianças e da população LGBTQI+; (2) à liberdade de expressão e associação; (3) à liberdade religiosa; (4) ao exercício de direitos sociais e acesso a serviços públicos; e, por fim, (5) da existência de deslocamentos forçados.

De acordo com a Nota Técnica nº 03/2020, as mulheres afegãs estão sujeitas a violência de gênero, mais intensamente em locais controlados pelo Talibã. As formas de violência incluem espancamentos, assassinatos, torturas, apedrejamentos e outros maus-tratos, e não tem seus responsáveis punidos (Conare, 2020a). Segundo informações do ACNUR, mencionadas na nota, a participação das mulheres em atividades políticas, sociais e econômicas é restringida, além do seu acesso à justiça, e sofrem com a insegurança, limitações à liberdade de movimento, altos índices de analfabetismo e costumes socioculturais conservadores (Conare, 2020a). Por outro lado, a nota destaca haver evidências de recrutamento de crianças soldados por forças de segurança afegãs e grupos armados, como o Talibã, inclusive a prática de *bacha bazi* (forma de escravidão sexual de meninos), sem que haja processamento e punição dos ofensores (Conare, 2020a).

Segundo a Nota Técnica nº 03/2020, mulheres e crianças representam 42% das vítimas civis do conflito e há registro de incidentes de mortes e mutilações de crianças, resultantes do uso de explosivos de guerra. Além disso, as condições para o parto no Afeganistão, apuradas pela organização Médicos Sem Fronteiras (MSF), são precárias, com dois terços dos partos ocorrendo sem a presença de profissionais qualificados e alcançando cerca de 4.300 mortes anuais em decorrência de complicações (Conare, 2020a). Há também registro de que 40% das mulheres não recebem cuidados pré-natais adequados e da realização de casamentos forçados de meninas menores de 16 anos com homens mais velhos (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 destaca a ausência de proteção legal para a população LGBTI+, ressaltando que a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo é considerada ilegal pela Sharia. A homossexualidade e transexualidade são consideradas imorais e não islâmicas pela sociedade afegã, e, conseqüentemente, os indivíduos LGBTIQ enfrentam discriminação, assédios e violência, não sendo identificada a presença de qualquer organização de defesa dos direitos dessa comunidade no país (Conare, 2020a).

No que se refere aos direitos de liberdade de expressão e associação, a Nota Técnica nº 03/2020 informa serem severamente restringidos no país. Há registros que diversos profissionais de mídia foram mortos, agredidos, ameaçados e assediados tanto por autoridades estatais e como por grupos armados, e, em 2018, o Afeganistão foi considerado um dos países mais perigosos para jornalistas, segundo a organização Repórteres Sem Fronteiras (Conare,

2020a). Ainda segundo a nota, os defensores de direitos humanos e ativistas da sociedade civil são frequentemente vítimas de violência e, conforme dados da AI, também sofrem ataques, ameaças, detenções e mortes forças governamentais e por insurgentes (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 relata ainda as restrições à liberdade religiosa no país, em razão da violência e discriminação de minorias religiosas, destacando que a blasfêmia e a apostasia são consideradas crimes capitais. Embora a Constituição afegã formalmente assegure a liberdade de culto para outras religiões distintas do islamismo, haveria um quadro de intolerância religiosa na sociedade, com ataques a locais de culto e a líderes religiosos, normalmente atribuídos ao IS-K, e sem um aparato estatal que lhes ofereça proteção (Conare, 2020a).

Quanto ao acesso a serviços públicos e direitos sociais, a Nota Técnica nº 03/2020 informa que cerca de 3,7 milhões de crianças não frequentam a escola, sendo 60% delas meninas. O acesso e a permanência de crianças na escola são afetados pela insegurança, falta de infraestrutura educacional (ausência de espaço físico e material escolar e de professores), dificuldade de acesso em áreas rurais, e mesmo normas culturais relativas à educação de meninas (Conare, 2020a). Ademais, conforme a nota, o direito à saúde sofre violações sistemáticas. A HRW indica que o atendimento médico prestado por instituições humanitárias encontra óbices por parte de forças governamentais e insurgentes, além de haver registro de ataques a hospitais e instalações médicas, afetando o acesso aos serviços de saúde pela população (Conare, 2020a).

Por fim, a Nota Técnica nº 03/2020 aborda os deslocamentos forçados, informando se tratar de um fenômeno histórico no país, com mais de 40 anos, marcado por ciclos de migração associados a mudanças de poder e conflitos, desde a ocupação soviética em 1979, que provocou um fluxo cerca de 6 milhões de refugiados afegãos e de 2 milhões de deslocados internos, ainda na década de 80. Embora 3 milhões de refugiados tenham retornado ao país após a retirada das tropas soviéticas, a nota informa que o quadro de instabilidade e violência subsequentes, gerado pelo conflito internacional e pelos conflitos internos, novamente impulsionou novos deslocamentos, estimando-se que cerca de 25% da população esteja deslocada (Conare, 2020a). Entre 2012 e 2019, mais de 2,4 milhões de afegãos deixaram o país, tornando-se a maioria dos solicitantes de refúgio na Europa. Em 2019, foram contabilizados 461 mil novos deslocamentos internos e 2,7 milhões de afegãos em situação de refúgio, conforme dados do ACNUR (Conare, 2020a).

Após a exposição acima, a Nota Técnica nº 03/2020 afirma estar evidenciada a violação sistemática aos direitos humanos dos afegãos, reforçando a existência de deslocamentos

forçados; de limitações e violações aos direitos de minorias e de mulheres; da prática de violência sexual, inclusive contra crianças; de violência contra imprensa, defensores de direitos humanos e entre outras violações.

4.2.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 03/2020 examina a existência de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, sem, no entanto, explicitar o conceito previamente adotado ou os parâmetros utilizados na análise. No exame deste critério, a nota discorre sobre (1) o Estado de Direito no país; (2) a violação a direitos políticos; e (3) a situação socioeconômica do país.

Segundo a Nota Técnica nº 03/2020, o governo afegão não é capaz de impor suas leis e decisões em partes do país controladas pelos Talibãs e outros grupos insurgentes, além de apresentar alto grau de dependência de apoio militar e econômico estrangeiro. Há registros frequentes de assassinato de funcionários do governo e políticos. Segundo a *Freedom House* (FH), o Poder Judiciário do país é desorganizado e suscetível à corrupção e ameaças de líderes locais e grupos armados, havendo, não raro, o emprego de sistemas informais de justiça para solução de conflitos de forma contrária “ao princípio do Estado de Direito, aos direitos humanos e às leis afegãs” (Conare, 2020a, p. 13). Ademais, há um quadro de corrupção generalizada no Estado e sociedade afegãos, conforme relatório da UNAMA (Conare, 2020a).

A Nota Técnica nº 03/2020 informa, ainda, que os processos eleitorais são marcados por violência, que indicariam a fraqueza das instituições democráticas e a incapacidade de o Estado assegurar “regras democráticas básicas” (Conare, 2020a, p. 13).

Por fim, destaca que a situação socioeconômica do país é precária, com 55% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (Conare, 2020a). Segundo a nota, o país sofreu um decréscimo acentuado do seu PIB per capita, desde 2013, além de possuir um dos mais baixos indicadores de desenvolvimento humano e um dos mais baixos índices de expectativa de vida da população (Conare, 2020a). Também a sua economia é altamente dependente de auxílio estrangeiro, que seria responsável por quase metade dos recursos do governo afegão, financiando os gastos públicos (Conare, 2020a).

4.2.2.6 Do posicionamento do MRE e do ACNUR

Embora a Nota Técnica nº 03/2020 se refira aos posicionamentos do MRE e do ACNUR para embasamento de sua avaliação acerca da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Afeganistão, não constou no corpo do documento o teor da manifestação do referido órgão e, tampouco, do ACNUR. Declara-se que o MRE foi previamente consultado e teria sido favorável ao reconhecimento da situação, sem informação acerca do teor da manifestação.

Quanto à manifestação do ACNUR, em sua introdução, a Nota Técnica nº 03/2020 informa que seria considerada eventual declaração de não retorno emitida pela agência, quando existente. Contudo, não consta informação clara se existiria tal declaração emitida pelo ACNUR que tenha servido de embasamento à nota.

4.2.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 03/2020

Em sua conclusão, a Nota Técnica nº 03/2020 afirma a existência no Afeganistão de “grave crise institucional com múltiplas violações dos direitos humanos, conforme inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997” (Conare, 2020a, p. 13). A partir dessa conclusão, apresenta as seguintes recomendações preliminares: (1) o reconhecimento pelo Conare da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território do Afeganistão; (2) caso reconhecida a situação pelo Comitê, que a CG-Conare submeta as solicitações de nacionais afegãos que tenham sido formuladas com fundamento no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997, e não possam ser deferidas com base no referido dispositivo por nele não se enquadrarem, para serem julgadas com base no inciso III do referido artigo.

Em seguida, a Nota Técnica nº 26/2020 submete as recomendações para (1) a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação das solicitações de refúgio de nacionais afegãos; (2) a dispensa da entrevista de elegibilidade, desde que o solicitante (2.1) possua documentação afegã (passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade) a fim de comprovar a sua nacionalidade, (2.2) possua como “registro de última movimentação migratória a entrada no país”, (2.3) não exista óbice à concessão do refúgio, (2.4) sejam maiores de 18 anos, (2.5) não possuam autorização de residência, com base na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017); (3) a verificação de excludentes à concessão de refúgio, previstas no art. 3º da Lei nº 9.474/97; (4) a manutenção da indispensabilidade de verificação da permanência em território nacional, com a possibilidade de comprovação por meio de entrevista complementar;

e (5) a atualização da decisão do Conare, no mínimo após o decurso de 12 meses, sem prejuízo de ser revista a qualquer momento, na hipótese de ser constatada mudança no contexto fático do país.

4.3 NOTA TÉCNICA Nº 19/2020 - SÍRIA

Datada de 28 de outubro de 2020, a Nota Técnica nº 19/2020 (Conare, 2020c) apresenta uma análise da CG-Conare acerca do contexto institucional e fático da República Árabe Síria. À semelhança das demais notas, o documento é iniciado com um tópico de apresentação, no qual se informa tratar-se de relatório destinado a analisar a situação institucional e fática da Síria através do EPO, para fins de reconhecimento e aplicabilidade da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos previstos no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97.

Ainda em sua introdução, a Nota Técnica nº 19/2020 registra que as diretrizes de Cartagena, em conjunto com as considerações do MRE, foram empregadas como critérios para selecionar e compilar informações sobre a situação do país em análise, buscando-se, por meio dessa sistemática, apresentar informações consistentes, com indicadores “objetivos e mensuráveis” (Conare, 2020c, p. 1), para subsidiar a decisão do órgão. A referida nota destaca, no entanto, que antes da análise dos referidos critérios, foram apresentadas informações diversas acerca do país, em seção intitulada de Contextualização – Cronologia.

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 19/2020, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.3.1 Eventos históricos, políticos e sociais da Síria considerados na Nota Técnica nº 19/2020

A Nota Técnica nº 19/2020 apresenta uma contextualização dos eventos históricos, políticos e sociais da Síria, sob o título de Contextualização – Cronologia, indicando, inicialmente, sua localização geográfica, países fronteiriços (Jordânia, Israel, Iraque, Turquia e Líbano), extensão territorial (187 mil quilômetros quadrados) e contingente populacional (cerca de 16 milhões de habitantes).

A mencionada nota afirma ser necessário para o exame da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos analisar a estrutura política e a sucessão de eventos que conduziram à guerra civil que persiste no país, destacando que o “entendimento que deve

ir além do senso comum pelo qual a ‘Primavera Árabe’ de 2011 é percebida como marco inicial do atual conflito” (Conare, 2020c, p. 1), e, portanto, examinar “no contexto histórico do surgimento do estado Sírio - em suas especificidades econômicas, políticas, diplomáticas e sociais - os elementos que levaram ao cenário que atualmente se observa no país” (Conare, 2020c, p. 1). Em seguida, passa a historiar e contextualizar tais eventos, a partir dos desdobramentos da Primeira Guerra Mundial até a Primavera Árabe, com o aumento mais acentuado de conflitos em 2011, até acontecimentos mais recentes em 2019.

Inicialmente, informa que República Árabe da Síria possui uma história marcada por conflitos e disputas territoriais, influenciados por sua localização estratégica e recursos naturais (Conare, 2020c). Registra que, desde o início do século XX, a região passou importantes transformações políticas, começando com a queda do Império Otomano após a Primeira Guerra Mundial e a subsequente divisão do território entre as potências vencedoras, que não consideraram as identidades locais, o que contribuiu para os posteriores conflitos (Conare, 2020c).

Segundo a Nota Técnica nº 19/2020, após conquistar sua independência em 1945, a Síria passou por um período instável, caracterizado por sucessivos golpes de Estado e uma fragmentação política profunda. A ascensão do partido Baath, embora inicialmente promissora, não foi suficiente para unificar o país, o qual permaneceu vulnerável a tensões internas e pressões externas. Ainda conforme historiado na nota técnica, o contexto de rivalidade do país com Israel e o impacto das guerras árabe-israelenses exacerbaram a instabilidade política local (Conare, 2020c).

Conforme a Nota Técnica nº 19/2020, em 1970, Hafez al-Assad tomou o poder e conseguiu, por meio de medidas autoritárias, estabelecer um período de estabilidade, circunstância inédita desde a independência da Síria, embora à custa de direitos civis e políticos. Durante as décadas seguintes, segundo a nota, o regime de Assad implementou reformas de viés socialista, as quais, posteriormente, foram ajustadas para permitir uma maior liberalização econômica, especialmente após o fim da União Soviética. Apesar do autoritarismo, destaca-se que Assad evitou a transformação da Síria em uma república islâmica, mantendo o país formalmente secular (Conare, 2020c).

De acordo com a Nota Técnica nº 19/2020, o contexto político e militar da Síria entre 2001 e 2019 apresentou uma série de eventos que demonstram a complexidade das relações internacionais e a escalada do conflito no país. Com Bashar al-Assad no poder, após a morte de seu pai Hafez al-Assad, houve a redistribuição das tropas sírias pelo Líbano em 2001 e a prisão

de reformistas, o que indicou o fortalecimento do regime autoritário do partido Baath (Conare, 2020c).

Em 2002, segundo a referida nota, houve a inclusão da Síria no “Eixo do Mal” pelos EUA, revelando a deterioração das relações entre os países, culminando na imposição de sanções econômicas e acusações sobre o desenvolvimento de armas de destruição em massa (Conare, 2020c). Ainda conforme a mencionada nota técnica, a visita oficial de Bashar al-Assad à Turquia, em 2004, indicou uma tentativa de reaproximação diplomática, embora as tensões com os EUA continuassem a crescer após o assassinato de Rafik Hariri, no qual o governo sírio foi acusado de envolvimento, aumentando a pressão internacional para a retirada das tropas sírias do Líbano (Conare, 2020c).

Entre 2006 e 2010, conforme a Nota Técnica nº 19/2020, a Síria passou por um processo de restauração e expansão de relações diplomáticas, inclusive com a UE e o Iraque; no entanto, as sanções dos EUA persistiram, agravadas por acusações de apoio a grupos terroristas e de tentativa de produção de armas de destruição em massa (Conare, 2020c). As repressões violentas iniciadas em 2011, com protestos em Daraa e outras cidades, marcaram o início da escalada da violência que resultou na intensificação das sanções e no isolamento internacional da Síria (Conare, 2020c).

Em 2012, a guerra civil no país se intensificou com bombardeios do governo contra cidades controladas por grupos rebeldes e o conflito se internacionalizou com a intervenção de países como os EUA, a Rússia e a Turquia, de acordo com a mencionada nota técnica (Conare, 2020c). Os eventos subsequentes, como a deserção do Primeiro-Ministro Riad Hijab e o uso de armas químicas, agravaram a situação, levando a advertências de intervenção militar pelos EUA e à formação de uma coalizão internacional contra o governo sírio (Conare, 2020c).

A Nota Técnica nº 19/2020 registra que, nos anos seguintes, a guerra civil se caracterizou pela retomada de territórios por forças governamentais, com apoio da Rússia e do Hezbollah, e, de outro lado, pelo aumento da intervenção militar estrangeira. Em 2015, segundo a nota, a intervenção da Rússia no conflito provocou uma fase com bombardeios e apoio logístico ao governo Assad (Conare, 2020c). A partir de 2016, a retomada de Palmira e Aleppo por forças governamentais, juntamente com outras vitórias, consolidaram o poder de Assad, ao passo que forças curdas, apoiadas pelos EUA, avançaram sobre o Estado Islâmico do Iraque e Síria (ISIS) (Conare, 2020c).

Finalmente, a Nota Técnica nº 19/2020 informa que os eventos ocorridos em 2018 e 2019, como o ataque químico em Douma e a retirada de tropas americanas do norte do país, evidenciaram a persistência do conflito, com implicações regionais e internacionais

prolongadas. Destacou-se que a morte de Abu Bakr al-Baghdadi e a captura dos últimos territórios controlados pelo ISIS simbolizaram o enfraquecimento do grupo, registrando-se, contudo, que o conflito na Síria permanece sem solução política (Conare, 2020c).

Nesta seção, é apresentado um primeiro mapa para ilustrar as disputas de controle territorial no país ao longo da guerra civil, entre as forças governistas, o ISIS, os curdos, o exército turco e rebeldes do Exército Livre da Síria, além de jihadistas locais, no período de março de 2011 a março de 2019; e, ainda, um segundo mapa, com base em informações mais atualizadas à época de sua elaboração, para explicitar a divisão de tais forças no território do país. Ao final da contextualização, afirma-se que “a Síria passa por um conflito complexo e de grandes proporções, o que certamente tem afetado a vida cotidiana de sua população” (Conare, 2020c, p. 7).

4.3.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na Síria conforme a Nota Técnica nº 19/2020

Em seguida, Nota Técnica nº 19/2020 apresenta uma análise dos critérios previstos na Declaração de Cartagena para análise da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Síria, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

4.3.2.1 Violência generalizada

A Nota Técnica nº 19/2020 estabelece que a “violência generalizada pode ser traduzida como violência indiscriminada, que afeta muitas pessoas ou populações inteiras” (Conare, 2020c, p. 7). Em seguida, a nota enumera um conjunto de indicadores que caracterizariam a existência de violência generalizada: (1) elevado número de incidentes violentos e de vítimas; (2) a constatação de que a violência é capaz de gerar sofrimento severo na população; (3) a manifestação da violência por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e violações flagrantes dos direitos humanos; (4) a prática de atos de violência com o propósito de gerar terror, compelindo as pessoas a fugirem da região afetada; (5) a prática da violência por agentes estatais e não estatais, e a constatação que, quando praticada por autoridades e por elas estimuladas ou consentidas, os perpetradores não são punidos; (6) a constatação da

incapacidade de repressão eficaz pelo Estado da violência praticada por agentes não estatais; e, ainda, (7) a afetação do funcionamento normal da sociedade em razão do nível e alcance da violência.

Após enumerar os indicadores, a Nota Técnica nº 19/2020 identifica os eventos e dados que sustentam a constatação da existência de violência generalizada na Síria, informando que, com a guerra civil no país, houve uma considerável redução na expectativa de vida da população. Segundo a mencionada nota, estudos do *Violation Documentation Center* (VDC) estimam que, entre 2011 e 2016, mais de 143 mil pessoas morreram em zonas de conflito, sendo a maioria civis, evidenciando, também, a gravidade dos ataques e bombardeios aéreos indiscriminados que atingiram principalmente crianças (Conare, 2020c).

A Nota Técnica nº 19/2020 registra que dados compilados pelo *Syrian Observatory for Human Rights* (SOHR), organização não governamental, indicam que, até 2019, mais de 570 mil pessoas foram mortas na guerra, com um número significativo de civis entre as vítimas, incluindo menores de idade e mulheres. O relatório do SOHR também documenta a morte de integrantes de diversos grupos, tanto pró-Assad quanto opositores, nacionais e estrangeiros, incluindo afegãos e iranianos ligados a grupos islamistas fundamentalistas (Conare, 2020c).

Além disso, conforme a mencionada nota, o relatório do SOHR destaca as condições desumanas em centros de detenção do regime de Assad, com morte de prisioneiros sob tortura ou em razão de condições precárias. As mortes de civis foram atribuídas às forças leais ao governo sírio, bem como a ataques promovidos por forças russas, a bombardeios da Coalizão Internacional liderada pelos EUA contra Assad, a rebeldes e grupos como o ISIS (Conare, 2020c).

A Nota Técnica nº 19/2020 menciona ainda relatório do HRW acerca do uso de armas proibidas por convenções internacionais, como bombas de fragmentação e armas químicas, ao longo do conflito, apontando que a coalizão entre Síria e Rússia foi responsável por numerosos ataques com tais armamentos, entre 2017 e 2018. Ademais, afirma que os dados e informações apresentados revelam a extensão da situação de violência na Síria, com um elevado número de vítimas e o uso disseminado de armamentos proibidos, que causam mutilações e sofrimentos desumanos, afetando indiscriminadamente combatentes e civis (Conare, 2020c).

Em arremate, a nota registra que o impacto sobre a população civil é particularmente grave, com registros de ataques por diversas forças nacionais e estrangeiras. Com base nesses apontamentos, conclui que a permanência de qualquer nacional em território sírio implica em risco permanente à vida e à integridade física, dada a possibilidade de serem vítimas de violência a qualquer momento.

4.3.2.2 Agressão Estrangeira

A Nota Técnica nº 19/2020 inicialmente estabelece que a “agressão estrangeira pode ser percebida como o uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta das Nações Unidas” (Conare, 2020c, p. 8). Em seguida, descreve a intervenção de diversos Estados na Síria, com invasão de seu território por meio de tropas ou por meio de ataques aéreos, informando, sucintamente, as motivações e ações promovidas pelos EUA, pela Turquia, pelo Irã, por Israel, pela Rússia e por países árabes do Golfo Pérsico, liderados pela Arábia Saudita.

De acordo com a Nota Técnica nº 19/2020, inicialmente, os EUA atuaram de forma indireta no conflito na Síria, por meio de apoio a rebeldes sob a alegação de impulsionar uma transição democrática. Contudo, a intervenção americana tornou-se direta quando houve suspeita de uso de armas químicas pelo governo sírio e, a partir de 2014, com o surgimento do Estado Islâmico, os EUA intensificaram seu envolvimento, promovendo ataques aéreos e apoiando as forças curdas e as Forças Democráticas Sírias, embora, em 2018, tenham iniciado a retirada gradual de suas tropas (Conare, 2020c).

A Turquia, segundo a referida nota, possui participação complexa no conflito, uma vez que, muito embora integre a coalizão liderada pelos EUA contra o governo sírio e o ISIS, também combate os curdos sírios, “uma das principais forças que lutam contra o Estado Islâmico e são aliadas dos americanos” (Conare, 2020c, p. 8), em razão da ligação destes com o Partido Trabalhista do Curdistão (PKK), considerado inimigo do governo turco. Por essa razão, conforme a nota técnica, a Turquia teve envolvimento mais constante no conflito, com apoio militar a rebeldes, ofensivas ao ISIS, e envio de tropas para combater as forças curdas.

A Nota Técnica nº 19/2020 informa que o Irã, principal aliado de Bashar al-Assad na região, pela proximidade ideológica do governo iraniano com o partido Baath. Segundo a nota, as intervenções do Irã teriam por objetivo assegurar a permanência de Assad no poder, evitar a aproximação da Síria com a Arábia Saudita e, ainda, conter o avanço de grupos islâmicos sunitas fundamentalistas, como o ISIS. A intervenção iraniana na Síria teria ocorrido de forma direta, por meio do envio da Guarda de Elite Revolucionária Islâmica, bem como de forma indireta, por meio de auxílio financeiro para a manutenção do exército sírio e até mesmo de fornecimento de armamentos ao grupo Hezbollah (Conare, 2020c).

Israel, de acordo com a nota técnica, atua com o objetivo de impedir que o Irã construa uma zona de apoio ao Hezbollah, considerado inimigo do país desde a guerra civil no Líbano.

Por essa razão, promoveu ataques aéreos e balístico contra o Hezbollah e mesmo contra iranianos na Síria. Além disso, Israel participou de operações ocidentais contra o ISIS e mantém a ocupação das Colinas de Golã, no sudoeste do território sírio, desde a década de 1960 (Conare, 2020c).

Conforme a Nota Técnica nº 19/2020, a Rússia, por seu turno, inicialmente se envolveu na guerra da Síria de forma indireta, com fornecimento de armamentos e recursos para o governo de Assad. No entanto, intensificou sua intervenção, em 2015, realizando diretamente bombardeios contra o ISIS e os rebeldes contrários ao governo sírio (Conare, 2020c). Além disso, segundo a mencionada nota, a Rússia atuou no âmbito da ONU para proteger o regime de Assad, utilizando seu poder de veto para evitar, por exemplo, a aprovação de resoluções que condenassem seu aliado. Com a retirada das tropas americanas, a Rússia consolidou sua posição como “principal poder estrangeiro na Síria” (Conare, 2020c, p. 9), defendendo a necessidade de Assad recuperar o controle integral do território sírio.

Quanto a intervenção dos países árabes do Golfo Pérsico, liderados pela Arábia Saudita, a nota técnica informa que atuam em apoio aos rebeldes sírios com o intuito de conter a influência iraniana e promover a emergência de um regime sunita, com o afastamento de Assad, além de buscarem combater o ISIS. Segundo a nota, sua intervenção ocorre por meio do fornecimento de recursos e armamentos a grupos como o Exército Livre da Síria (ELS) e outras milícias fundamentalistas (Conare, 2020c).

Finalmente, a Nota Técnica nº 19/2020 afirma que as intervenções indicadas evidenciam a ocorrência recorrente de agressões estrangeiras na Síria, realizadas por diversos Estados, com objetivos apoiar o regime de Bashar al-Assad, rechaçá-lo ou confrontar outras forças envolvidas no conflito, a exemplo dos curdos sírios e o ISIS.

4.3.2.3 Conflitos Internos

A Nota Técnica nº 19/2020 assinala que são considerados conflitos internos “aqueles que envolvem agentes de um mesmo país e que constituem situações de violência armada que podem colocar em risco a vida, segurança e liberdade civis dos habitantes desse mesmo país” (Conare, 2020c, p. 9). Apresenta um quadro indicando os grupos estatais e não estatais - denominados forças - com participação nos conflitos da Síria, sendo eles, (1) as forças sírias controladas ou aliadas de Bashar al-Assad; (2) os rebeldes, nos quais são incluídos o ELS, Jihadistas Nacionalistas e Jabhat Fateh al-Sham; (3) o ISIS; (4) as Unidades de Proteção

Popular Curdas (YPG); (5) as Forças Democráticas Sírias (FDS); (6) o Hezbollah; e, por fim, (7) milícias estrangeiras xiitas.

Quanto as denominadas forças sírias de Bashar al-Assad, a Nota Técnica nº 19/2020 registra que, após a ascensão de Assad à presidência do país, em 2000, as expectativas por um regime menos autoritário e mais participativo foram frustradas rapidamente, com a repressão de seus opositores nos anos subsequentes. Conforme a nota, a repressão severa de protestos, em 2011, foi decisiva para eclosão da guerra civil no país e, de outro lado, o apoio da Rússia, Irã e Hezbollah permitiu que Assad recuperasse a maior parte do território sob o controle de seus opositores, ignorando a pressão internacional e declarando-os terroristas (Conare, 2020c). A nota indica que as forças apoiadoras de Assad incluem o exército sírio, as forças de segurança sírias (*mukhabarat*), militares reservistas e milícias paramilitares pró-governo. Contudo, com o enfraquecimento dessas forças ao longo do conflito, Assad passou a necessitar do apoio das milícias e forças estrangeiras para controlar o território, ainda que apenas nominalmente (Conare, 2020c).

Quanto aos grupos considerados rebeldes, a Nota Técnica nº 19/2020 afirma que o ELS, grupo secular e emergente na guerra civil, perdeu grande parte do território conquistado em razão de bombardeios das forças de Assad e seus aliados, especialmente a Rússia. De acordo com a nota, o grupo é integrado por opositores e desertores do exército; no entanto, devido à falta de recursos e dissidências, houve cisões e o surgimento de facções islamistas e fundamentalistas radicais, resultando no enfraquecimento do ELS (Conare, 2020c). A nota registra que, embora ainda controle partes do noroeste do território sírio, a influência do ELS foi reduzida pela perda do apoio de países ocidentais, de modo que possivelmente não teriam participação relevante em eventuais negociações de pacificação (Conare, 2020c).

Por seu turno, os Jihadistas Nacionalistas são islamistas militantes que não se alinham ao intuito do ELS de construção de um Estado pluralista e democrático, defendendo a recriação de um estado islâmico fundamentalista baseado na Sharia (Conare, 2020c). Contudo, diferentemente do ISIS e da al-Qaeda, segundo a referida nota, não possuem pretensão de expansão para além do território sírio (Conare, 2020c). A sua atuação se fortaleceu a partir de 2012, por ocasião do enfraquecimento do ELS, e, conforme a nota, não obstante contarem com número menor de integrantes, são melhores equipados e apoiados por países do Golfo Pérsico e pela Turquia, atraindo ex-membros do ELS, e, assim, debilitando ainda mais as forças rebeldes seculares (Conare, 2020c).

De acordo com a Nota Técnica nº 19/2020, a Frente da Conquista do Levante (FCL) é um grupo rebelde e fundamentalista islâmico sunita, composto majoritariamente por sírios, que

se desvinculou da al-Qaeda em 2016, declarando não possuírem ambições internacionais no intuito de obterem apoio de outros opositores do governo sírio. Contudo, os EUA e países ocidentais consideram que o grupo permanece leal e alinhado à visão da al-Qaeda (Conare, 2020c). Assim, apesar de combaterem o regime de Assad, eventualmente auxiliando aliados dos norte-americanos, como o YPG e o ELS, são considerados pelos EUA como grupo terrorista, sendo por eles atacados (Conare, 2020c). A nota registra, ainda, que a FCL combate o regime de Assad e, ocasionalmente, o ISIS, recebendo apoio de países do Golfo Pérsico e utilizando táticas de guerrilha e mesmo atentados terroristas (Conare, 2020c).

O ISIS, grupo islamista fundamentalista ultraradical, surgiu em 2014, segundo a Nota Técnica nº 19/2020, afirmando-se um califado numa região que se estendia de Aleppo à província iraquiana de Diyala, buscando a criação de uma sociedade radicalmente religiosa e submetida aos preceitos do Islã sunita (Conare, 2020c). De acordo com a nota, o grupo rapidamente ganhou notoriedade por suas práticas terroristas violentas e cruéis e por possuir combatentes de diversas nacionalidades. Apesar de ter perdido os territórios que controlava na Síria e de muitos membros terem sido capturados pelas YPG, o grupo permanece atuante na região, continuam promovendo atos de violência, como assassinatos, emboscadas e atentados suicidas (Conare, 2020c).

Por seu turno, a YPG é a milícia armada do Partido de União Democrática Curdo e pretende a autonomia de Rojava, região de maioria curda (Conare, 2020c). Conforme a Nota Técnica nº 19/2020, a YPG atuou como principal força terrestre contra o ISIS e possui o maior contingente nas FDS, recebendo, por essas razões, apoio eventual dos EUA, apesar da oposição turca. O domínio do grupo se expandiu sobre o território sírio, especialmente o nordeste do país, após vitórias contra o ISIS e a retirada de forças aliadas a Assad (Conare, 2020c). No entanto, segundo a nota, as disputas com o governo pelo controle da região, rica em petróleo, permanecem.

As FDS, de acordo com a nota técnica, surgiram em 2015, como reação ao avanço do ISIS, e constituem uma aliança de milícias curdas do YPG, árabes, turcomenos e armênios da região de Rojava, tendo conquistado o controle sobre a referida área, após a retirada das forças de Assad (Conare, 2020c). Buscam a criação de uma região autônoma no nordeste do país, fundada em princípios seculares, federalistas e democráticos, e capaz de assegurar direitos para as minorias étnicas (Conare, 2020c). Por serem um grupo secular e combatente do ISIS, receberam apoio militar e financeiro de países ocidentais, incluindo os EUA, provocando o descontentamento da Turquia, em razão da ligação das FDS com curdos do YPG e, conseqüentemente, com o PKK, este último considerado uma organização terrorista pelo

governo turco (Conare, 2020c). Ainda segundo a nota, o secularismo das FDS também as colocou em conflito com grupos rebeldes islamistas.

O Hezbollah é um grupo islâmico xiita libanês e aliado de Assad por compartilharem oposição a ideais considerado ocidentais (Conare, 2020c). Originado na guerra civil no Líbano, o grupo ampliou sua influência ao resistir à ocupação israelense, e enviou forças de elite para apoiar Assad contra os rebeldes (Conare, 2020c). No entanto, conforme a nota, a participação do Hezbollah na guerra da Síria afetou sua imagem perante os árabes, em razão da repressão violenta de Assad aos seus opositores, que, em maioria, são árabes e mulçumanos sunitas. O grupo foi atacado repetidamente por Israel, por considerá-lo um grupo terrorista e inimigo (Conare, 2020c). Ainda conforme a nota técnica, a atuação do Hezbollah foi decisiva para o governo sírio no conflito, por terem substituído as forças sírias reduzidas ao longo da guerra, e reforçar as ofensivas contra as últimas fortalezas rebeldes.

Por fim, a Nota Técnica nº 19/2020 destaca a atuação de milícias xiitas estrangeiras, principalmente do Afeganistão, Iraque e Paquistão, que participaram do conflito na Síria para apoiar Assad. Inicialmente atuaram para proteger locais sagrados xiitas e, progressivamente, passaram a substituir as forças sírias, afetadas por mortes e deserções no exército (Conare, 2020c). Após a identificação dos referidos grupos e explicitação de sua atuação na guerra da Síria, a Nota Técnica nº 19/2020 afirma ficar “evidenciada a maneira como ocorre o elemento ‘conflitos internos’ na República Árabe Síria, que vive uma Guerra Civil desde 2011 na qual atuam diversas forças internas e externas” (Conare, 2020c, p. 11).

4.3.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

A Nota Técnica nº 19/2020, preliminarmente, pontua que as violações maciças de direitos humanos são “situações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade e que constituem negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, muitas vezes implicando em deslocamento forçado de suas vítimas” (Conare, 2020c, p. 11), e, em seguida, passou a apontar as situações na Síria que indicariam a existência desse critério.

A nota técnica faz referência, inicialmente, a relatório da HRW, produzido em 2019, no qual informa que houve uma deterioração da preservação de direitos humanos na Síria, apesar da diminuição na intensidade dos conflitos no país, em razão do uso pelo governo sírio de táticas consideradas desleais, incluindo o uso de armas proibidas por convenções internacionais e a restrição da ajuda humanitária, o que provocou em deslocamento massivo de civis. De acordo

com a nota técnica, mesmo com a tentativa de reconstrução do país ante o abrandamento do conflito, a HRW indica a persistência na prática de violações de direitos humanos pelo governo, por meio de prisões arbitrárias, maus-tratos a população e restrições à liberdade de locomoção (Conare, 2020c).

A nota destaca também, com base no relatório da HRW, as consequências das ações de grupos de rebeldes, do ISIS, de jihadistas associados à al Qaeda e a outros grupos terroristas, restringindo a retirada de civis de áreas de conflito e o acesso à ajuda humanitária, além da prática de prisões arbitrárias, sequestros, assassinatos e tortura de civis. Conforme a nota técnica, minas terrestres e bombas caseiras implantadas pelo ISIS continuam a causar mortes e mutilações na população civil. Além disso, a nota refere, a partir do relatório da HRW, que ataques militares da Turquia a áreas dominadas pelos curdos também resultaram em mortes e deslocamento forçado de civis (Conare, 2020c).

Por outro lado, de acordo com a Nota Técnica nº 19/2020, a Coalizão Internacional liderada pelos EUA também é criticada pela HRW pela falta de transparência em suas investigações sobre a morte de civis provocada por seus ataques e sobre as compensações às vítimas, bem como pela falta de clareza no tratamento de suspeitos de terrorismo detidos e deportados para outros países. Ademais, há registro pelo HRW de violações cometidas pelo Conselho Democrático Sírio, o qual atua como autoridade civil em regiões anteriormente controladas pelo ISIS, e pela Administração Autônoma Curda, que supervisiona campos de refugiados e deslocados na região nordeste do país, decorrentes do confisco de documentos de identidade e restrição à liberdade de deslocados internos (Conare, 2020c).

A mencionada nota técnica, também com base no relatório da HRW, informa ter havido o desaparecimento forçado de mais de 90 mil pessoas até agosto de 2018, em sua maioria decorrentes da atuação do próprio governo sírio. Destaca a falta de informações às famílias das vítimas, quando confirmado pelo governo sua morte, registrando, ainda, que, apesar de compromissos firmados em negociações, o regime de Assad permaneceu com a prática de prisões arbitrárias e desaparecimentos forçados da população (Conare, 2020c).

Além disso, a nota reporta que a Comissão de Inquérito da ONU para Síria produziu um relatório acerca da violência sexual e de gênero na Síria, classificando estupros e violência sexual praticados por forças governamentais e seus apoiadores como crimes de guerra e crimes contra a humanidade. De outro lado, destaca a existência de elevado número de deslocados em razão da guerra – mais da metade da população do país – e de refugiados que buscaram acolhimento inicialmente em países vizinhos que, segundo dados do ACNUR apresentados na nota, alcançariam o número de 5,6 milhões de sírios, até 2018 (Conare, 2020c).

No que diz respeito aos direitos das minorias e grupos vulneráveis, a Nota Técnica nº 19/2020 aponta que o relatório da FH de 2019 identifica que o acesso a serviços públicos e direitos ocorre por “critérios de círculo social” (Conare, 2020a, p. 12), estando associado à proximidade do indivíduo ao regime de Assad. Registra, ainda com base no relatório da FH, a discriminação histórica da minoria curda pelo governo sírio; as ameaças e violações aos direitos de grupos LGBTQI, com a criminalização de suas orientações sexual e mesmo execuções arbitrárias em áreas controladas por fundamentalista; e a desigualdade de gênero com repercussão na falta de acesso a benefícios sociais e participação no mercado de trabalho, situação agravada pela guerra no país, que aumentou o número de abusos e violências sofridos por mulheres, com a constatação que esses crimes não são devidamente reprimidos, inclusive pela possibilidade de estupradores casarem com suas vítimas para evitar serem condenados (Conare, 2020c).

Ao final, a Nota Técnica nº 19/2020 afirma que as informações apresentadas evidenciam a situação de violação maciça de direitos humanos na Síria, asseverando haver evidências robustas de práticas como desaparecimento forçado, prisões arbitrárias, restrições à liberdade de movimento, deslocamento e recrutamento forçados, sequestros, tortura, violência sexual e limitação dos direitos de minorias. Ademais, a mencionada nota destaca que essas violações ocorrem em várias regiões do país e são perpetradas por todos os grupos envolvidos nos conflitos na Síria.

4.3.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 19/2020, no tópico reservado à análise desse elemento – outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública – não apresenta os elementos ou parâmetros de avaliação de forma clara. No entanto, afirma que o poder estatal deve garantir o funcionamento normal e harmônico de suas instituições, e, em seguida, pontua haver instabilidade institucional na Síria, refletida pela supressão das liberdades fundamentais e nas crises que afetam setores essenciais como educação, saúde e trabalho (Conare, 2020c).

Segundo a Nota Técnica nº 19/2020, o relatório da FH indica que a eleição que resultou no terceiro mandato de Bashar al-Assad, em 2014, com supostamente 88,7% dos votos, foi “extremamente problemática” (Conare, 2020c, p. 13), por haver sido realizada no contexto de guerra civil e severa repressão, com registro que as urnas somente foram enviadas a áreas controladas pelo governo, o que se repetiu em 2016, por ocasião das eleições parlamentares; que servidores públicos e pessoas ligadas ao governo foram pressionados a votar, e, ainda, que

se permitiu a participação de militares, sendo 200 deles eleitos para o parlamento. A nota ressalta, ainda, que o relatório da FH enfatiza a ausência de transparência no processo eleitoral e nos métodos de apuração, comprometendo sua legitimidade (Conare, 2020c).

A partir do relatório da FH, a nota técnica informa que a economia síria é controlada por membros do governo sírio e aliados de Assad, beneficiados pela corrupção institucionalizada e pela distribuição de recursos públicos a empresas privadas apoiadoras. Há também registro de que a prestação de serviços públicos está condicionada à lealdade política a Assad, o que propicia a solicitação de suborno por funcionários públicos para realizar suas funções, bem como da falta de transparência e responsabilidade fiscal na utilização de recursos pelo governo (Conare, 2020c).

A Nota Técnica nº 19/2020 ressalta o desrespeito constante ao direito de propriedade, a partir do início da guerra civil em 2011; bem como a restrição à liberdade de expressão e de imprensa, com jornalistas e cidadãos enfrentando censura, detenção e até violência física em razão de críticas ou oposição ao governo. Ainda com base no relatório da FH, a nota técnica também aponta a restrição à liberdade acadêmica, registrando que professores universitários que manifestam discordância do governo podem ser demitidos ou presos, ao passo que escolas são alvo de ataques e de recrutamento forçado de menores por grupos de todos os espectros (Conare, 2020c).

No que se refere ao direito à educação, registra-se que houve a criação de um sistema de ensino paralelo por diversos grupos (PYD, ISIS e grupos fundamentalistas islâmicos), em que há prática de doutrinação (Conare, 2020c). A nota também destaca o elevado índice de evasão escolar – superior a 50% - em razão do trabalho infantil e casamentos precoces, o que, juntamente com a destruição da infraestrutura do país no curso da guerra (atingindo escolas e universidades) resultaram numa crise educacional generalizada.

Ademais, a nota técnica refere que a liberdade de reunião sofre amplas restrições no país, conforme o relatório da FH. Os protestos de opositores são reprimidos com violência e os protestantes presos, torturados e assassinados pelo governo sírio, havendo também violência contra civis praticadas pelos grupos rebeldes e islamistas fundamentalistas (Conare, 2020c). Segundo a nota, as organizações não governamentais de monitoramento e defesa de direitos humanos ou que tenham missão reformista são impedidas de funcionar pelo governo, que também atua por meio de buscas e apreensões para obstar o trabalho de ativistas civis e políticos com visão oposicionistas. Há também o registro do controle do Partido Baath dos sindicatos profissionais, da escassez de oportunidades do mercado de trabalho e da disfuncionalidade das relações trabalhistas de um modo geral (Conare, 2020c).

Quanto ao sistema judiciário, conforme o relatório da FH repetidamente citado na nota, é diretamente influenciado pelo partido Baath, uma vez que juízes e promotores são obrigados a integrar o partido e ficam sujeitos a pressões políticas (Conare, 2020c). A Nota Técnica nº 19/2020 ressalta, ainda, que oficiais militares possuem poderes para julgar civis em tribunais militares ou civis, sem as garantias do devido processo legal, além de atuarem com parcialidade, em subordinação ao comando militar do país; e, por outro lado, destaca terem sido instituídos tribunais religiosos em territórios controlados por extremistas islâmicos, com a imposição de severas punições a civis considerados desrespeitadores de leis religiosas.

A nota destaca, com base no relatório da HRW, a edição de lei pelo governo sírio para confiscar propriedades sem o devido processo legal ou compensação financeira, aproveitando-se do deslocamento em massa e da falta de documentação dos proprietários. Além disso, há registro de restrição de pessoas a suas moradias, além da demolição de casas sem prévio aviso ou oferecimento de outro abrigo a seus residentes (Conare, 2020c).

Por fim, no exame desse critério, a Nota Técnica nº 19/2020 destaca que a reconstrução do país foi estimada em 250 bilhões de dólares, e, de acordo com a HRW, ainda não encontrou apoio financeiro integral de países do ocidente pois os EUA e a UE condicionam sua contribuição a uma transição política democrática. A partir de artigo publicado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) acerca das repercussões da guerra civil na Síria, a nota registra que houve um retrocesso econômico, social e humano no país em razão do conflito, estimando-se que a inflação entre 2011 e 2015 foi superior a 300% e o Produto Interno Bruto (PIB) diminuiu mais de 50%, destacando que a recuperação do PIB para o patamar anterior poderia alcançar mais de vinte anos (Conare, 2020c).

Ainda com base na publicação, a nota técnica informa que mais de 60% dos trabalhadores estão desempregados e o nível da pobreza atingiu 83% em 2014, forçando parte da população, inclusive crianças, a buscar empregos informais na tentativa de complementar a renda familiar (Conare, 2020c). Registra que mais de dois terços da população síria vive em situação de extrema pobreza, sem acesso satisfatório à alimentação (Conare, 2020c).

A nota técnica destaca também que as condições de saúde da população sofreram grave deterioração, com a queda acentuada da expectativa de vida, a destruição de hospitais e a redução das condições de operação das unidades básicas de saúde, a diminuição do número de médicos, a falta generalizada de medicamentos e o reaparecimento de doenças anteriormente erradicadas (Conare, 2020c).

Ao final, a Nota Técnica nº 19/2020 afirma estar evidenciada a existência do critério na Síria, em razão da existência de processos eleitorais questionáveis e não democráticos; do

controle da oposição pelo governo; da crise nos setores econômico, de saúde, trabalho e educação; da imposição de restrições à liberdade de expressão, reunião e acadêmica; da atuação do Poder Judiciário de forma parcial e suscetível a interferências externas; da ausência de respeito ao devido processo legal; e, ainda, do desrespeito ao direito de propriedade.

4.3.2.6 Do posicionamento do MRE e do ACNUR

Apesar de a Nota Técnica nº 19/2020 ter informado, em sua introdução, ter sido considerado o posicionamento do MRE acerca da Síria também como “critério para filtrar e consolidar informações” (Conare, 2020c, p. 1) acerca do país, não constou no corpo da nota qual seria o referido entendimento. Ademais, a mencionada nota técnica não relatou influência do posicionamento do ACNUR acerca das circunstâncias nela relatadas para firmar suas conclusões acerca da existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Síria.

4.3.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 19/2020

Em seu último tópico, a Nota Técnica nº 19/2020 apresenta suas conclusões e recomendações, afirmando que o exame dos fatos e circunstâncias nela relatadas, sob o enfoque dos critérios de Cartagena, indicam que a Síria apresenta “grave diagnóstico institucional com múltiplas violações dos direitos humanos” (Conare, 2020c, p. 15). Nesse cenário, sugere-se ao Conare o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, prevista no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474/97, em todo o território sírio.

Para essa finalidade, recomenda ao Conare (1) a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado de nacionais sírios; (2) a verificação das excludentes previstas no art. 3º da Lei nº 9.474/97; (3) a manutenção da “indispensabilidade de verificação de óbices, por parte de qualquer instituição ou de indivíduo” (Conare, 2020c, p. 15), inclusive com a possibilidade de realização de entrevista complementar; (4) a manutenção da indispensabilidade de verificação da permanência em território nacional, com a possibilidade de comprovação por meio de entrevista complementar; e (5) a atualização da decisão do Conare, após 12 meses, observando eventuais alterações no cenário do país, sem prejuízo de ser revista a qualquer momento, na hipótese de ser constatada mudança no contexto fático do país.

4.4 NOTA TÉCNICA Nº 26/2020 - IRAQUE

A Nota Técnica nº 26/2020 (Conare, 2020d), datada de 25 de novembro de 2020, apresentou a análise da CG-Conare acerca do contexto institucional e fático do Iraque, por meio de EPO. A mencionada nota, em sua introdução, informa apresentar uma análise detalhada do contexto fático e institucional do Iraque para fins de aplicabilidade da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento da condição de refúgio, conforme estabelecido no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97.

Ademais, a Nota Técnica nº 26/2020 pontua terem sido consideradas a “avaliação extensa e criteriosa da situação do Iraque” (Conare, 2020d, p. 1), além do posicionamento do MRE e do ACNUR, quando disponível, para análise da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Iraque. Acrescenta, ainda, que as informações do EPO foram organizadas considerando os cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena, registrando, no entanto, terem sido precedidas de uma contextualização sobre a situação do país, em duas seções intituladas Contextualização – Panorama Geral e Cronologia dos Principais Eventos.

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 26/2020, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.4.1 Eventos históricos, políticos e sociais do Iraque considerados na Nota Técnica nº 26/2020

Inicialmente, na seção “Contextualização – Panorama Geral”, a Nota Técnica nº 26/2020 apresenta uma análise sobre a situação sociopolítica do Iraque, enfatizando a diversidade étnico-religiosa da população iraquiana, composta majoritariamente por árabes e curdos, bem como a divisão entre muçulmanos sunitas e xiitas (Conare, 2020d). Segundo a nota, desde a década de 1980, o Iraque tem enfrentado um cenário de sucessivos conflitos armados, com breves intervalos de estabilidade, iniciando com a Guerra Irã-Iraque e, posteriormente, a Guerra do Golfo.

A invasão do país pelos EUA em 2003, que resultou na queda do regime de Saddam Hussein, foi um marco decisivo na intensificação dos conflitos sectários e deu início a uma guerra civil ainda em curso (Conare, 2020d). Ademais, a deposição de Hussein, que governava com o apoio dos árabes sunitas, ensejou um contexto de lacuna de autoridade que, no entanto, foi rapidamente preenchido por milícias sectárias, provocando mais violência contínua (Conare, 2020d).

A tentativa de reconstrução do Iraque, após anos de autoritarismo e embargo econômico, foi dificultada pela destruição da infraestrutura básica e pela fragmentação do poder político entre diferentes grupos étnico-religiosos (Conare, 2020d). Essa fragmentação facilitou o surgimento de grupos extremistas, como o ISIS, aproveitando-se da instabilidade no poder para expansão de seu controle sobre diversas regiões do país (Conare, 2020d). Ainda segundo a nota, embora as forças de segurança iraquianas, com o apoio de uma coalizão internacional, tenham conseguido recuperar territórios dominados pelo ISIS, em 2017, o grupo permanece realizando ataques esporádicos, mantendo uma situação de violência e insegurança em várias regiões do território iraquiano.

A Nota Técnica nº 26/2020 destaca também a fragilidade do governo central iraquiano, incapaz de consolidar um controle efetivo sobre o território nacional e de garantir a segurança da população. A crise de governabilidade é evidenciada pela dificuldade de formação de um governo estável, marcada pela renúncia do Primeiro-Ministro Adil Abdul-Mahdi e pelos persistentes protestos contra a corrupção, o desemprego e a intervenção estrangeira (Conare, 2020d). Segundo a nota, a continuidade de uma política sectária e a destruição generalizada de cidades, como Ramadi e Mosul, além dos elevados números de refugiados e deslocados internos, têm impedido a construção de um Estado funcional no país.

Na seção em análise, a Nota Técnica nº 26/2020 identifica cinco principais atores envolvidos nos conflitos e na instabilidade institucional do Iraque. As Forças de Segurança Iraquianas (ISF), segundo a mencionada nota, compreendem as forças armadas, a polícia federal e as polícias locais, atuando como o principal órgão de segurança nacional (Conare, 2020d). Paralelamente, o Governo Regional do Curdistão (KRG) exerce autoridade na Região do Curdistão do Iraque, abrangendo Erbil, Sulaymaniyah e Duhok (Conare, 2020d). A nota técnica destaca, ainda, a atuação de forças armadas curdas, conhecidas como Peshmerga, as quais auxiliaram no combate ao ISIS desde 2014. Contudo, conforme a nota, as atividades militares do Peshmerga não ocorrem de forma necessariamente coordenadas com as das forças de segurança nacionais (Conare, 2020d).

Além disso, a Nota Técnica menciona as Forças de Mobilização Popular (PMF), organização composta por diversas milícias majoritariamente xiitas, que, apesar de legalmente integradas às forças de segurança em 2018, operam como uma formação militar independente, não subordinada ao comando central das ISF. Por fim, a nota ressalta a atuação do ISIS, registrando que, mesmo após a perda do controle de territórios em 2017, o grupo continua a realizar ataques através de células insurgentes, sendo responsável por graves violações de direitos humanos, como assassinatos e violência sexual (Conare, 2020d).

Em seguida, na seção “Cronologia dos Principais Eventos”, a Nota Técnica nº 26/2020 apresenta uma organização cronológica de eventos ocorridos no Iraque entre 2003 e 2020. De acordo com a nota, em 2003, inicia-se um período de instabilidade e conflitos, com a invasão liderada pelos EUA, durante a Guerra do Iraque, e a subsequente queda de Saddam Hussein. Em 2004, destaca-se a insurgência entre diferentes grupos étnico-religiosos, como sunitas, xiitas, curdos, e a presença mais constante do Al-Qaeda no Iraque, criando um cenário de violência constante que culminou na execução de Hussein em 2006 e no início de uma guerra civil e no surgimento do ISIS (Conare, 2020d).

Nos anos seguintes, conforme a cronologia apresentada na nota, as tensões sectárias continuaram a afetar a política e a segurança no Iraque. Em 2011, houve a retirada das tropas americanas, que não gerou a pacificação desejada, e, de outro lado, persistiu o crescimento do ISIS, tomando controle de diversos territórios, em 2014, ameaçando o governo (Conare, 2020d). Apesar das vitórias militares das forças do governo e aliados sobre o ISIS, em 2017, que incluíram a retomada de Mosul, o país seguiu enfrentando situação de violência e instabilidade, com disputadas entre o governo central e as forças curdas, além das tensões internas provocadas por milícias xiitas (Conare, 2020d).

Entre 2018 e 2020, registra a ocorrência de protestos contra a corrupção e o desemprego, bem como a intervenção estrangeira, desencadearam violentas repressões estatais (Conare, 2020d). Em 2020, houve o assassinato do comandante iraniano Qasem Soleimani, com ataque a bases áreas norte-americanas no território e manifestações para retiradas das tropas americanas, com persistência de protestos (Conare, 2020d).

Observa-se que, seções intituladas “Contextualização – Panorama Geral” e “Cronologia dos Principais Eventos”, a Nota Técnica nº 26/2020 indicou um cenário sociopolítico instável no Iraque, com dificuldades de o governo iraquiano de superar as divisões sectárias e de estabilizar o país, o que, por seu turno, indica imprevisibilidade acerca da governança e da segurança futuras no país.

4.4.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos no Iraque conforme a Nota Técnica nº 26/2020

Em seus itens subsequentes, a Nota Técnica nº 26/2020 apresenta uma análise a partir dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, que inspirou a adoção pela legislação brasileira de um conceito ampliado de refugiado, na seguinte sequência: violência generalizada,

agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

4.4.2.1 Violência generalizada

A situação de violência generalizada no Iraque, conforme descrita na Nota Técnica nº 26/2020, decorre da persistente instabilidade resultante de tensões étnicas, religiosas e sectárias entre diversos grupos, incluindo sunitas, xiitas, árabes, curdos, cristãos, yazidis e turcomenos. Conforme a nota, essa diversidade gera permanentes conflitos, especialmente em áreas disputadas entre o governo iraquiano e a região curda, fazendo com que o país esteja entre os piores colocados em condições de segurança, ocupando a posição 160 de 163 no índice global (Conare, 2020d).

Segundo a Nota Técnica nº 26/2020, a contenção do domínio do ISIS em partes do território, apesar de seus efeitos temporários, não eliminou as ameaças e atos de violência praticados pelo grupo. A atuação de grupos paramilitares, muitos surgidos após 2003, foi decisiva na contenção do ISIS, no entanto, a proliferação desses grupos e sua resistência em se subordinar ao comando das forças de segurança nacionais perpetuam um estado de incerteza e insegurança (Conare, 2020d). A nota registra, ainda, relatos de disputa entre esses grupos por controle e recursos, somada às frequentes violações de direitos humanos daqueles identificados como associados ao ISIS ou contrários ao islamismo.

Há o registro também do agravamento da vulnerabilidade da população local, com elevado número de deslocados internos, no montante de 1,5 milhões de pessoas deslocadas, as quais enfrentam discriminação e isolamento quando associados ao apoio a grupos extremistas, ainda que sem provas dessa vinculação (Conare, 2020d).

A partir de relatório produzido em 2019 pelo ACNUR, a nota registra que as células remanescentes do ISIS continuam a realizar ataques, explorando a fragilidade da segurança em áreas rurais e desérticas. Mesmo após a retomada de territórios como Mosul, os ataques do ISIS voltaram a crescer em 2019, especialmente em regiões como Kirkuk e Diyala, com a prática de assassinatos de líderes locais, sequestros e o uso de IED, principalmente contra civis e forças de segurança, exacerbando a sensação de insegurança (Conare, 2020d). Além disso, a nota faz referência a relatório da HRW indicando que crimes praticados pelo ISIS, desde 2014, são configurados com crimes de guerra e crimes contra a humanidade, muito embora não haja tal previsão na legislação iraquiana.

Ainda conforme a Nota Técnica nº 26/2020, relatório do ACNUR indica que a incapacidade do governo iraquiano de resolver problemas estruturais, como a corrupção e a falha na prestação de serviços e as tensões entre diferentes grupos étnicos, contribui para a continuidade da violência no país e pode ensejar o fortalecimento do ISIS. Mesmo após as perdas territoriais, o grupo permanece ativo, operando em regiões de difícil controle pelas forças de segurança, o que mantém elevado o nível de violência e impede o estabelecimento de uma paz duradoura no Iraque (Conare, 2020d).

A persistência dessas condições, segundo registrado na nota, evidencia um cenário de violência generalizada, enquanto a população iraquiana continua a sofrer com as consequências de um Estado de direito fragilizado e com o impacto direto de áreas contaminadas por explosivos, dificultando o retorno seguro de deslocados e limitando as operações humanitárias.

4.4.2.2 Agressão Estrangeira

A Nota Técnica nº 26/2020 não indica a definição utilizada para avaliação do critério agressão estrangeira. No entanto, informa terem sido identificados no Iraque os eventos que indicariam a existência de agressão estrangeira. De acordo com a nota, em 29 de dezembro de 2019, o exército norte-americano conduziu bombardeios aéreos em Al-Anbar, resultando em 25 mortes e 51 feridos da milícia xiita Kataib Hezbollah (Conare, 2020d). Segundo a nota, tratou-se de uma retaliação a um ataque em Kirkuk, que havia causado baixas entre militares americanos, cuja responsabilidade foi atribuída a aquele grupo.

De acordo com a nota técnica, conforme relatado no *Iraq Humanitarian Bulletin* de 2020, produzido pelo Escritório das Nações Unidas para Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA), as tensões no Iraque aumentaram significativamente no final de dezembro de 2019, ocasião em que apoiadores de milícias alegadamente afiliadas ao Irã conseguiram acessar a chamada Zona Verde. A partir de então, iniciaram uma manifestação violenta nos arredores da Embaixada dos EUA em Bagdá, culminando em uma tentativa de invasão do complexo (Conare, 2020d).

No início de janeiro de 2020, os EUA intensificaram as operações militares, realizando um ataque com drones que provocou a morte do comandante iraniano Qasem Soleimani no Aeroporto Internacional de Bagdá (Conare, 2020d). De acordo com a mencionada nota técnica, houve uma resposta imediata do Irã, que, em 8 de janeiro, lançou 22 mísseis contra bases americanas e iraquianas em Al-Anbar e Erbil. As tensões escalaram ainda mais quando, em março de 2020, a base de Campo Taji foi repetidamente bombardeada, provocando mais vítimas

entre americanos, britânicos e iraquianos. Esses eventos, conforme a Nota Técnica nº 26/2020, suscitaram fortes críticas do governo iraquiano, que condenou as ações como uma violação de sua soberania.

Paralelamente, a Nota Técnica nº 26/2020 destacou que o conflito entre a Turquia e o PKK, existente desde os anos 1970, se intensificou no norte do Iraque em 2018, com as forças turcas permanecendo na região após o término dos combates contra internacionais contra o ISIS. Em 2019, de acordo com a nota, os ataques turcos ao PKK provocaram mortes de civis e danos à propriedade na Região Autônoma do Curdistão (Erbil, Duhok e Al-Sulaymaniyah). Naquele ano, houve registro que a Turquia também planejou expandir sua infraestrutura militar na região e anunciou a operação *Claw 2*, na qual foram mortos 71 combatentes do PKK, embora fontes iraquianas tenham reportado civis entre as vítimas. Conforme a mencionada nota, o relatório *Country Guidance: Iraq*, da EASO, de junho de 2019, destacou ser este conflito uma das principais ameaças à segurança no norte do Iraque (Conare, 2020d).

4.4.2.3 Conflitos Internos

A Nota Técnica nº 26/2020 aponta eventos no Iraque que indicariam a existência de conflitos internos, não apresentando, contudo, um conceito ou os parâmetros para avaliação do critério. Inicialmente, a nota apresenta um panorama geral, sob o título de “Contextualização dos Conflitos e Tensões”, e, em seguida, relata eventos ocorridos nas regiões de Duhok, Erbil, Al-Sulaymaniyah, Ninewa, Kirkuk, Salah Al-Din, Al-Anbar, Diyala e Bagdá, em tópicos separados.

Para contextualização dos conflitos, a nota técnica registra, inicialmente, que as disputas entre sunitas e xiitas no Iraque continuam a ser um fator determinante na instabilidade do país, exacerbadas por conflitos entre outros grupos sectários, como árabes e curdos e entre minorias. De acordo com a referida nota técnica, desde 2014, o número de grupos armados no país aumentou, englobando forças tribais, milícias, polícias federal e local, e forças militares, criando um “cenário fluido e de difícil definição” (Conare, 2020d, p. 6). Destaca que, em razão da tentativa de incorporação pelas forças estatais da PMF, há dificuldade de distinção entre forças estatais e não-estatais.

A Nota Técnica nº 26/2020 registra que o relatório *Country Guidance: Iraq* (produzido em junho de 2019 pela EASO) destaca a coexistência de múltiplos conflitos internos armados no Iraque, sobressaindo-se o conflito entre o governo iraquiano e o Estado Islâmico, no qual há também envolvimento de forças curdas, da PMF e outras milícias armadas, e, de outro lado, de

uma coalizão internacional liderada pelos EUA. A nota pontua, ainda, que o relatório *Global Peace Index 2019* sublinha o aumento no número de mortes decorrentes desses conflitos, evidenciando a gravidade da situação (Conare, 2020d).

Em seguida, a nota reproduz os mapas elaborados pela ACCORD em 2020, os quais ilustram a quantidade de incidentes e mortes em diferentes regiões do Iraque. Os incidentes em questão incluem uma variedade de eventos, como batalhas, atividades estratégicas não violentas, protestos e violência contra civis. A nota registra que a análise desses mapas, que comparam dados de 2018 com o terceiro trimestre de 2019, revela a persistência dos conflitos, especialmente nas regiões norte e oeste do país.

Quanto a região de Duhok, a Nota Técnica nº 26/2020 registra que a presença militar turca nas áreas rurais de Duhok se intensificou em 2018, com confrontos terrestres e ataques aéreos que resultaram em mortes de civis e no fechamento de fronteiras entre o Iraque e a Síria. Em janeiro de 2018, protestos eclodiram após ataques aéreos turcos que vitimaram civis na área de Shiladze, culminando na invasão de uma base militar turca por manifestantes. As forças de segurança curdas do local reagiram com prisões de dezenas de manifestantes, ativistas e jornalistas (Conare, 2020d). Ademais, além da presença turca, outros grupos armados, incluindo rebeldes curdos e grupos de oposição curdo-iranianos, mantêm atividades nas áreas montanhosas do Curdistão Iraquiano, com relatos de ataques ocasionais e confrontos com forças iranianas em 2018 (Conare, 2020d).

A Nota Técnica nº 26/2020 informa que o relatório *Northern Iraq: Security Situation and the Situation for Internally Displaced Persons (IDPs) in the Disputed Areas*, produzido pelo *Danish Immigration Service*, indica haver pressão para o retorno dos deslocados internos. Registra que as autoridades curdas têm conduzido campanhas para incentivar o retorno dos deslocados internos às suas áreas de origem, no entanto, o fechamento do escritório que auxiliava na emissão de documentos de identificação tornou mais difícil para os deslocados obterem novos documentos, essenciais para a sua liberdade de circulação (Conare, 2020d).

Segundo a nota, os dados do relatório *Country Guidance: Iraq* da EASO reforçam que a situação de segurança na região de Duhok deteriorou-se em 2018, com um aumento significativo no número de incidentes e mortes de civis em comparação ao ano anterior e, em 2019, a violência na província intensificou-se, em razão de confrontos entre o exército turco e combatentes do PKK, além de registros de sequestros e violência contra civis (Conare, 2020d).

Em Erbil, houve confronto áreas rurais envolvendo as forças armadas turcas, o PKK e, ocasionalmente, forças iranianas, que realizaram bombardeios em partes da província (Conare, 2020d). Além disso, ataques com mísseis e carros-bomba contra insurgentes curdos e grupos

de oposição curdo-iranianos também foram relatados em 2018 (Conare, 2020d). A presença do ISIS em Erbil, especialmente no distrito de Makhmour, segundo a nota técnica, contribuiu para o agravamento da situação de segurança, com o grupo exercendo pressão física e psicológica sobre a população local (Conare, 2020d).

Ainda conforme a nota, a segurança na região de Erbil se deteriorou em 2018, com 15 mortes de civis registradas, principalmente devido ao uso de armas de fogo e explosivos. Em 2019, houve um aumento no número de incidentes relacionados à segurança, com 373 registros, incluindo combates, explosões e violência contra civis, atribuídos a uma variedade de atores, como combatentes do ISIS, forças turcas e o PKK (Conare, 2020d).

Em Al-Sulaymaniyah, conforme a Nota Técnica nº 26/2020, o ISIS mantém uma base na região montanhosa de Halabja, com alianças locais e fornecimento de combatentes curdos. Protestos políticos significativos ocorreram nesta região, em dezembro de 2018, com ataques a prédios públicos e pedidos de renúncia do KRG (Conare, 2020d). Segundo a nota, a região também sofre com a contaminação por restos explosivos decorrentes dos conflitos contra o ISIS entre 2014 e 2017, ressaltando ainda o registro de vários incidentes relacionados à segurança, incluindo combates, explosões, bombardeiros e violência contra civis (Conare, 2020d).

De acordo com Nota Técnica nº 26/2020, na região de Ninewa, mesmo após a retomada de territórios do ISIS em 2017, a situação de segurança permanece frágil com a presença de múltiplos grupos armados e disputas entre forças locais, como milícias árabes sunitas, caldo-assírias, cristãs, yezidis, shabaks, turcomenos xiitas e curdas, as quais, em diferentes momentos, aliaram-se com as forças estatais e controlaram a região. Ademais, a nota destaca que, embora o ISIS não controle mais territórios na região, ainda realiza ataques esporádicos, especialmente em Mosul e áreas rurais, e, de outro lado, as forças de segurança do Iraque não são suficientemente fortes para controlar os agentes armados atuantes na região, conforme o relatório do *Danish Immigration Service* (Conare, 2020d). A destruição em Mosul e outras áreas da província, como Sinjar, continuaria a impactar severamente a infraestrutura e a vida da população local, dificultando os esforços de reconstrução e o retorno seguro dos deslocados (Conare, 2020d).

Na província de Kirkuk, a Nota Técnica nº 26/2020 relata que a diversidade étnica e a presença de vários grupos armados têm gerado alta instabilidade, com o ISIS mantendo células de ataque operantes, mesmo após a sua retirada de 2017. Conforme a referida nota, na região há registro de múltiplos incidentes relacionados à segurança, sendo apontado no relatório produzido pelo *Danish Immigration Service* um elevado nível de violência com difícil identificação dos responsáveis, que poderiam decorrer tanto de crime organizado como grupos

políticos. A tensão entre grupos étnicos, como árabes, turcomenos e curdos, é exacerbada por ações de milícias, incluindo abusos e destruição de propriedades, resultando na saída de grupos árabes e em bloqueios ao retorno de deslocados internos (Conare, 2020d).

Na região de Salah Al-Din, de acordo com a Nota Técnica nº 26/2020, o controle territorial ainda é disputado por diversas milícias e forças armadas, com frequentes relatos de violência contra civis, incluindo sequestros, assassinatos e destruição de propriedade, e, conforme o mencionado relatório do *Danish Immigration Service*, há disseminação de grupos armados que as forças governamentais não conseguem conter. Embora a região tenha sido retomada do controle do ISIS, o grupo manteve presença em zonas remotas, realizando ataques contra forças de segurança e civis (Conare, 2020d).

Em Al-Anbar, a Nota Técnica nº 26/2020 registra que o relatório *Country Guidance: Iraq* da EASO informou a presença de células dormentes do ISIS em algumas áreas (região do deserto, Vale Ghadaf e Al-Hussainiah), que continua a ameaçar a segurança, com ataques às forças de segurança e a postos de controle, estações policiais e veículos militares. Ainda segundo a nota, em outubro de 2018, foi declarado estado de emergência ao longo da fronteira com a Síria em razão dos ataques do grupo, tendo sido registrado incidentes de segurança em que houve mortes violentas de civis (Conare, 2020d). A destruição generalizada de propriedades durante as operações de liberação do território do ISIS ainda não foi totalmente solucionada pelas forças governamentais, e a presença de restos explosivos continua a representar um perigo significativo para civis (Conare, 2020d).

Diyala é uma região com diversidade étnica e religiosa, conforme a Nota Técnica nº 26/2020, tendo sido identificada como nascedouro de grupos extremistas desde 2004, com expansão da atuação e controle do ISIS na maior parte das áreas rurais da província. Há registro da atuação da PMF na região, exercendo a função de forças de segurança; no entanto, de acordo com a referida nota técnica, a presença de milícias e forças tribais, com frequentes incidentes de violência, incluindo ataques a civis e destruição de infraestrutura, e a competição por controle territorial entre diferentes grupos prolonga o contexto de insegurança e dificuldades para o retorno dos deslocados internos (Conare, 2020d).

Em relação a Bagdá, a Nota Técnica nº 26/2020 registra que, apesar da redução dos ataques do ISIS, o grupo permanece ativo nos arredores da capital. De acordo com a nota, a função de forças de segurança também seria exercida pela PMF, considerado um “grupo inconstante e de difícil rastreamento” (Conare, 2020d, p. 11), com relatos de conflitos frequentes entre o grupo e as forças de segurança iraquianas, e, ainda, registros de sequestros e disputas violentas por território, apoio populacional e político. A partir do *Country Guidance: Iraq*

produzido pela EASO, a nota informa que, em 2018, foram registrados 392 incidentes de segurança resultando em mortes violentas de civis em Bagdá e seus arredores, representando uma taxa de 7,4 mortes por 100.000 habitantes. Ainda utilizando os dados do referido relatório, a nota técnica registra que a violência em Bagdá, durante o ano de 2018, teve relevante viés político, com episódios de intimidação, escaramuças armadas e assassinatos entre grupos xiitas, principalmente no contexto das eleições (Conare, 2020d).

Por fim, tendo por base o referido relatório da EASO, a nota técnica registra que a violência criminal, frequentemente atribuída a milícias, incluiu sequestros, extorsões, uso de explosivos, armas de fogo e roubos (Conare, 2020d). Registra, também, que o ISIS continuou a utilizar explosivos contra civis em locais públicos, como mercados, ônibus e lojas, e líderes tribais também foram alvos dos ataques do grupo, destacando, ao final, que a maioria dos deslocados internos em Bagdá é originária das regiões de Al-Anbar, Ninewa e Babil (Conare, 2020d).

4.4.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

A Nota Técnica nº 26/2020 não informa previamente o conceito adotado para o exame do critério violação maciça de direitos humanos. No entanto, a Nota Técnica avalia a existência de violação de maciça de direitos humanos a partir (1) da necessidade e acesso à assistência humanitária; (2) de violações aos direitos à educação; (3) do direito à saúde; (4) à segurança alimentar; (5) da existência de deslocamentos forçados; (6) da necessidade de serviços de proteção especializada por parte da população, contra exploração infantil, violência de gênero, em razão da existência de campos minados, e, de acesso à documentação; (7) de violação dos direitos das mulheres e da existência de violência de gênero; (8) da prática de assassinatos ou mortes arbitrarias, tortura, maus tratos por forças iraquianas, curdas e pelo ISIS, além da alta taxa de execução por meio da pena de morte; (9) da prática de detenções arbitrarias.

A nota técnica apresenta, inicialmente, um tópico sobre o “panorama da necessidade de assistência humanitária” no Iraque, indicando a existência de demanda por ajuda humanitária para cerca de 4,1 milhões de pessoas deslocadas entre 2014 e 2017. Informa que as organizações de assistência encontram dificuldades para sua atuação pela ausência de “apoio viável ou confiável” (Conare, 2020d, p. 12) do governo, com dificuldade de coordenação entre as autoridades nacionais e locais, ou mesmo por óbices burocráticos (dificuldades para passagem em postos de controle e restrições de movimento no território), que se agravaram durante 2019,

nas regiões de Ninewa, Al-Anbar, Salah Al-Din, Kirkuk, Diyala, Bagdá, Al-Sulaymaniyah, Erbil e Duhok.

Em seguida, a Nota Técnica nº 26/2020 apresenta dados para indicar a violação ao direito à educação no país. Relata que há obstáculos para o acesso à educação formal e não formal para 18% das crianças em campos de deslocados internos, incluindo a ausência de professores suficientes e de treinamento adequado a docentes, a escassez de material escolar e o elevado número de estudantes por sala (Conare, 2020d). Informa também que a estrutura física de escolas foi danificada ou destruída nas chamadas áreas de retorno e, de outro lado, que houve a estimativa da necessidade de serviços educacionais emergenciais a cerca de 1,2 milhões de crianças deslocadas e retornantes, em 2020, nos distritos de Ninewa, Al-Anbar, Salah Al-Din, Kirkuk, Al-Sulaymaniyah, Erbil e Duhok (Conare, 2020d). E, ainda, quanto ao direito à educação, registra que as crianças e jovens adultos que viveram e vivem em áreas controladas pelo ISIS apresentam “lacuna substancial em seus conhecimentos acadêmicos devido a anos de falta de educação e também enfrentam desafios na obtenção da documentação civil necessária para se matricular na escola formal” (sic) (Conare, 2020d, p. 12); situação também identificada em campos de deslocados.

No que se refere ao direito à saúde, a Nota Técnica nº 26/2020 aponta a ausência de serviços básicos de saúde para cerca de 825 mil pessoas deslocadas, vivendo dentro ou fora de campos. Informa a dificuldade de acesso a medicamentos para tratamento de doenças crônicas e a remédios essenciais, a deficiência de cobertura vacinal e atendimento neonatal a crianças, e, ainda, a carência de profissionais de saúde, indicando que o sistema de saúde do país está em crise, provocada, dentre outros fatores, por conflitos constantes (externos e internos), pela imposição de sanções econômicas, pela atuação do ISIS no país e “ingerência governamental” (Conare, 2020d, p. 13). De acordo com a nota, as populações mais afetadas são das regiões de Al-Anbar, Babil, Bagdá, Duhok, Diyala, Erbil, Kirkuk, Al-Najaf, Ninewa, Salah Al-Din e Al Sulaymaniyah. A Nota Técnica nº 26/2020 aponta também a existência de comprometimento da segurança alimentar por pessoas deslocadas e retornantes, e de acesso a meios de subsistência emergenciais por 2,39 milhões de pessoas, em 2020, com maior severidade entre os deslocados (em virtude do maior índice de desemprego), nos territórios de Ninewa, Al-Anbar e Salah Al-Din (Conare, 2020d).

Em seguida, a Nota Técnica nº 26/2020 aborda a ocorrência de deslocamentos forçados e a situação dos campos de deslocados no Iraque. Há o registro de retornos forçados (em algumas situações mediante despejo de pessoas por forças de segurança do governo, obrigando-as a retornarem a sua província de origem); bem como de impedimento de retornos, durante o

ano de 2019 (Conare, 2020d). A nota também informa que o número de deslocados em campos diminuiu, ao passo que houve o aumento do número de deslocados em assentamentos informais, destacando que, nesses locais (campos e assentamentos informais), as condições de vida não estão em padrões adequados (Conare, 2020d).

De acordo com a nota, 88% desses deslocados internos não pretenderiam retornar as suas províncias, em curto prazo (12 meses), exigindo maior assistência a esse grupo, especialmente crianças, em razão da maior vulnerabilidade (Conare, 2020d). Ainda nesse tema, a referida nota técnica, com base em relatório produzido pela OIM em 2020, informa a existência de re-deslocamentos, “fenômeno no qual há retorno seguido de novo deslocamento devido a condições desfavoráveis e instáveis no local de origem” (Conare, 2020d, p. 16), provocado por retornos involuntários, pelas condições precárias percebidas ao retornar, pela continuidade da violência e, também, pela destruição das moradias.

A Nota Técnica nº 26/2020 indica a necessidade de proteção especializada a 2,9 milhões de pessoas contra a exploração infantil, violência de gênero, incidentes e mortes em campos minados e perda da propriedade. Destaca, também, a repercussão da ausência de documentação essencial a parte da população civil, com a grande número de famílias (cerca de 500 mil grupos familiares) sem documentação civil, condição agravada por limitações financeiras e pela percepção de associação a grupos extremistas (Conare, 2020d). Registra, ainda, com base em relatórios da HRW e da UNICEF, a violação a direito das mulheres em razão de altos índices de violência doméstica e sexual, casamentos forçados e mutilação genital feminina (Conare, 2020d).

Ainda no exame do critério violação maciça de direitos humanos, a Nota Técnica nº 26/2020 aponta a prática de assassinatos, tortura, maus tratos e pena de morte, além de detenções arbitrárias, no Iraque. A partir de informações do relatório da HRW de 2020, a nota registra a ocorrência de tortura perpetrada pelas forças iraquianas e curdas, sendo as notificações da prática muitas vezes ignorada por autoridades judiciais; de mortes arbitrárias ou sem o devido processo legal provocadas pelo governo, pela PMF e pelo ISIS; da aplicação corriqueira da pena de morte, fazendo com que o país tenha um das mais altas taxas de execução do mundo; de detenções arbitrárias, sem ordem judicial, de pessoas suspeitas de associação ao ISIS, inclusive crianças, que normalmente também não tem assegurado o direito a ter acesso a um advogado ou ser levado a uma autoridade judicial em 24 horas (Conare, 2020d).

4.4.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 26/2020 relata ter identificado no Iraque circunstâncias que têm perturbado gravemente a ordem pública no país. Não há a informação dos parâmetros de avaliação desse critério, no entanto, a nota examina a existência de (1) violações e restrições a liberdades civis, como a liberdade de manifestação, expressão e de imprensa; (2) a incapacidade de o Estado proteger membros de minorias religiosas e étnicas, pessoas LGBTQI+, vítimas de violência de gênero e de violência doméstica e de combater o tráfico de pessoas; (3) a instabilidade política, com a persistência de disputas e conflitos.

Quanto a restrições a liberdades civis, especificamente de manifestação, expressão e imprensa, a nota informa que, conforme relatórios da ACCORD e da HRW, a ocorrência de protestos em Bagdá e no centro e sul do país, entre outubro de 2019 e janeiro de 2020, em razão do elevado nível de desemprego, da deficiência dos serviços públicos, da corrupção, da influência estrangeira no país e do sistema político de composição do governo com base em cotas étnicas; acrescentando que os protestos foram reprimidos com violência pelo governo, com uso de gás lacrimogêneo, canhões de água e balas reais, não se sabendo precisar o número de mortos, feridos e desaparecidos entre os manifestantes (Conare, 2020d). Destaca, ainda, a existência de relatos de mortes, sequestros, desaparecimentos, prisões e tortura de ativistas de direitos humanos; bem como de prisões e intimidações de jornalistas (Conare, 2020d).

Além disso, segundo a nota, o governo bloqueou inúmeras vezes o acesso à internet e aplicativos de mensagens, e, uma investigação conduzida pela AI, em 2020, concluiu pelo uso deliberado de força excessiva e letal contra civis pelo governo iraquiano para dispersar multidões, inclusive com o uso de granadas e rifles de caça, sem que as autoridades envolvidas tenham sido responsabilizadas (Conare, 2020d).

A nota afirma, com base em relatório do Departamento de Estado dos EUA, intitulado *2018 Country Reports on Human Rights Practices: Iraq*, que as restrições à liberdade de expressão também decorrem de autocensura, ante o medo de repressão pelo governo e por partidos políticos, grupos insurgentes, terroristas e extremistas ou grupos criminosos (Conare, 2020d). De outro lado, a liberdade de imprensa sofre restrições em razão da supervisão e a censura do governo central e do KRG, com episódios de “fechamento de meios de comunicação, restrições na comunicação, negação de acesso à informação pública e interferência na Internet” (Conare, 2020d, p. 20).

Ao tratar da capacidade estatal no Iraque, a Nota Técnica nº 26/2020 informa, a partir de relatório da EASO de 2019, a inexistência de proteção estatal a minorias religiosas e étnicas,

palestinos, pessoas LGBTQI+ e vítimas de violência doméstica, de gênero ou relacionada à honra. Afirma, com base em relatório do Departamento de Estado dos EUA acerca de tráfico de pessoas no país, que o governo iraquiano não estaria apto para combater o tráfico de pessoas, não sendo capaz de identificar as vítimas entre as populações vulneráveis, resultando na punição pelo governo de vítimas compelidas a praticar atos ilícitos, e tampouco teria investigado e responsabilizado os responsáveis por recrutamento de crianças-soldado e pela violência e exploração sexual de mulheres e meninas (Conare, 2020d). Ademais, segundo a nota, o fortalecimento da PMF impõe desafios ao monopólio estatal da força e à coesão do país, por operarem autonomamente e sem reconhecer a autoridade das forças de segurança oficiais (Conare, 2020d).

Por fim, a nota reforça a situação de indefinição política, a evidenciar a instabilidade do governo no Iraque, além da persistência de conflitos e disputas, fazendo com que o país esteja entre os piores índices de paz global, que considera indicadores quantitativos e qualitativos, “combinados para mensurar o estado de paz nos países, usando três domínios temáticos: segurança social, conflitos internos e internacionais em curso e grau de militarização” (Conare, 2020d, p. 21).

Ao final desta seção, a Nota Técnica nº 26/2020 afirma que “a situação do país como um todo ainda é bastante problemática” (Conare, 2020d, p. 21), por ter havido poucos avanços na reconstrução do país e na diminuição das tensões étnico-religiosas; estar o governo central enfraquecido; ter o conflito persistente impactado de forma grave a infraestrutura, economia e coesão social do país, concluindo pela existência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos está presente em toda a extensão do território iraquiano.

4.4.2.6 Posicionamento do MRE e do ACNUR

A Nota Técnica nº 26/2020, ao mencionar o posicionamento do MRE, faz menção a mensagem oficial do referido órgão (“Mensagem Oficial SEI 13301532”) que seria favorável à conclusão da existência de situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no Iraque. No entanto, não consta no corpo da nota técnica o teor da referida mensagem.

No que se refere ao posicionamento do ACNUR acerca da situação examinada no Iraque, a Nota Técnica nº 26/2020 faz menção notas oficiais da agência da ONU acerca da situação dos migrantes oriundos do Iraque. A nota informa que o posicionamento declarado em 2019, no sentido de recomendar aos países das Nações Unidas que se abstenham de retornar compulsoriamente aos países as pessoas que se deslocaram do país (Conare, 2020d).

4.4.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 26/2020

Em sua conclusão, a Nota Técnica nº 26/2020 indica a existência de “grave crise institucional com múltiplas violações dos direitos humanos, conforme inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997” (Conare, 2020d, p. 22). Em seguida, apresenta as seguintes recomendações preliminares: (1) o reconhecimento pelo Conare da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território do país; (2) caso reconhecida a situação pelo Comitê, que a CG-Conare submeta as solicitações de nacionais iraquianos que tenham sido formuladas com fundamento no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997, e não possam ser deferidas com base no referido dispositivo por nele não se enquadrarem, para serem julgadas com base no inciso III do referido artigo.

Por fim, a Nota Técnica nº 26/2020 recomenda (1) a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação das solicitações de refúgio de nacionais iraquianos; (2) a dispensa da entrevista de elegibilidade, desde que o solicitante (2.1) possua documentação iraquiana (passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade) a fim de comprovar a sua nacionalidade, (2.2) possua como “registro de última movimentação migratória a entrada no país” (Conare, 2020d, p. 22), (2.3) não exista óbice à concessão do refúgio, (2.4) sejam maiores de 18 anos, (2.5) não possuam autorização de residência, com base na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017); (3) a verificação de excludentes à concessão de refúgio, previstas no art. 3º da Lei nº 9.474/97; (4) a manutenção da indispensabilidade de verificação da permanência em território nacional, com a possibilidade de comprovação por meio de entrevista complementar; e (5) a atualização da decisão do Conare, no mínimo após o decurso de 12 meses, sem prejuízo de ser revista a qualquer momento, na hipótese de ser constatada mudança no contexto fático do país.

4.5 NOTA TÉCNICA Nº 01/2021 – REPÚBLICA DO MALI

A Nota Técnica nº 01/2021 (Conare, 2021a), datada de 16 de setembro de 2021, consubstancia EPO acerca da República do Mali, elaborado pela CG-Conare. Em sua introdução, informa apresentar uma análise detalhada da situação do país para verificar a existência da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento da condição de refúgio, conforme previsto no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97. A nota esclarece que, para análise da incidência da situação, são considerados os critérios da

Declaração de Cartagena de 1984, além de avaliação extensa e criteriosa da “situação de Mali” (Conare, 2021a, p. 1), o posicionamento do MRE e do ACNUR, referente à declaração de não retorno, quando disponível.

Em seguida, destaca que as informações nela consolidadas foram organizadas a partir dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena de 1984. Pontua, contudo, que antes da análise dos referidos critérios, foram apresentadas informações “com o objetivo de situar as estruturas históricas, políticas e socioeconômicas do país” (Conare, 2021a, p. 1), em suas seções intituladas Contextualização – Panorama Geral e Cronologia dos Principais Eventos.

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 01/2021, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.5.1 Eventos históricos, políticos e sociais da República Mali considerados na Nota Técnica nº 01/2021

A Nota Técnica nº 01/2021, na seção Contextualização – Panorama Geral, informa que a República do Mali é o oitavo maior país do continente africano, dividido em regiões administrativas, e não possui litoral, sendo, no entanto, atravessado pelo rio Níger. Conforme a nota, é um país de solo predominantemente árido, notadamente ao norte (65% do território é desértico ou semidesértico) e apresenta clima subtropical na região sul, onde há prática da pecuária e cultivo de algodão e extração de commodities, como ouro, fosfatos, caulim, sal, calcário, urânio, gesso, granito, bauxita, minério de ferro, manganês e estanho (Conare, 2021a). A economia não é diversificada, estando vulnerável a variação dos preços das commodities, e o rápido crescimento da população, juntamente com as mudanças climáticas, ameaçam a segurança alimentar, ao passo que a taxa de pobreza permanece em 47,2%, sendo mais acentuada nas áreas rurais mais populosas no sul do país (Conare, 2021a).

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, o Mali enfrenta uma grave recessão econômica, decorrente dos efeitos da pandemia do novo coronavírus e da crise sociopolítica após o golpe de Estado ocorrido em 2020. O PIB do país caiu cerca de 2% em 2020, em razão da queda da demanda por commodities e da produção agrícola, aumentando a pobreza principalmente em áreas rurais (CO Conare NARE, 2021a). Conforme a nota, naquele ano, o país ocupou uma das últimas posições no ranking global de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (Conare, 2021a).

A nota técnica informa, ainda, que a população do Mali é de cerca de 20 milhões de habitantes e composta por diversos grupos étnicos, sendo o maior o grupo dos Bambara, que

corresponde a 34% da população, e os demais grupos são os Peuhl, os Dogon, os Maraka/Soninke, os Malinke, os Sonrhai/Djerma, os Minianka, os Tamacheq, os Senoufo, os Bobo e outros 7% da população pertencem a etnias não identificadas. Ademais, o país possui 13 línguas nacionais, além da língua oficial, que é o francês (Conare, 2021a). A construção de uma identidade nacional, desde a independência, não foi exitosa, em razão das dificuldades para integrar as populações mais de áreas mais remotas, especialmente os tuaregues do nordeste do país (Conare, 2021a).

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2021, a constituição do país, outorgada em 1992, estabeleceu uma república presidencialista com um poder legislativo unicameral, representado pela Assembleia Nacional, e um estado laico, acrescentando que partidos políticos com orientação religiosa são proibidos. O presidente é eleito por voto direto, por maioria absoluta, para um mandato de 5 anos, sendo possível uma reeleição; e, uma vez eleito, o presidente nomeia o primeiro-ministro (Conare, 2021a). Os integrantes da Assembleia Nacional também possuem mandatos de 5 anos (Conare, 2021a).

Ainda segundo a mencionada nota técnica, 93,9% da população do país é muçulmana e apenas 2,8% são cristãos e 0,7% animistas (Conare, 2021a). De acordo com a nota, embora o islamismo no Mali tenha sido “historicamente moderado e pluralista” (Conare, 2021a, p. 3), convivendo outros sistemas de crenças, houve o crescimento da influência de grupos fundamentalistas islâmicos, a partir de 2012.

A Nota Técnica nº 01/2021 destaca a atuação de diversas milícias e grupos armados no Mali, sendo listados (1) o Movimento Nacional pela Libertação de Azawad (MNLA), grupo político armado, originário das rebeliões tuaregues da década de 1990 e 2000, liderado por Mohamed Ag Najum, ex-coronel do exército líbio, e busca a independência da região de Azawad; (2) o Estado Islâmico no Grande Saara (ISGS), grupo militante adepto da ideologia do Jihadismo Salafi, atualmente liderado por Abdoul Hakim Al-Sahraoui, com maioria dos seus combatentes da etnia Peuhl; (3) o Al-Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI), organização islâmica armada de origem argelina, considerado uma organização terrorista pelas Nações Unidas; (4) o Movimento para a Unidade e Jihad na África Ocidental (MUJAO), grupo jihadista islâmico armado, formado de dissidentes do AQMI, que buscam introduzir a Sharia nas comunidades do Norte do Mali; e (6) o Jama'at Nasr al Islam wal Muslimin (JNIM), braço oficial da Al-Qaeda no país.

Em seguida, na seção Cronologia dos Principais Eventos, a Nota Técnica nº 01/2021 apresenta eventos ocorridos entre 1991 a julho de 2021 na República do Mali, organizado em subseções, para tratar (1) do processo de redemocratização, elaboração de uma nova

constituição e período de estabilidade política, de março de 1991 a 2012; (2) da intervenção francesa e criação da Missão de Estabilização Integrada Multidimensional das Nações Unidas no Mali (MINUSMA), com ao golpe de Estado ocorrido em março de 2012 e suas repercussões, até 2021; (3) das tentativas de firmar um acordo de paz com os grupos rebeldes atuantes no norte do país, em 2015; (4) da realização de eleições presidenciais, em 2018, e das eleições parlamentares, em 2020; (5) do golpe de Estado ocorrido em agosto de 2020; e, ainda, (6) do mais recente golpe de Estado, ocorrido em maio de 2021, seguindo-se a tentativa de assassinato contra o presidente interino, em julho de 2021.

Acerca do processo de redemocratização, elaboração de uma nova constituição e período de estabilidade política no Mali, a Nota Técnica nº 01/2021 destaca que, em março de 1991, a repressão aos protestos populares contra a ditadura então existente no país, ordenada pelo ditador Moussa Traoré, resultou na morte de cerca de trezentos manifestantes e gerou motins entre soldados que se recusaram a continuar a cumprir determinações de repressão. Sob a liderança do tenente-coronel Amadou Toumani Touré, conhecido como ATT, os insurgentes destituíram Traoré ainda em 1991 (Conare, 2021a). ATT, considerado pela comunidade internacional um “soldado da democracia” (Conare, 2021a, p. 4), abdicou do poder e permitiu a convocação de uma Conferência Nacional, que resultou na promulgação de uma nova constituição e em eleições democráticas em 1992.

Segundo a referida nota técnica, a partir desse marco, o país estabeleceu premissas para a consolidação de um regime democrático, por meio do estabelecimento de um governo civil, com eleições universais e regulares, da criação de um tribunal constitucional independente e outros mecanismos de participação democrática, o que lhe permitiu angariar apoio da comunidade internacional (Conare, 2021a). Em 1999, Mali aderiu ao Programa de Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) do FMI e, em 2005, obteve uma atenuação de sua dívida externa (Conare, 2021a). Nesse período de estabilidade democrática, o país teve eleições presidenciais livres em 1992, 1997 e 2002, com transições pacíficas de poder (Conare, 2021a). Em 1992, ATT foi eleito presidente do Mali e respeitou o limite constitucional de dois mandatos; contudo, o pleito de 1997 apresentou intercorrências, uma vez que, conforme a nota técnica, foi boicotado pela oposição em protesto a supostas irregularidades eleitorais (Conare, 2021a).

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2021, ATT foi eleito novamente presidente, em 2002, apresentando-se como candidato independente, sem filiação partidária, sendo reeleito em 2007. Contudo, a ausência de vinculação partidária do então presidente teria enfraquecido a consolidação democrática no país (Conare, 2021a). Por meio de uma “política de consenso”

(Conare, 2021a, p. 4), ATT construiu uma coalizão de partidos, silenciando, no entanto, a oposição e permitindo a formação de uma elite política desconectada das necessidades populares, conjuntura que favoreceu a disseminação de corrupção e impunidade no sistema político do país (Conare, 2021a).

A partir de 2007, o Mali passou a enfrentar ataques mais frequentes de grupos extremistas, como a AQMI, o que desestabilizou a zona do Sahel e aumentou os índices de criminalidade, em razão do tráfico de drogas, de armas e de pessoas, além de sequestros de estrangeiros ocidentais (Conare, 2021a). Ademais, após a queda de Al-Qadhafi na Líbia, em 2011, o fluxo de combatentes líbios e de armas para o Mali contribuiu para uma nova rebelião Tuaregue, em 2012 (Conare, 2021a).

Apesar da instabilidade política, a Nota Técnica nº 01/2021 afirma que observadores internacionais esperavam que houvesse uma transferência pacífica de poder nas eleições previstas para março de 2012. No entanto, em janeiro de 2012, uma coalizão de grupos rebeldes separatistas e jihadistas, incluindo o MNLA e o MUJAO, promoveu ataques no norte do país, conquistando territórios e derrotando o exército malinês, e a instabilidade deu ensejo a um golpe de Estado, em março de 2012 (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 registra ainda que a crise sociopolítica possibilitou que os insurgentes ocupassem cerca de dois terços do território do Mali. Entretanto, divergências entre os grupos resultaram na expulsão dos integrantes do MNLA, ficando as regiões sob o controle de jihadistas, que impuseram uma versão radical da Sharia, utilizando-se do colapso do Estado e da então hesitação da comunidade internacional para consolidar seu controle na região (Conare, 2021a).

Em dezembro de 2012, a ONU autorizou a Missão de Apoio Internacional liderada por africanos ao Mali (AFISMA), e, em janeiro de 2013, a França interveio diretamente no país, com a Operação Serval, a pedido do governo malinês (Conare, 2021a). Em fevereiro, a AFISMA foi implementada e, em seguida, países europeus articularam um acordo de paz, o que possibilitou a realização de eleições presidenciais, vencidas por Ibrahim Boubacar Keita, em agosto de 2013 (Conare, 2021a). A referida Operação Serval foi sucedida pela MINUSMA, com 6.000 integrantes voltados para ações de segurança e estabilização política, no entanto, os grupos armados atuantes em várias regiões obstaram a retomada do controle dos territórios (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 destacou, ainda, que a crise humanitária no Mali persistiu mesmo com o acordo de paz assinado em 2015 entre o governo e alguns grupos rebeldes e as operações de pacificação atuantes no país. Conforme a nota técnica, o governo não conseguiu

impulsionar a concretização dos objetivos do acordo e a Conferência de Entendimento Nacional, ocorrida em 2017, apesar de nele prevista, foi limitada por não incluir atores relevantes do cenário político, especificamente grupos armados e partidos de oposição (Conare, 2021a). Ademais, a conferência firmou a recomendação de que o governo estabelecesse um diálogo com jihadistas islâmicos, o que foi considerado um equívoco pela comunidade internacional, ante o risco de legitimar o extremismo no país (Conare, 2021a).

A Comissão de Bons Ofícios, criada em 2017 para estimular o diálogo entre os grupos em disputa pelo poder político, foi dissolvida em janeiro de 2018, após os primeiros contatos do governo com grupos jihadistas (Conare, 2021a). Em 2018, a Lei Nacional de Entendimento do Mali concedeu anistia a autores de crimes ocorridos em 2012, o que foi contestado por organizações de direitos humanos (Conare, 2021a).

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, em agosto de 2018, apesar dos desafios, as eleições presidenciais ocorreram em quase todo o território e houve a reeleição de Keita, iniciando o seu segundo mandato com dificuldades para conter a violência de extremistas e para implementação de ações e programas de combate à pobreza. O candidato derrotado, Soumaïla Cissé, contestou os resultados, formando a Frente pela Salvaguarda da Democracia e a Coalizão das Forças Patrióticas em protesto (Conare, 2021a). Além disso, durante a eleição presidencial, líderes religiosos influentes mobilizaram seus seguidores, evidenciando o crescente papel do Islã e da religião na política do Mali (Conare, 2021a).

Conforme a Nota Técnica nº 01/2021, as eleições parlamentares, ocorridas entre março e abril de 2020, foram marcadas por violência e irregularidades, com destaque para decisões do Tribunal Constitucional que terminaram por conceder ao partido de Keita a maioria parlamentar e, assim, provocaram grandes protestos e mobilizações, liderados pelo Movimento de 5 de junho, uma “coalizão de partidos políticos de oposição, líderes religiosos e organizações da sociedade civil” (Conare, 2021a, p. 7). As manifestações se intensificaram em julho de 2020 e foram reprimidas com violência pelo governo, o qual, segundo a nota, suspendeu temporariamente redes sociais e serviços de mensagens para controlar os distúrbios (Conare, 2021a).

Em agosto de 2020, ocorreu um golpe de Estado articulado por altos oficiais militares, destituindo o então presidente Keita, situação que não foi obstada pelas forças internacionais presentes no país (Conare, 2021a). Segundo a nota, o golpe militar ocorreu após meses de tensões sociais e políticas, em que a população de diversas regiões protestou em razão da infraestrutura precária, de serviços públicos ineficazes, de más condições de vida e trabalho no país e da insegurança provocada por grupos armados (Conare, 2021a). Embora não tenha

havido intervenção para impedir o golpe do Estado, a comunidade internacional condenou o ocorrido e a junta militar formada, que se autodenominou Comitê Nacional para a Salvação do Povo, prometeu manter os compromissos internacionais no intuito de amenizar o receio de que o país se desestabilizasse ainda mais (Conare, 2021a).

Em razão de pressões da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e de negociações com partidos nacionais para transferência do poder a civis, a nota técnica destaca que houve a formação de um governo de transição, em outubro de 2020 (Conare, 2021a). Contudo, a junta militar manteve o controle sobre a administração, nomeando membros militares para cargos estratégicos do governo de transição, incluindo 13 de 20 governadores de províncias (Conare, 2021a). Ademais, a formação do Conselho Nacional de Transição, órgão legislativo temporário, também foi criticada por sua composição, que contava com participação excessiva de militares e, de outro lado, excluiu alguns partidos políticos e grupos armados (Conare, 2021a).

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, em maio de 2021, ocorreu um novo golpe no Mali, ocasião em que o presidente provisório Bah Ndaw e o primeiro-ministro Moctar Ouane, que compunham o governo civil de transição, foram presos por militares. Na ocasião, o coronel Assimi Goita, responsável pela liderança dos dois golpes, assumiu o poder, afirmando que haveria, em breve, a nomeação de um novo primeiro-ministro (Conare, 2021a). Em resposta, a UA e a CEDEAO suspenderam o Mali, tendo a UA ameaçado impor sanções ao país, caso os militares não restituíssem o poder a um governo civil de transição, ao passo que a CEDEAO exigiu o cumprimento do cronograma de transição estabelecido anteriormente, o qual previu a realização de eleições presidenciais até fevereiro de 2022 (Conare, 2021a).

Ainda segundo a Nota Técnica nº 01/2021, em junho de 2021, Goita formou um novo gabinete no governo de transição, composto por militares em cargos estratégicos, e reconduziu o coronel Sadio Camara, um dos líderes do golpe de agosto de 2020, ao cargo de ministro da Defesa e nomeou o coronel Daoud Aly Mohammedine para o cargo de Ministro da Segurança. Por fim, a nota técnica informa que, em julho de 2021, Goita sofreu um ataque durante a oração mulçumana na mesquita de Bamako, tendo sobrevivido, enquanto o agressor, cuja identidade foi não identificada, faleceu dias depois, enquanto estava sob custódia policial.

4.5.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos na República Mali conforme a Nota Técnica nº 01/2021

Após a apresentação da contextualização do país e indicação de eventos considerados mais relevantes na história do Mali, a Nota Técnica nº 01/2021 apresenta uma análise a partir dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, que inspirou a adoção pela legislação brasileira de um conceito ampliado de refugiado, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

4.5.2.1 Violência generalizada

A Nota Técnica nº 01/2021 não informa o conceito de violência generalizada ou os parâmetros utilizados para avaliação do critério. Preliminarmente, a referida nota afirma que a situação de violência generalizada no Mali decorre, além (1) dos conflitos entre parte dos grupos étnicos que integram a população, (2) do tráfico internacional de drogas; (3) da acelerada difusão da ideologia jihadista e (4) da disseminação de grupos armados pelo território malinês, considerando-os “catalizadores” (Conare, 2021a, p. 8) das ondas de violência, a partir dos eventos de 2012.

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, desde a década de 2000, traficantes internacionais de drogas têm transformado o norte do Mali, tradicionalmente uma região de comércio, em um polo de contrabando e tráfico de substâncias ilegais, operado através de rotas na África Ocidental e no Sahel, para o comércio de entorpecentes oriundos da América Latina e Ásia para a Europa. De acordo com a nota, os cartéis aproveitam-se da ausência de poder estatal e cooptam grupos armados e milícias comunitárias para o transporte de drogas, que, por sua vez, utilizam os lucros para adquirir armamentos e fortalecer suas forças, aumentando a competição violenta pelo controle de rotas e pontos estratégicos (Conare, 2021a).

A expansão da ideologia jihadista, pautada na ideia de uma divisão fundamental entre muçulmanos e não-muçulmanos e pela busca de implementação da Sharia como base social, tornou-se presente no Mali também a partir dos anos 2000, com a chegada de jihadistas argelinos no norte do país, após a guerra civil da Argélia (Conare, 2021a). A ideologia promove um discurso de unidade entre as diferentes comunidades muçulmanas, no entanto, segundo a nota “a religião tem se tornado cada vez mais uma fonte de divisão do que uma força unificadora

no Mali” (Conare, 2021a, p. 7), ante as divergências de interpretação do islamismo e, por conseguinte, intensifica conflitos, ao incitar a violência contra aqueles considerados infiéis.

De acordo com a nota técnica, o Katiba Macina, filial do JNIM, é o principal grupo extremista com atuação na região, com a prática corrente de violência contra o governo, tropas internacionais presentes no país e civis que colaborem com essas autoridades. Como consequência da presença e atuação do grupo, autoridades locais, funcionários, militares e membros de classes tradicionais fugiram da região (Conare, 2021a). Já a atuação do ISIS, especificamente do seu braço regional, o ISGS, se intensificou a partir de 2016, com combatentes das etnias Peul/Fulani, disputando o controle de recursos locais com rivais históricos como o Daousahaq, sendo os conflitos negligenciados pelo governo por ocorrerem longe dos centros urbanos (Conare, 2021a). A intervenção militar liderada pela França após 2013 e as operações antiterroristas que se seguiram na região promovidas pelos exércitos de Mali e Níger foram marcadas por violência, inclusive contra civis de comunidades consideradas aliadas de jihadistas e, embora tenham enfraquecido o controle jihadista em algumas áreas, intensificaram ainda mais os conflitos locais (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 afirma que a proliferação de grupos armados, igualmente decorrente da falência da autoridade estatal a partir de 2012 e, de outro lado, do histórico de rivalidades étnicas e sociais, também é fator determinante para a situação de violência generalizada no Mali. Afirma que, além das forças armadas estatais, há quatro tipos de movimentos armados com atuação no Mali, ressaltando que, não raro, a diferença entre eles é imperceptível: (1) Grupos Signatários do Acordo de Paz com o governo do Mali, (2) grupos do movimento jihadista, (3) inúmeros pequenos grupos armados formados para proteger aldeias ou comunidades específicas na região norte e no centro do país e (4) grupos e bases militares estrangeiras.

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, a combinação dos fatores acima identificados e intensificados pela instabilidade política mais recente do país, fez com que a violência atingisse o ápice no ano de 2020, no que se refere ao número de civis vitimados. A nota registra, ainda, que o relatório da *International Federation of Human Rights* demonstra que mais civis foram mortos pelas forças estatais do que pelos grupos extremistas (Conare, 2021a). Também em 2020, o uso de IED por grupos armados atingiu civis e atores humanitários, gerando um cenário de insegurança e ampliação de operações militares que terminou por provocar dificuldades no apoio humanitário à região (Conare, 2021a).

Por fim, a Nota Técnica nº 01/2021 destaca o alto índice de violência de gênero no Mali, com índices que indicam que muitas mulheres enfrentam violência física e sexual, mas

raramente denunciam devido a medo de represálias e falta de apoio institucional. A nota informa ainda que, segundo dados do Sistema de Gestão de Informações sobre Violência com Base no Gênero, no primeiro semestre de 2020, foram relatados 1.199 casos de violência de gênero, destacando a ausência de leis específicas contra violência doméstica.

4.5.2.2 Agressão Estrangeira

Ao examinar o critério agressão estrangeira, a Nota Técnica nº 01/2021 não apresentou o conceito utilizado para a realização da análise, informando, contudo, os eventos ocorridos na República do Mali indicariam a existência de agressão estrangeira.

Inicialmente, a referida nota técnica informa que as rebeliões tuaregues, juntamente com a retirada gradativa dos militares do norte do país, desde a década de 1960, contribuíram para o aumento da violência e insegurança local e nacional, bem como para o surgimento de uma “economia política da violência” (Conare, 2021a, p. 13), caracterizada por relações econômicas decorrentes do tráfico de armas, drogas e pessoas, permitindo o estabelecimento de redes criminosas e terroristas e de corrupção. Nesse contexto, os países vizinhos, notadamente a Líbia e a Argélia desempenharam um papel ambíguo, utilizando a situação para seus próprios interesses geopolíticos, em vez de promoverem estabilidade (Conare, 2021a).

A Líbia, liderada por Kadafi, no propósito de controlar o Sahel, usou sua influência para apoiar as insurgências tuaregues no norte do Mali, buscando expandir seu controle político e ideológico sobre as comunidades locais, recrutando tuaregues para sua Legião Islâmica e usando-os em suas operações militares – unidades especiais do exército líbio (Conare, 2021a). Embora inicialmente os investimentos líbios tenham sido vistos como benéficos pelo governo malinês, posicionamento que “expressava certo consentimento com o compartilhamento de soberania na região” (Conare, 2021a, p. 14), a queda do regime de Kadafi, em 2011, privou a região de um importante apoio econômico e precipitou o retorno dos soldados tuaregues ao Mali, o que contribuiu para a eclosão de novas rebeliões em 2012 (Conare, 2021a).

Por seu turno, a Argélia, de acordo com a Nota Técnica nº 01/2021, também atuou no norte do Mali para afastar ameaças à sua própria segurança e proteger seu território. Embora a doutrina constitucional argelina se baseie na não ingerência, sendo considerada uma referência anticolonialista, a Argélia se envolveu em mediações entre o governo do Mali e os rebeldes tuaregues, além de atuar fortemente no combate ao terrorismo, buscando firmar uma liderança regional no continente (Conare, 2021a). No entanto, a repressão argelina ao extremismo no seu

território provocou o deslocamento de grupos terroristas para o norte do Mali, o que contribuiu para a desestabilização da região e a intensificação das atividades criminosas (Conare, 2021a).

Assim, conforme a referida nota técnica, não foram registrados episódios de agressão estrangeira direta à soberania e ao território malinês, nos moldes do DIH. No entanto, a nota identifica que a violência generalizada no país está relacionada à difusão da ideologia jihadista no país, o que, por sua vez, estaria relacionado aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos, notadamente a Argélia e a Líbia.

4.5.2.3 Conflitos Internos

À semelhança dos demais critérios já abordados, a Nota Técnica nº 01/2021 não explicitou o conceito utilizado para exame da existência de conflitos internos na República do Mali, relatando, no entanto, eventos e circunstâncias para indicar a presença do critério. A nota apresenta um panorama acerca das disputas violentas existentes em todo o território, e, em seguida, aborda as especificidades dos conflitos nas regiões norte e central do Mali.

Inicialmente, a Nota Técnica nº 01/2021 afirma que as tensões entre as regiões do norte e do sul do Mali, embora desencadeadas desde a independência em 1960, são resultados mais diretos dos eventos de 2012 no país. Segundo a nota técnica, a política de centralização das elites políticas, a partir daquele marco, resultou na marginalização econômica e política pelo governo malinês da população do norte, e progressivamente transformou a região norte em uma ameaça à segurança do país (Conare, 2021a). Ao longo das décadas, levantes tuaregues no norte e, posteriormente, o aumento de ataques de grupos jihadistas contribuíram para agravar o cenário, de modo que os conflitos alcançaram as demais regiões (Conare, 2021a).

Além disso, a Nota Técnica nº 01/2021 registra que a atuação dos “grupos étnicos de autodefesa” (Conare, 2021a, p. 15), surgidos para proteção de aldeias contra investidas de grupos rivais, provocaram a morte de milhares de pessoas e o deslocamento forçado grande contingente populacional; ao passo que as forças de segurança estatais também atuaram com violência – não raro, excessiva – para controlar insurgentes, sem que tenham sido bem-sucedidas em posteriores negociações de paz. Segundo a nota, esse contexto de violência provocou o deslocamento de mais de 40 mil pessoas apenas no ano de 2020, e, de outro lado, ataques realizados a organismos de assistência humanitária deixaram a população desassistida (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 pontua haver divisões étnicas profundas na população do Mali, situação que conduziu à competição generalizada de diversos grupos pelo poder e pelo

controle dos recursos naturais, gerando episódios de “conflitos intercomunais” (Conare, 2021a, p. 15). Nesse cenário, a nota destaca alguns conflitos específicos entre clãs, como o conflito entre Daousahaq e Tolebe, e o conflito entre Peul, Bambara e Dogon, que se iniciaram no norte do país passaram à outras regiões do país. Ademais, de acordo com a referida nota, a tentativa de transição de um sistema de liderança tradicional, baseado na estratificação social, para um sistema de governança pautado na democracia representativa também provoca tensões entre linhagens consideradas nobres e os grupos historicamente marginalizados (Conare, 2021a).

Quanto à atuação do governo malinês, a nota destaca que as severas repressões e táticas usadas para conter rebeliões de tuaregues, na década de 1960, deixaram ressentimentos naquelas comunidades, e, por outro lado, os esforços de mediação para pacificação não surtem os efeitos esperados por não haver a responsabilização de agentes perpetradores de violência, o que conduz a uma espiral de violência, uma vez que as vítimas procuram vingar-se diretamente de seus algozes, em episódios que geram mais vítimas (Conare, 2021a). A Comissão de Verdade, Justiça e Reconciliação, embora instituída para investigar as violações de direitos humanos ocorridas entre 1960 e 2013 no país, segundo a nota técnica, não conseguiu avançar de forma eficiente (Conare, 2021a).

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, as autoridades administrativas do Mali, localizadas na capital Bamako, na região sul, não possuem aparato adequado para a proteção do Estado na região norte, registrando, ainda, que os desafios para o governo malinês possuem dimensões sociopolítica, infraestrutural e geográficas. Conforme a nota, quanto à região norte, esses desafios também são provocados pelas condições ambientais adversas, com clima árido e inóspito devido ao predomínio do Saara; com terreno montanhoso, utilizado por insurgentes para se esconderem e atacarem forças estatais; e, ainda, pela própria extensão territorial da região (Conare, 2021a). Por outro lado, as autoridades enfrentam desafios para manter a ordem no centro e sul do país, regiões em que a população costuma buscar “fontes alternativas de autoridade” (Conare, 2021a, p. 16), com líderes religiosos e comunitários.

Ademais, a nota destaca que grupos terroristas afiliados à Al-Qaeda e ao ISIS continuam persistem em ataques a forças de segurança, particularmente nas regiões norte e centro do país, registrando que civis são correntemente atingidos pelas ações terroristas desses grupos (Conare, 2021a). No norte do país, a atuação do JNIM e do ISGS, que mantiveram seu controle em partes da região, continuaria a representar uma ameaça mais significativa à segurança; ao passo que, na região central, a persistência de conflitos entre milícias e a atuação de grupos terroristas tem provocado a escalada da violência, resultando em milhares de mortes e deslocamentos (Conare, 2021a).

Em seguida, em seções específicas, a Nota Técnica nº 01/2021 apresenta as especificidades dos conflitos na região norte e na região central do Mali. Na região norte do país, nas províncias de Timbuktu, Gao e Kidal, o conflito decorre das disputas étnicas entre Tuaregues, Árabes, Fulanis e Songhay (Conare, 2021a). Ademais, houve a formação de milícias étnicas de autodefesa no norte, em contraposição a ações de tuaregues e árabes, destacando-se a Ganda Koy, pelos Songhay, e a Ganda Iso, por Seydou Cissé, anteriormente uma liderança da Ganda Koy, cuja atuação igualmente contribuiu para mortes e deslocamentos forçados (Conare, 2021a). Em 2012, as referidas milícias teriam se unido para defender interesses comuns em negociações de paz, e, desde junho 2014, passaram a integrar um grupo denominado Plataforma, em oposição aos grupos que rivalizam (Conare, 2021a).

De acordo com a nota, os conflitos da região são propulsionados pela histórica negligência do governo malinês em relação aos problemas e às necessidades locais, pela atuação de grupos terroristas (como o AQMI e o MUJAO), pela preponderância político-ideológica entre aquelas comunidades e pela incapacidade de o Estado conter a violência e auxiliar no desenvolvimento da região (Conare, 2021a). Além disso, há uma cisão política histórica entre as regiões norte e sul do país, o que, juntamente com a maior fragilidade da economia do norte, contribui para o agravamento da insegurança e interferências externas (Conare, 2021a). A Nota Técnica nº 01/2021 registra que, entre 1960 e 2012, foram firmados cinco acordos de paz entre as regiões norte e sul, sem, contudo, haver sucesso em qualquer deles, o que decorria da “inegável falta de vontade política de ambos os lados” (Conare, 2021a, p. 18), da existência das disputas internas nas comunidades do norte e, ainda, da insistência de o governo malinês e a comunidade internacional tratarem as questões da região como se houve uma homogeneidade.

Quanto aos conflitos na região central do Mali, a Nota Técnica nº 01/2021 afirma serem resultado da expansão dos conflitos da região norte, a partir de 2015. A região central é caracterizada pela diversidade socioeconômica e étnica e a ausência de autoridades legitimadas para resolver disputas locais resultou em um ciclo de violência, agravado pela disseminação de grupos armados e do tráfico de drogas (Conare, 2021a). O conflito na região também possui raízes históricas, decorrentes de disputas entre comunidades étnicas pelo controle dos recursos naturais, o que foi intensificado em razão das mudanças climáticas, do crescimento populacional e variações demográficas, fazendo com que a violência escalasse (Conare, 2021a). Entre os grupos étnicos que participam no conflito estão os Peul, predominantemente pastores e nômades, e, de outro lado, os Dogon e os Bambara, agricultores (Conare, 2021a).

Com a ascensão dos grupos jihadistas na região central e as medidas impostas por esses grupos, como a liberação de acesso às áreas de pastagem, que beneficiaram majoritariamente os Peul, os Dogon e os Bambara organizaram milícias de autodefesa, aumentando a violência comunitária (Conare, 2021a). Embora os líderes jihadistas afirmassem que sua prioridade seria a aplicação da Sharia e não a promoção de conflitos étnicos, não possuem o controle absoluto de seus integrantes e terminaram envolvidos diretamente nessas disputas étnicas, atuando em defesa dos Peul/Fulani (Conare, 2021a). A nota registra que, em Mopti, os jihadistas estão bem estabelecidos nas partes inundadas do delta do Níger e seu domínio não é reivindicado pelo governo, o que termina por diminuir a violência contra civis (Conare, 2021a). Contudo, na “zona isenta”, que abrange distritos ao sul e leste de Mopti, há violência intensa em decorrência das disputas entre jihadistas e grupos de autodefesa, resultando em altas taxas de mortalidade e numa crise humanitária, propulsora de deslocamentos massivos e fome generalizada (Conare, 2021a).

De acordo com a Nota Técnica nº 01/2021, esses conflitos têm perdurado em razão da inexistência de um sistema eficaz para sua resolução satisfatória. Na região central do Mali, há uma dualidade⁷⁶ dos sistemas de resolução de litígios relacionados às disputas por recursos naturais, situação que termina por contribuir para a impunidade e para ausência de eficácia das soluções firmadas e, por conseguinte, faz com que os litigantes busquem resolver diretamente situações que considerem injustas, não raro com o apoio de comunidades locais e por meio de atos de violência (Conare, 2021a).

Diante do aumento do poder de grupos jihadistas, operações militares do Estado do Mali, apoiadas por parceiros internacionais, buscaram retomar o controle da região central, no entanto, terminam por contribuir para a instabilidade, dado o caráter arbitrário e violento das ações governamentais (Conare, 2021a). Ademais, essas operações agravaram o sentimento de marginalização e opressão, principalmente dos Fulani, enfraquecendo ainda mais a confiança da população nas autoridades estatais (Conare, 2021a).

Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, apesar de alguns esforços por justiça e reconciliação, a resposta do governo tem se concentrado em ações militares e processos judiciais ineficientes (Conare, 2021a). As autoridades governamentais justificam a lentidão do progresso de pacificação com a ausência de recursos adequados e a insegurança, enquanto os

⁷⁶ Os sistemas referidos na Nota Técnica nº 01/2021 consiste no sistema tradicional, baseado em normas consuetudinárias de reconciliação e orientado por autoridades tradicionais, embora não seja formal sob o aspecto legal, é amplamente considerado legítimo pela população; de outro lado, há o sistema baseado no direito positivo e implementado pelo Poder Judiciário, no entanto, percebido como menos legítimo. que combina normas tradicionais e direito positivo (Conare, 2021a).

líderes comunitários consideram que o governo privilegia a reconciliação temporária em detrimento de julgamentos formais (Conare, 2021a). Nesse cenário, a violência persistente, com de mortes de civis resultantes de confrontos entre milícias étnicas e jihadistas, impulsionam um deslocamento massivo de pessoas de região (Conare, 2021a).

4.5.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

A Nota Técnica nº 01/2021 afirma que devem ser consideradas violação maciça de direitos humanos as “violações que, de forma grave e sistemática, afetem a fruição de direitos humanos pelos indivíduos em um determinado Estado, para todas as dimensões de direitos humanos, sejam direitos civis e políticos, sejam direitos econômicos sociais e culturais” (Conare, 2021a, p. 21). Registra que a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas é integrada pela DUDH, pelo PIDCP e pelo PIDESC, afirmando tratar-se de direitos indissociáveis, porquanto dependentes um dos outros para o pleno exercício (Conare, 2021a). Informa, brevemente, os direitos listados nos mencionados pactos firmados no âmbito da ONU (Conare, 2021a).

A partir desses parâmetros, e segundo dados de relatórios da HRW, a Nota Técnica nº 01/2021 examina violações aos (1) direitos políticos, civis e liberdades individuais; (2) direitos econômicos, sociais e culturais, em especial o direito à alimentação, o direito à saúde, o direito à educação, abordando, ainda, violações aos (4) direitos de crianças e adolescente, (5) direitos das mulheres, (6) direitos de grupos étnicos minoritários, (7) da comunidade LGBTQIA+; (8) a existência de deslocamentos forçados, e, por fim, (9) violações do devido processo legal.

Quanto aos direitos políticos, civis e liberdades individuais, a nota técnica pontua que o aumento da situação de violência generalizada repercutiu diretamente na capacidade da população exercer livremente seus direitos, e, por conseguinte, contribuiu para o aumento do deslocamento de pessoas (Conare, 2021a). Informa, ainda, haver restrições ao exercício desses direitos por medidas estatais (como atos para o controle da liberdade de imprensa e do uso de mídias sociais), agravadas por outras restrições impostas no contexto da pandemia da Covid-19 (Conare, 2021a). Além disso, destaca, com base em dados fornecidos pela MINUSMA, a prática de tortura, desaparecimentos forçados, execuções, prisões e detenções arbitrária tanto por forças estatais, internacionais e grupos armados, sem a devida investigação pelas autoridades; acrescentando, ainda, que o mandato da referida missão foi prorrogado pelo Conselho de Segurança da ONU, em razão do prolongamento da crise humanitária no país (Conare, 2021a).

No que se refere os direitos econômicos, sociais e culturais, a Nota Técnica nº 01/2021 esclareceu que 42,3% da população do Mali vivia em situação de extrema pobreza, em 2019, percentual que passou para 47,3% em 2020, ao passo que o PIB regrediu em 2% naquele ano, em razão da crise política, social e sanitária (Conare, 2021a). Especificamente quanto ao direito à alimentação, a nota técnica faz referência à orientação interpretativa do CDESCR, segundo o qual o direito à alimentação adequada abrange o acesso (ou aos meios de obtê-los) e a disponibilidade de alimentos, em quantidade e qualidade suficientes ao atendimento das necessidades nutricionais essenciais dos indivíduos, inclusive de forma sustentável no que se refere à produção, o que, segundo a nota, poderia ser “um obstáculo nas áreas agrícolas do Mali” (Conare, 2021a, p. 22).

Em seguida, a nota informa que, segundo informações do Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas (WFP), 4,3 milhões de malianos solicitaram assistência humanitária em 2020, estando 30,4% das crianças menores de cinco anos em situação de subnutrição severa, e, ainda, que os efeitos da pobreza alcançam em maior proporção os lares chefiados por mulheres, em razão do quadro de desigualdades de gênero do país (Conare, 2021a). A nota acrescentou que a WFP, bem como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), relacionam o problema de insegurança alimentar no Mali aos conflitos armados e às mudanças climáticas, sendo um dos fatores de desestabilização do país e violação de direitos humanos (Conare, 2021a). Ademais, os relatórios da WFP apontam, desde 2018, o aumento exponencial do número de pessoas deslocadas, ao passo que a FAO destaca os desafios para acesso à assistência humanitária no país, notadamente em regiões com deslocados internos (Conare, 2021a).

No que se refere ao direito à saúde, a Nota Técnica nº 01/2021 afirmou haver incapacidade severa do Estado no Mali de fornecer serviços públicos, por múltiplos fatores, dentre eles, a insuficiência de transferência de recursos aos governos locais, que, segundo a nota, são transferidos para demandas que proporcionem o recebimento de ajuda humanitária pela comunidade internacional. Segundo a nota, a falta de acesso da população a instalações de saúde é percebida mesmo em regiões com melhor infraestrutura (Conare, 2021a). Ademais, a nota destaca que o acesso ao direito à saúde compreende o bem-estar físico, mental e social, não estando restrito à ausência de doenças, e, segundo dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), antes mesmo da pandemia da COVID-19 e dos golpes de Estado de 2020 e 2021, a expectativa de vida média no país era de 58 anos, com elevado número de enfermidade decorrentes da AIDS, malária e tuberculose (Conare, 2021a).

No que se refere ao direito à educação, a Nota Técnica nº 01/2021 registra que, conforme pesquisa de 2018, dois terços das mulheres de 15 a 49 anos (66%) não possuem educação formal, sendo esse índice de 53% em relação a homens; apenas 28% das mulheres e 47% de os homens são alfabetizados e somente 2% das mulheres e 6% dos homens possuem formação no ensino superior, percebendo-se também uma repercussão direta da questão de gênero no acesso à educação no Mali (Conare, 2021a). Além disso, a partir do ano de 2018, o acesso à educação passou a ser afetado ainda mais em razão dos conflitos no país, com deterioração da infraestrutura, fechamento de escolas e obstrução da frequência de alunos e professores, conforme relatório da AI de 2020 (Conare, 2021a).

Quanto aos direitos de crianças e adolescente, a nota destaca o impacto dos conflitos locais em suas vidas, informando que a UNICEF estimou que, no final de 2020, mais de 2,3 milhões de crianças necessitavam de proteção e assistência – número que representou um aumento de 80% em relação ao ano anterior – e, dentre este número, 900 mil crianças se encontram na situação de refugiadas e/ou deslocadas internas (Conare, 2021a). Há também registro de recrutamento, morte e mutilação de crianças por grupos armados locais e de violência sexual contra meninas (Conare, 2021a).

Em relação aos direitos das mulheres, relatório do CEDAW de 2020, indica que 89% das mulheres malinesas de 15 a 49 anos sofreram mutilação genital (76% foram mutiladas antes de cinco de idade), sendo a prática mantida a despeito de o país haver assinado e ratificado a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (Conare, 2021a). Segundo o UNICEF, a partir de dados de 2020, cerca de 2,1 milhões de meninas com menos de 18 anos se casaram no país, o que configura casamento infantil, conforme a conceituação internacional (Conare, 2021a).

Ademais, o estupro de mulheres e crianças ocorre de forma generalizada no país, sem a devida repressão e punição pelas autoridades, e a violência sexual relacionada a conflitos aumentou no país, após o golpe de 2020 (Conare, 2021a). As mulheres e meninas em situação de deslocamento forçado estão mais expostas ao tráfico de seres humanos (Conare, 2021a). Por fim, mulheres, casadas ou separadas, sofrem violência física, sexual ou emocional, sendo estimado que 49% das mulheres já tenham sofrido violência marital e 43% violência doméstica, índices que aumentaram no contexto da pandemia (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 destaca, ainda, a violação a direitos de grupos étnicos minoritários, especificamente a etnia Tuareg, que sofrem com a prática da “escravidão hereditária” (Conare, 2021a, p. 25). A prática persiste no Mali, havendo sequestro de crianças de pessoas já escravizadas, para serem criadas longe de suas famílias. Além disso, a prática

também gera violência contra as pessoas que a ela resistem e impulsiona o deslocamento de pessoas (Conare, 2021a).

Quanto às pessoas LGBTQIA+, a nota informa que, no Mali, “a homoafetividade é permitida apenas em caráter privado, para adultos, que seja consensual e não comercial” (Conare, 2021a, p. 26), no entanto, ainda assim, muitas pessoas punidas por “conduta sexual inapropriada” (Conare, 2021a, p. 26), além de terem direitos violados de forma rotineira. Há registro da ocorrência de “estupros corretivos”, violência física e psicológica contra pessoas LGBTQIA+, normalmente cometida por familiares e sem a devida intervenção das autoridades para obstar tais violências (Conare, 2021a).

A Nota Técnica nº 01/2021 pontua, ainda, a ocorrência de deslocamentos internos forçados, com indicação de aumento de 48% do número de deslocados de 2019 a 2020, passando para 408.016 pessoas, conforme dados da Comissão Europeia de Direitos Humanos (Conare, 2021a). Acrescenta, ainda, que, em fevereiro de 2021, havia 1.217.388 pessoas em situação de deslocamento forçado, conforme dados do ACNUR (Conare, 2021a).

Por fim, no exame deste critério, a Nota Técnica nº 01/2021 afirma que não há uma observância consistente ao devido processo legal no sistema judicial de Mali, destacando que não há observância do período legal previsto para acusação de pessoas detidas e as autoridades realizam prisões arbitrárias com frequência. Além disso, a partir de um ataque terrorista na capital Bamako em 2015, o governo malinês decretou estado de emergência nacional, concedendo às autoridades de segurança maiores poderes para revistar locais sem autorização judicial, deter suspeitos e restringir processos, tendo prorrogado sucessivamente o estado de emergência, que perdurou até agosto de 2020, por ocasião do golpe militar (Conare, 2021a). Em dezembro de 2020, foi declarado novo estado de emergência, no entanto, em razão da crise sanitária da Covid-19 (Conare, 2021a), não tendo sido acrescentadas mais informações de eventos após este marco.

4.5.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 01/2021, relata ter identificado no Mali outras circunstâncias que têm perturbado gravemente a ordem pública no país. Não há, todavia, informação dos parâmetros de avaliação desse critério.

A Nota Técnica nº 01/2021 aborda, inicialmente, a instabilidade político-institucional no Mali e as implicações para a ordem pública no país. Segundo a nota técnica, o contexto malinês é marcado atualmente por dificuldades estruturais e operacionais das forças de

segurança pública, que incluem baixos efetivos, recursos insuficientes, treinamento precário e salários inadequados (Conare, 2021a). As forças armadas são organizadas em cinco ramos (Exército, Força Aérea, Gendarmerie, Guarda Republicana, Guarda Nacional e Polícia Nacional) e conhecidas como FAMA (Conare, 2021a). Mesmo antes do golpe de 2020, interviram em cinco episódios significativos na política desde a independência do país, tendo conseguido depor o governo civil em três ocasiões (Conare, 2021a).

O Estado malinês tem se revelado incapaz para restabelecer a segurança e cessar os conflitos no território (Conare, 2021a). Essa situação decorre da insuficiência de pessoal e equipamentos para garantir segurança em um vasto território de mais de 1,2 milhão de km² (Conare, 2021a). Nesse contexto, o uso desproporcional de força contra civis, como forma de compensação dessas limitações, é uma frequentemente relatada (Conare, 2021a). Além disso, há relutância de membros das forças estatais em assegurarem o cumprimento da lei e atuarem em áreas de conflito, sobretudo ao norte e centro do país para não interferirem em algumas disputas étnicas, levantando questionamentos sobre a imparcialidade de sua atuação e o controle do Estado sobre suas forças de segurança (Conare, 2021a).

A escassez e má gestão de recursos públicos (humanos e financeiros) e a corrupção são mencionadas como fatores para a desordem pública, especialmente nas regiões mais afastadas, onde as condições adversas desestimulam a presença de servidores públicos (Conare, 2021a). Esse contexto reforça a percepção de abandono e a atuação de atores não estatais em espaços deixados pelo governo (Conare, 2021a). Pesquisas apontam descrédito na classe política, com a população demonstrando maior confiança em grupos locais, o que intensifica disputas intercomunais, especialmente pelo controle de recursos naturais (Conare, 2021a).

A expansão do jihadismo no Mali é destacada como um fator determinante da desestabilização e crise humanitária do país (Conare, 2021a). A luta entre grupos jihadistas pelo controle territorial, principalmente nas regiões do Delta do Níger e na fronteira tri-nacional com Burkina Faso e Níger, tornaram a região uma das mais violentas do continente (Conare, 2021a).

Ainda segundo a Nota Técnica nº 01/2021, as eleições parlamentares de 2020 foram alvo de interferências de grupos islâmicos armados, que sabotaram o processo eleitoral, saqueando zonas de votação, intimidando eleitores e até mesmo sequestrando um candidato presidencial da oposição Soumaïla Cissé, além de cometerem atos de violência contra civis, autoridades e militares (Conare, 2021a). Esses grupos também impuseram uma versão da Sharia por meio de tribunais arbitrários, em regiões por eles dominadas (Conare, 2021a).

Ao final, a Nota Técnica nº 01/2021 afirma que “a expansão jihadista na República do Mali resulta de uma multiplicidade de elementos e, na prática, ‘personifica’ a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos naquele país” (Conare, 2021a, p. 28).

4.5.2.6 Do posicionamento do MRE e do ACNUR

A Nota Técnica nº 01/2021 não apresentou o posicionamento do MRE ou do ACNUR acerca da República do Mali. Em Quadro Resumo constante ao fim do documento, consta a informação de não haver, à época, posicionamento do MRE e, de outro lado, não constar “nos autos” a posição do ACNUR. Nesse cenário, infere-se que a conclusão adotada pela nota técnica não se vinculou a um prévio posicionamento do MRE. Ademais, não se pode afirmar se houve ou não influência de eventual posicionamento do ACNUR.

4.5.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 01/2021

Em sua conclusão, a Nota Técnica nº 01/2021 indica, “no atual momento histórico”, está presente na República do Mali situação de “grave crise institucional com múltiplas violações dos direitos humanos, conforme inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997” (Conare, 2021a, p. 30). A partir dessa premissa, apresenta as seguintes recomendações preliminares: (1) o reconhecimento pelo Conare da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território do país; (2) caso reconhecida a situação pelo Comitê, que a CG-Conare submeta as solicitações de nacionais malineses que tenham sido formuladas com fundamento no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997, e não possam ser deferidas com base no referido dispositivo por nele não se enquadrarem, para serem julgadas com base no inciso III do referido artigo.

Em seguida, a Nota Técnica nº 01/2021 submete as recomendações para (1) a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação das solicitações de refúgio de nacionais malineses; (2) a dispensa da entrevista de elegibilidade, desde que o solicitante (2.1) possua documentação malinesa (passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade) a fim de comprovar a sua nacionalidade, (2.2) possua como “registro de última movimentação migratória a entrada no país” (Conare, 2021a, p. 31), (2.3) não exista óbice à concessão do refúgio, (2.4) sejam maiores de 18 anos, (2.5) não possuam autorização de residência, com base na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017); (3) a verificação de excludentes à concessão de refúgio, previstas no art. 3º da Lei nº 9.474/97; (4) a manutenção da indispensabilidade de

verificação da permanência em território nacional, com a possibilidade de comprovação por meio de entrevista complementar; e (5) a manutenção da decisão do Conare até 31 de dezembro de 2022 e, não havendo a alteração do contexto fático, a reavaliação da decisão, sem prejuízo de ser revista a qualquer momento, na hipótese de ser constatada mudança no contexto fático do país.

4.6 NOTA TÉCNICA Nº 02/2021 – BURKINA FASO

A Nota Técnica nº 02/2021 (Conare, 2021b), datada de 16 de setembro de 2021, consubstancia EPO acerca de Burkina Faso, elaborado pela CG-Conare. Em sua introdução, informa apresentar uma análise detalhada da situação do país para fins de verificar a existência da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos para o reconhecimento da condição de refúgio, conforme previsto no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474/97.

A nota esclarece que, para análise da incidência da situação, são considerados os critérios da Declaração de Cartagena de 1984, além de avaliação extensa e criteriosa da “situação de Burkina Faso” (Conare, 2021b, p. 1), o posicionamento do MRE e do ACNUR, quando disponível. Em seguida, destaca que as informações nela consolidadas foram organizadas a partir dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena de 1984. Pontua, contudo, que antes da análise dos referidos critérios, foram apresentadas informações “com o objetivo de situar as estruturas históricas, políticas e socioeconômicas do país” (Conare, 2021b, p. 1), em seção intitulada Contextualização – Panorama Geral.

A seguir, serão descritos os critérios mencionados e avaliados na Nota Técnica nº 02/2021, as conclusões e recomendações nela constantes.

4.6.1 Eventos históricos, políticos e sociais de Burkina Faso considerados na Nota Técnica nº 02/2021

A Nota Técnica nº 02/2021 busca apresentar previamente uma contextualização acerca da Burkina Faso, em seção intitulada Contextualização – Panorama Geral, em que aborda as estruturas históricas, políticas e socioeconômicas e, posteriormente, a conjuntura política do país, a partir de eventos ocorridos em 1987 até 2021. Segundo a referida nota técnica, a história de Burkina Faso é marcada por influências étnicas e colonialistas. Os grupos étnicos Gurma e Mossi, que habitam a região desde os séculos XII e XV, estabeleceram reinos duradouros; no

entanto, no final do século XIX, vencendo disputas colonialistas, a França conquistou o território do país, estabelecendo-o como protetorado (Conare, 2021b).

Em 1960, o país livrou-se do domínio francês, conquistando sua independência e adotou o nome Burkina Faso, em 1984 (Conare, 2021b). A descentralização administrativa iniciou-se na década de 1990 e avançou com a criação de conselhos regionais em 2005 (Conare, 2021b). Contudo, apesar dessa descentralização formal, o poder permanece concentrado no governo central em Ouagadougou (que, no entanto, não consegue manter a coesão social), havendo carência de recursos financeiros e humanos nas regiões descentralizadas (Conare, 2021b).

A economia de Burkina Faso é baseada no extrativismo mineral e na agricultura de exportação e as principais commodities são o ouro, o manganês, o zinco, o calcário, o mármore, os fosfatos e o sal, com destaque para a produção de ouro, que responde por 85% das exportações (Conare, 2021b). O setor agrícola primário (baseado principalmente na agricultura de subsistência) emprega 80% da população, no entanto, enfrenta desafios em razão da falta de irrigação e dos impactos das mudanças climáticas (Conare, 2021b). O setor secundário, responsável por um quarto do PIB, tem ativos gerados predominantemente pela indústria de mineração, sem, todavia, gerar muitos postos de trabalho (Conare, 2021b). Por seu turno, o setor de serviços (incluindo os serviços públicos) contribui com metade do PIB e gera o maior número de empregos (Conare, 2021b). No entanto, a maior parte dos postos de trabalho são informais e apenas uma pequena parcela da população tem acesso a benefícios previdenciários (Conare, 2021b).

De acordo com a Nota Técnica nº 02/2021, 40,1% da população de Burkina Faso vive abaixo da linha da extrema pobreza, ocupando a 183ª posição no IDH, desde 1995. Em 2020, 27,3% das crianças do país enfrentavam desnutrição crônica e 2,2 milhões de pessoas necessitavam de ajuda humanitária (Conare, 2021b). A pobreza e a extrema pobreza são mais concentra em áreas rurais, havendo também uma concentração em determinadas regiões do país, evidenciando desigualdades (Conare, 2021b). Nas regiões do norte e leste, mais de 60% dos habitantes vivem abaixo da linha da pobreza, e uma significativa parte da população sofre de desnutrição e insegurança alimentar; ao passo que, na região central, o percentual é de 30% (Conare, 2021b).

A desigualdade social em Burkina Faso é expressiva, marcada pela exclusão social “estruturalmente arraigada” especialmente de mulheres e crianças (Conare, 2021b). A taxa de alfabetização é consideravelmente baixa - cerca de 28,7% da população é alfabetizada -, havendo, também, desigualdade no acesso à educação entre províncias (Conare, 2021b, p. 2). No campo da igualdade de gênero, o país ocupa uma posição desfavorável nos rankings globais

(129ª posição entre 149 países), com baixa escolarização feminina e elevada mortalidade materna (Conare, 2021b). Apenas 1,6% das mulheres adultas possuem o ensino médio e a participação feminina no mercado de trabalho é inferior à masculina, com desigualdades permeando “todos os setores da economia e da sociedade” (Conare, 2021b, p. 2).

Conforme a Nota Técnica nº 02/2021, a população de Burkina Faso é de aproximadamente 21 milhões de habitantes, concentradas no centro e sul do país, e um terço vive em áreas urbanas. A população é composta por diversos grupos étnicos, com a seguinte configuração: Mossi (52%), Fulani/Peul (8,4%), Gurma (7%), Bobo (4,9%), Gurunsi (4,6%), Senufo (4,5%), Bissa (3,7%), Lobi/Luba (2,4%), Dagara (2,4%), Tuaregue/Bella (1,9%), Dioula (0,8%), população não especificada (0,3%) e outros grupos étnicos (7,2%). Os Mossi, grupo étnico majoritário, têm maior influência política (Conare, 2021b).

A convivência entre os diferentes grupos étnicos, como os Fulani e os agricultores de outros grupos, é historicamente marcada por conflitos recorrentes (Conare, 2021b). Há formação de grupos armados nas comunidades étnicas e disputas entre si e as autoridades, com incidentes violentos, elevando os índices de violência do país (Conare, 2021b). Nessa dinâmica, os Fulani enfrentam marginalização por serem supostamente apoiados por grupos extremistas, sofrendo repreensões mais intensas e violentas, o que contribuir ainda mais para acentuar tensões (Conare, 2021b).

A população de Burkina Faso é predominantemente muçulmana (63,2%), havendo, também, católicos (24,6%), protestantes (6,9%), animistas (4,2%), ateus (0,7%) e religião não especificado (0,4%) (Conare, 2021b). A constituição do país estabeleceu um estado laico, no entanto, conforme a nota técnica, as autoridades das diversas religiões “desempenham um papel importante na sociedade burquinense e, frequentemente, atuam como mediadores em conflitos políticos e sociais locais e nacionais” (Conare, 2021b, p. 3). Embora historicamente não tenha havido registros frequentes de incidentes ou tensões graves de cunho religiosos, os grupos fundamentalistas alcançaram influência considerável nas regiões norte e no leste do país, e a expansão da ideologia jihadista alterou essa conjuntura, com ações e ataques violentos contra líderes e locais de culto de outras religiões (Conare, 2021b).

De acordo com a nota técnica, a migração sempre foi um componente do modo de vida de parte da população em Burkina Faso, inclusive para outros países, no entanto, os períodos de migração tem sido cada vez maiores (Conare, 2021b). Os destinos de migração normalmente são Costa do Marfim, Gana, Mali e Senegal, caracterizando-se como uma migração por busca de trabalho (Conare, 2021b). Por outro lado, apesar das dificuldades internas, o país acolhe refugiados, especialmente malianos (Conare, 2021b).

No que se refere à contextualização política de Burkina Faso, a Nota Técnica nº 02/2021 apresenta os eventos que marcaram o contexto político do país de 1987 até 2021, ano em que foi elaborada. Informa, inicialmente, que os golpes de Estado liderados por militares foram frequentes nas primeiras décadas da história política do país após a independência (Conare, 2021b).

Em 1987, Blaise Compaoré depôs o presidente Thomas Sankara e governou até 2014 (Conare, 2021b). Em que pese ter sido instaurado por um golpe militar, durante o governo de Compaoré houve algumas tentativas graduais para democratização do país, incluindo a formação e legalização de novos partidos políticos em 1991 e a promulgação de uma nova constituição por referendo, embora com baixa participação popular e com a insatisfação da oposição com o texto constitucional aprovado (Conare, 2021b). As primeiras eleições presidenciais, realizadas naquele ano, também foram marcadas por boicotes da oposição e baixa participação do eleitorado, resultando na reeleição de Compaoré com apenas 25% de participação do eleitorado (Conare, 2021b).

Em 1992, foram realizadas as primeiras eleições parlamentares multipartidárias no país, nas quais o partido de Compaoré, inicialmente chamado ODP/MT, depois renomeado CDP, enfrentando uma oposição enfraquecida, obteve a maioria dos assentos, o que se repetiu nas eleições seguintes (Conare, 2021b). O domínio do partido CDP e a fragilidade da oposição dificultaram a consolidação do processo de democratização no aludido período (Conare, 2021b). A Assembleia Nacional tinha capacidade limitada conter o Poder Executivo, e, nesse cenário, a oposição começou a se reorganizar fora do parlamento, ao passo que as instituições democráticas perdiam credibilidade entre a população (Conare, 2021b).

Durante o governo de Compaoré, segundo a nota técnica, ocorreram frequentes violações de direitos humanos, principalmente pelas forças de segurança estatais, perpetuando uma cultura de impunidade (Conare, 2021b). Ademais, a fragilidade democrática tornou-se evidente com o assassinato do jornalista Norbert Zongo em dezembro de 1998, desencadeando protestos organizados por sindicatos, estudantes e grupos de direitos humanos (Conare, 2021b).

A pressão política gerada nesse cenário fez com que Compaoré realizasse reformas institucionais e eleitorais, as quais, todavia, não foram suficientes para conter o descontentamento popular em razão das condições sociais, econômicas e políticas (Conare, 2021b). Não obstante, Compaoré conseguiu ser reeleito em 2000, 2005 e 2010, na última eleição com mais de 80% dos votos; no entanto, em seu último mandato, rapidamente deparou-se com uma crise. Em 2011, após a morte de um jovem sob custódia policial em Koudougou,

eclodiram protestos da população e, em seguida, motins entre soldados e a guarda presidencial (Conare, 2021b).

Buscando restabelecer sua autoridade, Compaoré dissolveu o governo e demitiu o primeiro-ministro para restabelecer a ordem, contudo, os problemas estruturais persistiram (Conare, 2021b). Em 2013 e 2014, ocorreram novos protestos contra a tentativa de Compaoré de alterar a constituição para concorrer a um novo mandato, e, em outubro de 2014, após a aprovação da alteração constitucional, a classe trabalhadora e estudantes entraram em greve e, posteriormente, manifestantes invadiram o parlamento, resultando em confrontos fatais (Conare, 2021b).

Pressionado, Compaoré suspendeu a alteração constitucional e renunciou em 31 de outubro de 2014, iniciando-se uma transição política com a nomeação do ex-diplomata Michel Kafando como presidente interino, o primeiro civil a ocupar o cargo no país (Conare, 2021b). As eleições presidenciais foram designadas para outubro de 2015, acompanhadas de novas leis eleitorais que exigiam que militares deixassem o Exército para ocupar cargos políticos (Conare, 2021b). Além disso, determinou-se a inelegibilidade de candidatos que apoiaram a revisão constitucional proposta por Compaoré, resultando na exclusão de vários aliados do ex-presidente (Conare, 2021b).

Em resposta, o Regimento de Segurança Presidencial efetivou um golpe em setembro de 2015, liderado pelo General Gilbert Diendéré, tomando membros do governo de transição como reféns (Conare, 2021b). O golpe foi amplamente condenado por organizações internacionais, pela comunidade internacional e pela UA, que excluiu temporariamente Burkina Faso (Conare, 2021b). Houve a organização de uma resistência ampla ao golpe por sindicatos e entidades da sociedade civil, iniciando-se protestos que, no entanto, foram duramente reprimidos pelas forças aliadas aos golpistas (Conare, 2021b). Após intervenção do exército nacional e negociações mediadas pela UA e pela CEDEAO, o golpe foi encerrado e Diendéré se rendeu em 23 de setembro de 2015 (Conare, 2021b).

Em novembro de 2015, realizaram-se eleições presidenciais e legislativas e Roch Marc Christian Kaboré, líder do MPP, foi eleito presidente, tendo o seu partido conquistado a maioria dos assentos na Assembleia Nacional (Conare, 2021b). Segundo a Nota Técnica nº 02/2021, de acordo com a maioria dos observadores consultados, a vitória de Kaboré não representou mudança na orientação política do governo, uma vez que o novo presidente havia sido colaborador próximo de Compaoré, ocupando cargos de ministro, primeiro-ministro e presidente da Assembleia Nacional durante o seu governo (Conare, 2021b).

Em agosto de 2020, antes da realização das eleições presidenciais e legislativas, a Assembleia Nacional modificou a lei eleitoral para permitir a validação do resultado das eleições apenas com base na votação das zonas eleitorais que tivesse condições de serem abertas no dia do pleito (Conare, 2021b). A alteração foi criticada por parte da classe política e de organizações da sociedade civil por potencialmente excluir a participação de eleitores em zonas inseguras (Conare, 2021b).

Em novembro de 2020, Kaboré foi reeleito para um segundo mandato e seu partido novamente conseguiu a maioria na Assembleia Nacional (Conare, 2021b). Não obstante, Kaboré assumiu enfrentar desafios relacionados a segurança nacional, criação de empregos e reformas políticas (Conare, 2021b). Os candidatos derrotados nas eleições presidenciais foram convocados para negociações de paz com grupos jihadistas, às quais Kaboré e a França se opuseram, persistindo a situação de instabilidade e violência (Conare, 2021b).

4.6.2 Critérios analisados no exame da situação de grave e generalizada violação de direito humanos em Burkina Faso conforme a Nota Técnica nº 02/2021

Após a apresentação de aspectos gerais de Burkina Faso, com a indicação de eventos considerados mais relevantes, a Nota Técnica nº 02/2021 apresenta uma análise a partir dos critérios previstos na Declaração de Cartagena, que inspirou a adoção pela legislação brasileira de um conceito ampliado de refugiado, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

4.6.2.1 Violência generalizada

A Nota Técnica nº 02/2021 pontua, inicialmente, que a violência generalizada é a “situação de violência indiscriminada, que afeta muitas pessoas ou populações inteiras” (Conare, 2021b, p. 5), podendo ser identificada a partir (1) da existência de elevado número de incidentes violentos, que produzem alto número de vítimas; (2) da imposição de sofrimento severo e danos à população; (3) da manifestação da violência de forma atroz, por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e “violações flagrantes dos direitos humanos” (Conare, 2021b, p. 5); (4) da intenção que os atos de violência provoquem terror na população, provocando uma situação que a obrigue a fugir das áreas afetadas; (5) da circunstância

de a violência ser provocada por agentes estatais e não estatais, e, quando provocada pelo Estado ou seus apoiadores, os agentes não são punidos; (6) da circunstância de as autoridades não terem capacidade de conter a violência provocada por agentes não estatais; e, por fim, (7) da constatação que o nível de violência é capaz de prejudicar o funcionamento normal da sociedade. Em seguida, a nota aponta os eventos ocorridos em Burkina Faso que indicariam a existência de violência generalizada.

Segundo a nota, houve a expansão das atividades de grupos jihadistas no país, sendo destacada a atuação do (1) al-Mulathamun Babalion (al-Mourabitoun); do (2) AQMI; do (3) Estado Islâmico do Iraque e ash-Sham; do (4) ISIS-GS e do (5) JNIM. O país é considerado um inimigo da AQMI e de seus grupos associados, em razão de sua ativa participação em missões militares estrangeiras no Sahel, tornando-se alvo de retaliações (Conare, 2021b). Há registros que, a partir de 2018, os grupos terroristas passaram a cooptar redes criminosas locais, oferecendo acesso a armamento pesado e recursos financeiros, para realização de ataques em regiões onde os jihadistas têm pouco acesso (Conare, 2021b).

De acordo com a Nota Técnica nº 02/2021, entre janeiro de 2016 e dezembro de 2017, foram registrados mais de 230 ataques reivindicados por grupos jihadistas, incluindo 60 na capital Ouagadougou. Em 2018, grupos como o JNIM e o ISIS-GS realizaram aproximadamente 500 ataques no país, resultando em centenas de mortes de civis e integrantes das forças de segurança governamentais (Conare, 2021b). Entre 2018 e 2021, ocorreram inúmeros ataques terroristas do AQMI em diversas regiões do país, com centenas de vítimas civis (Conare, 2021b). As ações terroristas caracterizam-se pelo IED, assassinatos planejados, sequestros, ataques a locais de mineração (especialmente de ouro), incêndio de escolas e roubos a comboios de assistência alimentar, agravando a crise humanitária e intensificando o deslocamento interno de cidadãos burquinenses (Conare, 2021b).

Conforme a nota técnica, os grupos jihadistas têm como alvo preferencial pessoas da etnia Mossi, atacando também mulheres e crianças, muitas vezes com violência física e sexual (Conare, 2021b). Nos territórios dominados pelos extremistas, impõe-se a Lei da Sharia segundo a interpretação dos líderes jihadistas, frequentemente sem respeito às condições de um julgamento justo (Conare, 2021b).

Segundo a com a Nota Técnica nº 02/2021, o aumento da atuação dos grupos jihadistas é atribuído ao transbordamento da crise no Mali (Conare, 2021b). O JNIM associou-se à organização Katiba Macina, grupo jihadista malinês, para realizar ataques nas regiões Centro-Norte, Sahel, Boucle du Mouhoun, Cascades, Leste e Norte de Burkina Faso (Conare, 2021b). Segundo dados da agência *Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)*, citados

na nota técnica, em 2019 foram registradas aproximadamente 2.200 mortes relacionadas ao conflito, sendo mais de mil civis mortos tanto pelas forças de segurança quanto por grupos armados (Conare, 2021b).

Ainda segundo a nota técnica, a expansão dos grupos jihadistas pelo território burquinense decorreu à estratégia bem-sucedida do JNIM de cooperar com grupos paramilitares regionais, estratégia também adotada pelo Ansaroul Islam e ISGS (Conare, 2021b). Esses grupos passaram a cooptar redes criminosas locais, oferecendo-lhes armamento pesado e recursos financeiros em troca de ataques violentos em áreas de difícil acesso para os jihadistas (Conare, 2021b). Desse modo, os grupos jihadistas ampliaram suas áreas de operação, contando com o apoio logístico e de mão de obra dos criminosos (Conare, 2021b).

A Nota Técnica nº 02/2021 afirma que o epicentro da violência em Burkina Faso é a região da Tríplice Fronteira, formada por Mali, Níger e Burkina Faso, onde se localizam as bases militares dos jihadistas e partem os ataques por eles realizados (Conare, 2021b). Dentre os países da Tríplice Fronteira, levando em consideração o número de ataques realizados ao longo de 2021, Burkina Faso é o país mais violento entre os três (Conare, 2021b).

Além da atuação dos grupos jihadistas, segundo a nota técnica, a reação das forças estatais e paraestatais para conter o avanço do terrorismo contribui para o aumento da violência (Conare, 2021b). A degradação do tecido social, impulsionada pela ausência do Estado na garantia da segurança local, gerou a proliferação de grupos de autodefesa comunitários/paramilitares (Conare, 2021b).

Tal situação foi legalizada pelo Estado burquinense com a criação dos Voluntários para Defesa da Pátria (VDP), destacando-se os grupos formados por integrantes da etnia Mossi, organizados para proteger suas terras e produção agropastoril, e os voluntários da etnia Dozo, grupo paraestatal composto predominantemente por caçadores (Conare, 2021b). Conhecidos como Koglweogo, esses grupos apresentam relações instáveis com as autoridades e com as comunidades locais, sendo relatados casos de tortura para punir crimes e envolvimento em atos criminosos (Conare, 2021b). A presença entre seus integrantes de insurgentes locais e parentes de chefes militares torna os Koglweogo um ator não estatal expressivo na dinâmica de segurança, embora sua estrutura e organização sejam instáveis e, não raro, entrem em conflito com civis e até mesmo com o Estado (Conare, 2021b).

Conforme a Nota Técnica nº 02/2021, membros da etnia Fulani/Peuhls, frequentemente recrutada por grupos extremistas, foram alvo frequente de execuções extrajudiciais pelas forças de segurança, devido à alegada simpatia por grupos extremistas islâmicos. Ademais, as forças de segurança teriam cometido abusos em operações de contraterrorismo no Mali, tendo a

Divisão de Direitos Humanos e Proteção da MINUSMA documentando 50 supostas execuções arbitrárias atribuídas às Forças Armadas burquinenses entre 26 e 28 de maio de 2020 (Conare, 2021b). De acordo com relatório do Departamento de Estados dos EUA e de grupos locais independentes de direitos humanos, referido na nota, haveria um alto percentual de prisioneiros em situação de prisão sem julgamento, estimado entre 52% e 70% (Conare, 2021b).

Ademais, Nota Técnica nº 02/2021 afirma haver uma crescente “tensão inter-étnica que caracteriza a sociedade burquinense hodierna” (Conare, 2021b, p. 10), com a consolidação narrativas discriminatórias contra os membros da etnia Fulani. Por fim, segundo a nota, embora autoridades, incluindo o presidente Kaboré, se declarem comprometidas em reforçar o respeito pelos direitos humanos e responsabilizar infratores, o Estado não dispõe de condições adequadas para lidar com o aumento de casos gerados por tais alegações (Conare, 2021b).

4.6.2.2 Agressão Estrangeira

A Nota Técnica nº 02/2021 não apresenta um conceito ou parâmetros para avaliação do critério agressão estrangeira, narrando, contudo, os eventos que indicariam a existência deste critério em Burkina Faso. De acordo com a referida nota, as relações internacionais são uma questão “especialmente sensível” (p. 10) para o país, por não possuir saída para o litoral e compartilhar fronteiras com seis países (Conare, 2021b). Nas últimas décadas, a política externa do país estaria voltada para a integração econômica e a segurança regional, sendo Burkina Faso membro de organizações como a CEDEAO e a União Econômica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) (Conare, 2021b). No âmbito do G5 Sahel, grupo fundado em 2014, Burkina Faso coopera com Mauritânia, Mali, Níger e Chade em questões de segurança e desenvolvimento em infraestrutura (Conare, 2021b). De acordo com a nota, a França é o parceiro internacional mais relevante em alinhamento político e de cooperação em segurança, seguida dos EUA; enquanto a China tem ampliado sua presença econômica no país e na região do Sahel (Conare, 2021b).

Em seguida, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que a intensificação da violência no país, especialmente na última década, está diretamente associada à expansão do jihadismo no Sahel. Desde o início dos anos 2010, o norte do Mali emergiu como epicentro estratégico para grupos extremistas ligados ao Estado Islâmico e à al-Qaeda, tendo os jihadistas expandido suas atividades para Burkina Faso, de modo que as disputas desses grupos com as autoridades locais configurariam um conflito contra grupos estrangeiros (Conare, 2021b). Segundo a nota técnica, o colapso do regime de al-Gaddafi na Líbia, em 2011, contribuiu significativamente para essa

dinâmica, uma vez que permitiu o retorno de soldados tuaregues ao Mali (Conare, 2021b). Esses combatentes, armados e treinados, lideraram uma insurgência em 2012 no país vizinho, o que desestabilizou politicamente o Sahel e facilitou a expansão do extremismo jihadista na região (Conare, 2021b).

Além disso, segundo a nota técnica, a repressão bem-sucedida ao extremismo na Argélia provocou o deslocamento de grupos terroristas argelinos para o Mali e, posteriormente, para outros países do Sahel, como Burkina Faso. Esses grupos extremistas passaram a financiar suas atividades por meio de sequestros, tráfico de pessoas, armas e drogas, impactando a segurança local, notadamente porque Burkina Faso dispõe de recursos e capacidade limitados em comparação à Argélia (Conare, 2021b). Por fim, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que, embora a Argélia não tenha agido diretamente contra Burkina Faso, argelinos figuram como líderes importantes nos grupos jihadistas que se expandiram pela região do Sahel (Conare, 2021b).

4.6.2.3 Conflitos Internos

A Nota Técnica nº 02/2021 não indicou previamente o conceito ou os parâmetros utilizados para avaliação da existência de conflitos internos em Burkina Faso. Todavia, relata eventos e dados que confirmariam a existência do critério no país, com ênfase na atuação de grupos insurgentes islâmicos, organizações terroristas e, ainda, na atuação de forças estatais no intuito de deter o avanço desses grupos.

Inicialmente, a Nota Técnica nº 02/2021 registra que os primeiros incidentes violentos em Burkina Faso ocorreram em 2015 e se intensificaram a partir de 2018, devido à atuação de grupos insurgentes islâmicos, que passaram a atuar no território do país e expandiram seu controle territorial, realizando ataques terroristas em diversas regiões do país (Conare, 2021b). Em razão das dificuldades do Estado em conter esses avanços e os conflitos instaurados provocaram impactos severos nos sistemas de saúde e educação, além de agravar a insegurança alimentar no país (Conare, 2021b).

De acordo com a Nota Técnica nº 02/2021, a situação é parte de um “conflito regional transfronteiriço” (p. 11), atingindo diversos países do Sahel, como Mali, Níger e Chade, bem como outros países como Benim e Costa do Marfim. A violência contra civis aumentou a partir de 2020, com episódios que geraram mortes e ferimentos, destacando-se o ataque à vila de Solhan, em junho de 2021, que resultou em 130 mortes e centenas de pessoas feridas (Conare, 2021b).

A insegurança generalizada é percebida em diversas regiões e marcada por confrontos armados, execuções e ataques a aldeias, cujas vítimas mais recorrentes da violência crescente foram as forças de segurança e a população civil (Conare, 2021b). A atuação dos grupos extremistas Ansarul Islam e JNIM concentra-se ao norte, explorando as tensões étnicas e insatisfações locais para consolidar sua influência, ao passo que a atuação do IS-GS se concentra no leste do país, marcada por ataques a bases militares (Conare, 2021b).

Segundo a Nota Técnica nº 02/2021, o foco de alastramento dos conflitos se encontra na região da Tríplice Fronteira, ocorrendo fluxos transfronteiriços de violência, iniciados no Mali e, em seguida, partindo para Burkina Faso, onde, uma vez estabelecidos os grupos jihadistas, sua atuação se expandiu rapidamente para as demais regiões do país, incluindo a capital, apesar de ainda estar mais concentrada em regiões fronteiriças. Diante desse cenário, para tentar conter os avanços jihadistas, o Estado burquinense estruturou a atuação do Ministério da Segurança Interna e do Ministério da Defesa, responsáveis pela segurança interna, e, de outro lado, aprovou uma legislação para formalizar a atuação dos grupos de autodefesa comunitários, por meio da criação dos VDP, em janeiro de 2020 (Conare, 2021b).

Contudo, as operações de forças armadas nacionais (estatais e paraestatais) e estrangeiras têm causado vítimas civis em número superior às mortes provocadas pelos grupos extremistas, segundo dados da ACLED, destacados na nota técnica. O círculo vicioso de violência, gerada por grupos terroristas e pelas forças antiterroristas (nacionais e estrangeiras), atinge cada vez mais a população civil (Conare, 2021b). Por outro lado, esse contexto reflete a fragilidade do controle estatal e de seu monopólio sobre o uso da força (Conare, 2021b).

Ademais, as operações promovidas para buscar conter a atuação dos jihadistas não se demonstraram eficazes no combate ao terrorismo, tendo apenas feito com que os grupos jihadistas mudassem a localização de suas ações para outras regiões (Conare, 2021b). Por sua vez, a capilarização dos conflitos contribuiu para o alastramento dos combates armados de alta e de moderada intensidade no país (Conare, 2021b).

Em razão da extensão e intensidade dos conflitos internos, a Nota Técnica nº 02/2021 informa que os deslocamentos internos se intensificaram sobremaneira a partir de 2018, atingindo patamares cada vez mais elevados, com cerca de 5% da população vivendo em condições de deslocamento forçado (Conare, 2021b). A situação de deslocamento agrava a crise humanitária já existente no país, afetando gravemente crianças, inclusive no seu processo educacional, conforme dados da UNICEF (Conare, 2021b). Além disso, esses fluxos migratórios acentuam a insegurança alimentar, especialmente nas regiões com maior número

de deslocados (nas províncias do Sahel e do Centro-Norte, que abrigam 74% dos deslocados internos), onde as taxas de desnutrição são alarmantes, de acordo com o WFP (Conare, 2021b).

Por fim, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que, no primeiro semestre de 2021, 237.000 cidadãos burquinenses se deslocaram para outras regiões do país, representando um aumento expressivo em comparação aos 96.000 deslocados registrados na segunda metade de 2020. Entre esses deslocados, 17.500 buscaram abrigo em países vizinhos, duplicando o número de refugiados em relação ao ano anterior e totalizando 38.000 burquinenses distribuídos em áreas próximas ao território nacional (Conare, 2021b).

4.6.2.4 Violação Maciça de Direitos Humanos

A Nota Técnica nº 02/2021 registra, inicialmente, que devem ser consideradas violação maciça de direitos humanos as “violações que, de forma grave e sistemática, afetem a fruição de direitos humanos pelos indivíduos em um determinado Estado, para todas as dimensões de direitos humanos, sejam direitos civis e políticos, sejam direitos econômicos sociais e culturais” (Conare, 2021b, p. 16). Refere, em seguida, que os direitos civis e políticos, de acordo com a Carta de Direitos Humanos das Nações Unidas, são constituídos por tríplice estrutura, integrada pela DUDH, pelo PIDCP e pelo PIDESC (Conare, 2021b). Nessa perspectiva, pondera não ser possível conceber plenamente a existência e o exercício de forma isolada de quaisquer dos direitos previstos nos instrumentos citados, vez que formam um “corpo uno e indivisível” (Conare, 2021b, p. 16), de modo que a fruição desses direitos humanos depende necessariamente da existência e gozo dos demais.

A partir dessas premissas, a Nota Técnica nº 02/2021 examinou (1) as violações aos direitos políticos, civis e liberdades individuais; além da (1.1) prática de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; (1.2) a prática de assassinatos extrajudiciais e desaparecimentos forçados; (1.3) a violação à liberdade religiosa; (1.4) a violação à liberdade de movimento; (2) a violação direitos econômicos, sociais e culturais, em especial (2.1.) o direito à alimentação e à segurança alimentar, (2.2.) o direito à educação; (2.3), abordando, ainda, violações aos (2.4) direitos das mulheres e crianças, (2.5) direitos de grupos étnicos minoritários, e (2.6) da comunidade LGBTQIA+.

Previamente, a Nota Técnica nº 02/2021 afirma que Burkina Faso atravessa uma crise humanitária, “complexa e multiforme, envolvendo questões relacionadas à segurança nacional, à insegurança alimentar, aos desastres climáticos e, mais recentemente, à saúde pública, em

razão da pandemia de COVID-19” (Conare, 2021b, p. 17). Destaca, também, que a referida crise provoca muitos deslocamentos internos, em constante escalada (Conare, 2021b).

Conforme a Nota Técnica nº 02/2021, a Constituição de Burkina Faso assegura liberdades individuais e garantias fundamentais como a não-discriminação, a proibição da escravidão e da tortura, a garantia ao devido processo legal e as liberdades de expressão, de opinião e de imprensa. Até 2014, havia um cenário de relativa estabilidade política e social no país, que, no entanto, foi interrompido a partir de um ciclo de protestos iniciado em outubro daquele ano, que resultou na intensificação de focos de violência armada entre comunidades e na destruição de propriedades públicas e privadas (Conare, 2021b). Em razão do agravamento dessas tensões, houve decretação de Estado de emergência em 2018, situação ampliada em 2020, para alcançar mais províncias (Conare, 2021b). Nesse cenário, passou a haver uma restrição a circulação de dados e informações, com restrições à liberdade de imprensa, por meio de alterações no Código Penal do país e perseguições e ataques a jornalistas e veículos de imprensa (Conare, 2021b).

No que se refere à prática de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, em que pese a vedação constitucional, a nota técnica registra haver denúncias de diversos grupos locais de proteção a direitos humanos acerca do uso de tais práticas por agentes estatais e paraestatais (Conare, 2021b). De acordo com a nota técnica, normalmente são vítimas integrantes da minoria étnica Fulani, em razão de uma suposta ligação com grupos fundamentalistas, havendo também registro de tortura e estupros praticados contra mulheres (Conare, 2021b).

Nesse cenário, em 2019, o Comitê contra a Tortura das Nações Unidas (CAT) formalizou uma consideração sobre as recorrentes denúncias de práticas de tortura, destacando a necessidade de proteção de direitos humanos diante da violência gerada pelos conflitos entre os diversos grupos atuantes no país, inclusive forças estatais (Conare, 2021b). De outro lado, segundo informações do Departamento de Estado dos EUA, destacadas na nota técnica, as condições precárias dos centros de detenção foram avaliadas como representando risco concreto à vida dos detentos, em razão da superlotação, da ausência de cuidados médicos adequados e de condições sanitárias mínimas (Conare, 2021b). Ademais, quanto à prisão de segurança máxima em Ouagadougou, destinada principalmente ao encarceramento de suspeitos de terrorismo, constatou-se que, além dos problemas mencionados, a quase totalidade dos presos estão detidos em prisão preventiva (Conare, 2021b).

Quanto à ocorrência de assassinatos extrajudiciais e desaparecimentos forçados, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca, a partir de informações da HRW, haver elevado número de

assassinatos extrajudiciais, também cujas vítimas são integrantes da minoria étnica Fulani, no contexto das operações de contraterrorismo conduzidas pelo Estado (Conare, 2021b). Ademais, a nota registra que o AI considera a situação em Burkina Faso como caracterizadora de CANI, situação em que, dentre outros aspectos, “proliferam descontroladamente as mortes extrajudiciais entre quaisquer das partes envolvidas no conflito, sejam estas forças de Estado, milícias ou grupos terroristas, em ações que, potencialmente, poderiam configurar crimes de guerra” (p. 18). Acrescenta, ainda, a existência de relatos de desaparecimento forçado de civis por parte das forças de segurança e grupos extremistas (Conare, 2021b).

No que se refere à liberdade religiosa, a nota técnica informa que, historicamente, Burkina Faso era um país caracterizado pela convivência pacífica entre diferentes religiões, com a presença de católicos, muçumanos e crenças nativas (Conare, 2021b). Entretanto, em razão da expansão das ações jihadistas, com ataque contra a civis em razão de sua identidade e práticas religiosas, passou a haver um contexto de restrição desse direito (Conare, 2021b). Ademais, segundo a Nota Técnica nº 02/2021, há restrições à livre movimentação no país, atribuídas tanto a agentes governamentais quanto a extremistas armados.

Adicionalmente, o país enfrenta um grave déficit alimentar, com mais de 40% da população vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo a WFP (Conare, 2021b). A maior parte da população tem como principal meio de subsistência a agricultura de sequeiro, de cultivo único, tornando-a mais vulnerável às mudanças climáticas que atingem intensamente o país (Conare, 2021b). Segundo dados da Comissão Europeia referidos na nota técnica, 2,8 milhões de pessoas se encontravam em emergência humanitária, em 2021, representando um aumento de 156% em relação ao ano anterior (Conare, 2021b). O índice de desemprego é consideravelmente elevado entre jovens, cerca de 25% das crianças com menos de 5 anos apresentam quadro de desnutrição severa e o país ocupa 5ª pior colocação no ranking de desenvolvimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (Conare, 2021b).

Ademais, em razão dos efeitos da pandemia da Covid-19, o WFP estima que cerca de 3,3 milhões de pessoas passaram a enfrentar situação de insegurança alimentar aguda (Conare, 2021b). Por outro lado, a situação é ainda mais severa nas regiões com maior número de deslocados internos, sendo os movimentos de deslocamentos forçados gerados não apenas pela situação de violência que atinge o país, mas também pelas mudanças climáticas, causando escassez de água e de outros recursos naturais (Conare, 2021b).

Quanto ao direito à educação, a Nota Técnica nº 02/2021 registra que 56% dos jovens burquinenses não possuem educação formal, enquanto apenas 16% alcançaram o ensino

fundamental incompleto, de modo que 72% dos jovens entre 15 e 24 anos não concluíram o ensino fundamental em Burkina Faso (Conare, 2021b). A maior parte dos jovens em idade escolar fora da escola são mulheres (66% do sexo feminino e 60% do sexo masculino) (Conare, 2021b). A atuação dos grupos jihadistas agravaram esse cenário, resultando no fechamento de um número significativo de escolas, além de ataques a profissionais da educação, pais e alunos (Conare, 2021b).

No que se refere ao direito à saúde, segundo a nota técnica, há levantamento da OMS, de 2021, registrando que 2,5 milhões de pessoas não tem acesso aos meios da saúde no país (Conare, 2021b). Em razão do aumento dos conflitos armados, cerca de 16,5% das unidades de saúde encontravam-se fechadas e 245 unidades atuam sem condições operacionais mínimas, no referido ano (Conare, 2021b).

O sistema de saúde como um todo é fortemente impactado pela deterioração da segurança do país, ocasionando a fuga de profissionais da área, especialmente em regiões de maior insegurança (Conare, 2021b). Em decorrência dos conflitos, também há registro de ataques a instalações médicas, furto de ambulâncias e de veículos oficiais e de organizações para ajuda humanitária, impactando diretamente no acesso à saúde de 1,5 milhões de pessoas (Conare, 2021b). De igual modo, o sistema de saneamento básico é afetado pelos conflitos, gerando um agravamento da situação de escassez de água enfrentada pela população em razão das condições climáticas (Conare, 2021b).

A Nota Técnica nº 02/2021 destaca, ainda, haver alta taxa de mortalidade em enfermidades como malária, infecções respiratórias e doenças diarreicas. Ademais, há baixa cobertura vacinal de crianças, gerando surtos de sarampo e meningite, e, de outro lado, a dificuldade de acesso ao sistema de saúde pode agravar doenças crônicas na população (Conare, 2021b).

Quanto aos direitos das mulheres e crianças, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca o aumento da violência de gênero (envolvendo estupros, casamentos forçados, prostituição e outras formas de exploração sexual) em Burkina Faso decorrente do agravamento dos conflitos. Dados da AI e da Oxfam, referidos na nota técnica, indicam maior vulnerabilidade de mulheres e crianças em situação de deslocamento, que constituem 84% da população deslocada (Conare, 2021b). A interrupção de serviços de saúde sexual e reprodutiva e as condições precárias nos assentamentos intensificam os riscos da população feminina (Conare, 2021b).

Embora a mutilação genital feminina seja uma prática formalmente proibida no país desde 1996, dados indicam ter havido apenas uma pequena queda no número de meninas e mulheres que sofreram mutilação entre 2010 e 2015, mantendo-se ainda em patamares elevados

- 67,6% entre de 15 a 49 anos e 11,3% entre 0 e 14 anos (Conare, 2021b). Segundo a nota técnica, a prática é mais corriqueira em regiões rurais, atingindo até 78% das mulheres nessas regiões (Conare, 2021b).

A prática do casamento infantil, atingindo 52% das meninas, conforme levantamento da UNICEF, e a gravidez na adolescência, com índice de 132,3 a cada 1000 jovens de 15 a 19 anos, também são destacadas (Conare, 2021b). Ademais, de acordo com relatório do Departamento de Estado dos EUA, de 2020, referido na nota técnica, a violência de gênero é identificada como uma prática disseminada, afetando particularmente mulheres em contextos de deslocamento forçado, incluindo estupros em assentamentos improvisados e durante tarefas cotidianas (Conare, 2021b). O ACNUR estima que mais de 6% dos casos de violência sexual registrados ocorrem nesse contexto (Conare, 2021b).

A Nota Técnica nº 02/2021 identifica as crianças como as vítimas mais vulneráveis dos conflitos ocorridos no país, havendo registro de que ao menos 2% das crianças sofreram algum tipo de violência física, quer por estranhos, parentes e pessoas próximas (Conare, 2021b). A situação de vulnerabilidade é ainda maior quando estão desacompanhadas ou separadas da família (Conare, 2021b). O uso recorrente de IED no conflito elevam os riscos aos quais as crianças estão expostas (Conare, 2021b). Além disso, a ausência de registro civil atinge 88% de crianças deslocadas, dificultando o acesso a serviços básicos como saúde e educação (Conare, 2021b).

Após um massacre terrorista em junho de 2021, em Solhan, a ONU condenou o uso de crianças-soldado nos conflitos do país, prática agravada pelo recrutamento forçado de crianças e adolescentes por grupos armados não estatais, conforme declarado pelo UNICEF (Conare, 2021b). Embora não haja dados precisos do UNICEF sobre o recrutamento, o contexto de violência jihadista indica tendência de aumento, incluindo o ingresso forçado em escolas corânicas e a exploração para mendicância (Conare, 2021b).

Quanto às violações cometidas contra grupos minoritários, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que Burkina Faso possui mais de 60 grupos étnicos e os conflitos, frequentemente relacionados a disputas por terras, refletem dinâmicas intercomunais. Há tensões históricas entre a etnia Fulani, pastores de origem nômade, e outros grupos étnicos, de agricultores sedentários (Conare, 2021b). O governo burquinense busca mediar tais episódios de violência, contudo, os combates antiterroristas têm resultado na vitimização de Fulani pelas próprias forças de segurança, por serem supostos vínculos com grupos extremistas como Katiba Macina e Ansarul Islam, intensificando sua marginalização (Conare, 2021b). Além disso, a exploração

de recursos naturais ameaça comunidades indígenas, dependentes da natureza, em contraste com a economia nacional, baseada na mineração (Conare, 2021b).

Por fim, quanto às pessoas LGBTQIA+, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que, muito embora não haja legislação protetiva dos direitos dessas pessoas em Burkina Faso, não há criminalização de relações entre pessoas do mesmo sexo. No entanto, registra haver uma estigmatização dessas pessoas na sociedade, com relatos de prisões arbitrárias de gays e pessoas trans (Conare, 2021b).

4.6.2.5 Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública

A Nota Técnica nº 02/2021 relata ter identificado em Burkina Faso a existência de outras circunstâncias que têm perturbado gravemente a ordem pública no país. Não há, todavia, à semelhança das outras notas técnicas, informação dos parâmetros de avaliação desse critério, sendo realizada uma avaliação a partir de eventos e circunstâncias anteriormente examinadas para análise da presença de outros critérios.

Inicialmente, a Nota Técnica nº 02/2021 registra a escalada da violência em Burkina Faso, marcada por ataques de grupos extremistas, violações de direitos humanos e impactos humanitários severos. Registra que, após ataques terroristas a igrejas no norte do país, em 2019, grupos jihadistas como IS-GS e JNIM passaram a impor códigos de vestimenta islâmica sob ameaça de retaliação (Conare, 2021b). Esse cenário, segundo a nota técnica, terminou sendo replicado em áreas controladas por outros grupos jihadistas no país, passando a haver restrições também a liberdade religiosa em razão da violência (Conare, 2021b).

A referida nota técnica registra, em seguida, que, em novembro de 2019, um ataque em Djibo vitimou um parlamentar e o vice-prefeito da cidade, destacando-se como um marco nos assassinatos políticos no país (Conare, 2021b). O ataque foi atribuído ao JNIM e evidenciou o aumento da capacidade de ação desses grupos extremistas (Conare, 2021b). Em resposta ao ocorrido, a França ampliou a Operação Barkhane, deslocando tropas para o norte de Burkina Faso (Conare, 2021b).

Segundo a Nota Técnica nº 02/2021, a partir de 2018, a violência também passou a ser direcionada a alvos estrangeiros, considerados infiéis, com episódios como o ataque simultâneo à embaixada francesa e ao quartel-general do exército em Ouagadougou, em 2018, assumido posteriormente pelo JNIM (Conare, 2021b). Em novembro de 2019, 37 civis, trabalhadores de uma mineradora canadense, foram mortos em um ataque a um comboio da empresa (Conare, 2021b).

Ademais, no que concerne às liberdades individuais e de expressão, a nota técnica afirma que mudanças no código penal em 2019 restringiram a liberdade de imprensa e criminalizaram a realização de reportagens jornalísticas e análises políticas que tratassem de ataques terroristas e operações das forças de segurança, sob a justificativa de preservar a ordem pública e a condução de operações de segurança (Conare, 2021b). Contudo, tais medidas limitaram a atuação de jornalistas e ativistas, ao inibiram a denúncia de abusos das forças de segurança (Conare, 2021b). Jornalistas passaram a sofrer penas severas (um a dez anos de reclusão) e multas de valor equivalente a até 17 mil dólares (Conare, 2021b).

Ademais, a Nota Técnica nº 02/2021 destaca que a pandemia de COVID-19 agravou as condições humanitárias e socioeconômicas do país, sobrecarregando o sistema de saúde e dificultando o acesso humanitário às áreas mais afetadas (Conare, 2021b). Medidas restritivas de circulação de pessoas, embora necessárias, terminaram por gerar o aumento da insegurança alimentar, com o número de pessoas em necessidade triplicando em 2020 (Conare, 2021b). Além disso, a desnutrição e o aumento dos preços de alimentos básicos foram agravados pela violência, que comprometeu, também, a distribuição de ajuda humanitária (Conare, 2021b).

A Nota Técnica nº 02/2021 afirma, ainda, que outro desafio estrutural decorreria da alta taxa de fecundidade, resultando em uma população predominantemente jovem e economicamente inativa. Combinado ao deslocamento massivo de refugiados de países vizinhos, o crescimento populacional teria intensificado a crise humanitária no país (Conare, 2021b). Segundo a nota técnica, o ACNUR estima que 5% da população de Burkina Faso seja composta por refugiados, sobrecarregando os limitados recursos e as capacidades de resposta do Estado (Conare, 2021b).

4.6.2.6 Do posicionamento do MRE e do ACNUR

A Nota Técnica nº 02/2021 não apresentou o posicionamento do MRE ou do ACNUR acerca de Burkina Faso. Em Quadro Resumo constante ao fim do documento, consta a informação de não haver, à época, posicionamento do MRE e, de outro lado, não constar “nos autos” a posição do ACNUR. Nesse cenário, infere-se que a conclusão adotada pela nota técnica não se vinculou a um prévio posicionamento do MRE. Ademais, não se pode afirmar se houve ou não influência de eventual posicionamento do ACNUR.

4.6.2.7 Das conclusões e recomendações da Nota Técnica nº 02/2021

Em sua conclusão, a Nota Técnica nº 02/2021 indica, “no atual momento histórico”, está presente em Burkina Faso a situação de “grave crise institucional com múltiplas violações dos direitos humanos, conforme inciso III do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997” (Conare, 2021b, p. 24). Tendo por base essa conclusão, apresenta as seguintes recomendações preliminares: (1) o reconhecimento pelo Conare da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em todo o território do país; (2) caso reconhecida a situação pelo Comitê, que a CG-Conare submeta as solicitações de nacionais burquinenses que tenham sido formuladas com fundamento no inciso I do art. 1º da Lei nº 9.474, de 1997, e não possam ser deferidas com base no referido dispositivo por nele não se enquadrarem, para serem julgadas com base no inciso III do referido artigo.

Em seguida, a Nota Técnica nº 01/2021 submete as recomendações para (1) a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação das solicitações de refúgio de nacionais burquinenses; (2) a dispensa da entrevista de elegibilidade, desde que o solicitante (2.1) possua documentação malinesa (passaporte ou documento de identidade, ainda que fora da validade) a fim de comprovar a sua nacionalidade, (2.2) possua como “registro de última movimentação migratória a entrada no país” (Conare, 2021a, p. 31), (2.3) não exista óbice à concessão do refúgio, (2.4) sejam maiores de 18 anos, (2.5) não possuam autorização de residência, com base na Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017); (3) a verificação de excludentes à concessão de refúgio, previstas no art. 3º da Lei nº 9.474/97; (4) a manutenção da indispensabilidade de verificação da permanência em território nacional, com a possibilidade de comprovação por meio de entrevista complementar; e (5) a manutenção da decisão do Conare até 31 de dezembro de 2022 e, não havendo a alteração do contexto fático, a reavaliação da decisão, sem prejuízo de ser revista a qualquer momento, na hipótese de ser constatada mudança no contexto fático do país.

4.7 ANÁLISES E DISCUSSÕES

O primeiro resultado das análises realizadas neste estudo identifica que as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), elaboradas pela CG-Conare para análise da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Iraque, Síria, Afeganistão, República do Mali e Burkina Faso,

examinaram os cinco critérios previstos na definição ampliada proposta pela Declaração de Cartagena de 1984. Os referidos critérios foram examinados pelo Conare em seções ou itens específicos, na seguinte sequência: violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, ordem esta que também foi observada para a descrição e análise realizada nas seções anteriores.

Quanto à estrutura dos referidos documentos, no que se refere à sua organização para exame dos critérios, constatou-se que, apenas na Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), referente à Venezuela, houve a análise conjunta de mais de um critério em uma mesma seção ou item – a saber, os critérios violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham violado gravemente a ordem pública. No entanto, por ter sido a primeira nota técnica elaborada para reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, mediante a aplicação da técnica de julgamento em bloco, compreende-se que a separação do exame dos referidos critérios, em seções específicas, nas notas subsequentes constitui um aperfeiçoamento no procedimento de elaboração dos EPOs.

Observou-se, ainda, que as notas técnicas seguiram a metodologia nelas explicitadas, consubstanciada no exame dos cinco critérios previstos no conceito ampliado proposto pela Declaração de Cartagena, além de considerarem, quando existente, o posicionamento do MRE e do ACNUR acerca do país analisado. Antes de realizar o exame desses critérios, as notas técnicas apresentaram em seções intituladas, em regra, de “Contextualização – Panorama Geral” e “Cronologia dos Principais Eventos”, informações acerca da situação política, social, econômica, da organização do Estado, bem como de eventos e incidentes reputados relevantes acerca do país em estudo, observando-se a manutenção de um padrão de organização dos documentos.

Ainda no que se refere à metodologia para a elaboração das notas técnicas, que são EPOs relativos aos países avaliados, diante das respostas fornecidas pelo Conare, constatou-se que, embora as referidas notas técnicas explicitem a mencionada metodologia – consistente na análise dos cinco critérios de Cartagena e do posicionamento do MRE e do ACNUR acerca do país analisado – não há, em verdade, uma metodologia vinculante ou pré-estabelecida ou mesmo um roteiro para elaboração do EPO. Isso porque, questionado ao órgão qual a metodologia utilizada para a produção do EPO, o Conare informou não haver uma metodologia específica e uniforme, afirmando que a metodologia varia “de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise” (Anexo B, p. 2), sem maiores detalhamentos neste ponto. Indagado também acerca da existência de roteiro a ser seguido para

elaboração do EPO, o órgão registrou não haver “um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise” (Anexo B, p. 2), também sem maiores detalhamentos neste ponto.

Assim, percebeu-se que, diferentemente da EASO e da ACCORD, o Conare não dispõe de um manual orientador para a produção desses estudos – os quais, frise-se, são extremamente importantes para a instrução das solicitações a serem apreciadas de forma individual ou coletiva. Tampouco há notícia de um roteiro básico para a produção dos EPOs, inferindo-se, por meio das informações prestadas pelo próprio Conare, que a produção ocorre de forma casuística. Nessa perspectiva, as informações prestadas pelo Conare contribuíram para o amadurecimento da presente pesquisa a qual se dedicou, como visto, à exposição das metodologias em comum aplicadas aos países já analisados.

Os manuais da EASO e da ACCORD convergem no sentido de que os EPOs devem conter uma avaliação sobre a situação de direitos humanos e de segurança, a situação política e o arcabouço legal, aspectos culturais e comportamentos sociais, a situação humanitária e econômica, eventos e incidentes relevantes, a fim de subsidiar a decisão acerca dos pedidos de refúgio. Embora não expressamente mencionada nas notas técnicas que são objeto deste estudo, inferiu-se que essa orientação foi observada nas confecções das referidas notas, que buscaram apresentar as informações nas mencionadas seções intituladas de “Contextualização – Panorama Geral” e “Cronologia dos Principais Eventos”.

Constatou-se, ainda, que as notas técnicas não informaram a base de dados utilizadas para sua produção, muito embora conste, ao final de cada documento, uma lista de referência com fontes consultadas. Neste ponto, importa rememorar que os manuais da EASO e da ACCORD destacam a necessidade de as informações e dados colhidos para a produção desses estudos serem oriundos de fontes imparciais. De maneira similar, as Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 11 (UNHCR, 2015), que tratam acerca do reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, orientam que as informações colhidas sobre o país de origem devem ser relevantes, atuais e provenientes de fontes confiáveis.

Questionado ao Conare acerca da base de dados utilizada para elaboração do EPO, o órgão afirmou utilizar as informações disponíveis nos “repositórios de informações pertinentes à pauta da elegibilidade, tal como, mas não exclusivamente, o sítio eletrônico <https://www.refworld.org/>”⁷⁷ (Anexo B, p. 2), informação que não consta expressamente em

⁷⁷ O referido site é um repositório do ACNUR, com informações sobre legislação, jurisprudência de tribunais nacionais e internacionais e orientações da referida agência sobre pessoas refugiadas, apátridas e deslocadas internamente. No repositório mantido pelo ACNUR, é possível consultar documentos de fontes diversas, não

qualquer dos documentos examinados, conforme acima se destacou. Pontua-se que a adoção de explicitação das bases ou repositórios utilizados, assim como os critérios de exclusão e inclusão das bases e dos materiais selecionados pelo Conare, atenderia tanto às orientações das agências especializadas acima mencionados, adequando-se às boas práticas internacionais, quanto ao princípio da transparência da Administração Pública.

Ademais, a ausência de clareza a respeito do modo de obtenção das fontes pode acarretar a presença de um viés previamente estabelecido pelas redes, tendo em vista a padronização algorítmica de perfis de usuários que acessam a rede mundial de computadores, o que enseja a entrega de conteúdos mais direcionados aos interesses anteriormente manifestados pelos usuários. Esse fenômeno, que aqui se menciona apenas como ponto de discussão, mostra-se relevante ao passo que o avanço da tecnologia, com a Internet das Coisas (Santos *et al.*, 2016), limita o acesso dos usuários aos conteúdos em determinados contextos, o que poderá influenciar na captação de conteúdo buscado por meio da internet. Com isso, a explicitação dos caminhos percorridos para a obtenção das informações por meio da rede mundial de computadores, acaso também ocorra por meio de buscadores como o Google, se mostra relevante para a manutenção da neutralidade desejada para a produção dos documentos.

No que se refere às fontes (referências específicas listadas ao final de cada documento), constatou-se que as notas técnicas se utilizaram de uma diversidade de materiais para obtenção de informações e dados que pudessem subsidiar a análise em cada nota técnica. As fontes, em geral, foram relatórios, informes e publicações de organizações e organismos internacionais, tais como o ACNUR, o UNICEF, a CIDH, a OIM, o ACNUDH, o OCHA, a AI, a HRW, a FH, bem como de organizações ou missões humanitárias voltadas especificamente a observar os conflitos ou a situação dos direitos humanos em determinado país. Também se observou a utilização de dados extraídos de relatórios e estudos de país de origem elaborados pela ACOORD e pela EASO. Por fim, verificou-se a utilização de estudos produzidos por universidades, artigos e publicações de veículos internacionais de imprensa e local, mas também, no caso do Iraque e Afeganistão, por exemplo, de relatórios e informações do Departamento de Estado dos EUA. A utilização de dados da imprensa e, exemplificativamente, no caso dos referidos países, de informações produzidas pelo Departamento de Estado dos EUA, pode não atender ao critério de imparcialidade e confiabilidade das fontes desejáveis para a elaboração desse tipo de estudo.

apenas organismos da ONU ou cortes nacionais e internacionais, como também de organizações humanitárias, como a AI, a FH, a HRW.

Ainda no que se refere às fontes consultadas, o Conare, em sua resposta a solicitação de informações, afirmou não haver, no processo de elaboração dos EPOs, consulta a especialistas e profissionais não integrantes do órgão. No entanto, observou-se que a Nota Técnica nº 02/2021 (Conare, 2021b), relativa a Burkina Faso, se refere expressamente a opinião de “observadores consultados” (p. 4), muito embora, no corpo do referido documento, não tenham sido informados quem seriam esses observadores/profissionais consultados. Ao se analisar as referências que acompanham essas informações, percebeu-se ter havido consulta a bancos de dados – cujo acesso online não se encontrou disponível no período do presente estudo, razão pela qual não é possível afirmar a origem e natureza da consulta, se realmente de especialista e/ou profissionais, ou meramente bancos de dados de organizações.

A título de discussão, destaca-se a possível relevância de realização de consultas públicas, na modalidade de requisição de manifestação a especialistas ou mesmo a realização de audiências públicas com a presença de estudiosos sobre a temática, permitindo-se, assim, a apresentação de informações relevantes de maneira democrática. A adoção de audiências públicas, considerando a relevância da elaboração dos estudos que são destinados ao reconhecimento em bloco da condição de refugiado, poderia inclusive abreviar o tempo de elaboração dos EPOs e viabilizar a discussão com a comunidade científica.

De outro lado, constatou-se que, para reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos pelo Conare, não se fez necessária a presença de simultânea dos cinco elementos previstos na Declaração de Cartagena no país analisado. No caso da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a) não se reconheceu presente o critério agressão estrangeira, o que, todavia, não obstou o reconhecimento pelo órgão da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Nas demais notas técnicas, os cinco critérios de Cartagena foram considerados presentes nos países examinados. Contudo, não foi possível identificar qual seria o quantitativo mínimo dos cinco critérios de Cartagena que deveria estar presente para a configuração da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos ante a falta de fundamentação, nas notas examinadas, acerca desse ponto.

Ainda não que não seja possível afirmar taxativamente a necessidade da presença simultânea dos cinco critérios de Cartagena para que o Conare aplique a definição ampliada de refugiado, é importante observar que o único país em que o órgão não identificou a presença dos cinco critérios foi aquele em que aventada a utilização político-instrumental do instituto. De outro lado, tem-se que a Declaração de Cartagena indica a necessidade da presença de apenas um dos critérios nela previstos para reconhecimento da condição de refugiado com base no conceito ampliado. Com isso, embora a presente reflexão, a partir dos dados obtidos, não

seja definitiva, indica uma lacuna que poderá ser futuramente investigada em estudos futuros no campo de pesquisa.

Verificou-se, também, que o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos também não está condicionada a uma manifestação prévia e favorável do MRE, uma vez que as Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) informaram textualmente não haver, por ocasião de sua elaboração, manifestação do MRE sobre os países analisados (respectivamente República do Mali e Burkina Faso). Por outro lado, identificou-se que as notas técnicas analisadas fizeram referência a eventual posicionamento do ACNUR acerca dos países em análise, como critério de avaliação. No entanto, em algumas notas, a exemplo das mencionadas Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), o teor do posicionamento não constou do documento, não se podendo afirmar se efetivamente houve influência do entendimento do ACNUR nesses casos.

No caso específico da Nota Técnica nº 19/2020 (Conare, 2020c), relativa à Síria, não obstante ter o documento, em sua introdução, mencionado ter utilizado o posicionamento do MRE como “critério de filtragem” de informações e dados, não consta o teor do referido posicionamento e, tampouco, de eventual posicionamento do ACNUR acerca do país. Observou-se, assim, um percentual de 66,67% das notas técnicas que indicaram a existência de prévia manifestação favorável do MRE (muito embora no caso da Síria e do Iraque não tenha constado o seu teor) e um percentual de 33,33% quanto a posicionamento específico do ACNUR.

No que se refere propriamente à análise dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena, realizada em cada uma das notas técnicas, foi identificada a influência das diretrizes interpretativas do documento da CIREFCA de 1989 e do documento elaborado no encontro promovido em 2013 pelo ACNUR. Em que pese não terem feito menção aos referidos documentos, observou-se que as definições para os cinco critérios da Declaração de Cartagena, quando expressamente mencionadas pelas notas, foram estabelecidas em conformidade com as orientações interpretativas e de aplicação sugeridas pelos estudiosos dos citados encontros, o que pode indicar uma ausência de clareza quanto à indicação dos parâmetros interpretativos e conceituais utilizados pelo órgão, bem como uma possível estratégia para evitar a vinculação das decisões do Conare às referidas orientações interpretativas firmadas em âmbito regional.

Para a avaliação do critério violência generalizada, as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) informaram previamente o conceito adotado para o respectivo exame,

observando-se uma uniformidade nos conceitos indicados nas referidas notas. As Notas Técnicas nº 26/2020 (Conare, 2020d) e nº 01/2021 (Conare, 2021a), contudo, não explicitaram o conceito adotado para a avaliação da presença do critério. Constatou-se, ainda, que todas as notas técnicas consideraram presentes, nos casos examinados, a existência de violência generalizada. Com isso, tem-se um percentual de 66,67% das notas técnicas que explicitaram o conceito utilizado e um percentual de 100% quanto à presença do critério no caso concreto.

No que concerne à definição e/ou conceito de violência generalizada, o documento produzido pela CIREFCA, conforme esclarecido no capítulo segundo, relacionou sua ocorrência a situações de conflitos armados, a partir dos parâmetros adotados pelo DIH, acrescentado que, para que pudesse ser considerada generalizada, a violência deveria ser contínua, geral e reiterada, excluindo os distúrbios e tensões internas. No encontro promovido pelo ACNUR em 2013, os especialistas ponderaram que a interpretação e aplicação do critério deveriam ocorrer sob a perspectiva do DIDH, e, assim, utilizar-se da identificação de indicadores do tipo e nível de violência persistente no país de origem que impulsiona o fluxo migratório (ACNUR, 2013a). Além disso, as situações de violência generalizada, conforme o que restou sugerido nas novas diretrizes interpretativas, deveriam incluir a violência praticada pelo Estado, bem como por atores não estatais, na última hipótese, quando a vontade ou capacidade do Estado de proteger aqueles sob sua jurisdição forem inadequadas; sendo ainda importante observar que tais situações de violência se prolonguem no tempo ou em um espaço territorial.

Ao se examinar as definições informadas nas Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), observa-se que o Conare se alinhou às diretrizes interpretativas propostas no encontro de 2013. De igual modo, ao examinar a existência do critério no Iraque e na República do Mali, a despeito de não haver explicitado o conceito utilizado nas Notas Técnicas nº 26/2020 (Conare, 2020d) e nº 01/2021 (Conare, 2021a), o Conare também considerou as diretrizes interpretativas mais recentes.

Apresenta-se quadro ilustrativo das análises acima mencionadas:

Quadro 2 – Análise comparativa do critério “violência generalizada”

(continua)

Violência generalizada			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias no país de origem indicadas na avaliação do critério
03/2019	Venezuela	<p>Violência indiscriminada que afeta grande número de pessoas ou populações inteiras, estando presente quando se constata:</p> <p>(A) alto número de incidentes violentos e de vítimas;</p> <p>(B) sofrimento severo imposto à população em decorrência da violência;</p> <p>(C) manifestação de violência de formas pungentes, como massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e flagrantes violações dos direitos humanos;</p> <p>(D) prática de ações violentas no intuito de provocar terror e criar uma situação em que as pessoas sejam impelidas a fugir;</p> <p>(E) o cometimento de violência por agentes não governamentais que não são devidamente controlados pelo Estado;</p> <p>(F) a violência generalizada em nível e alcance capazes de afetar funcionamento normal da sociedade.</p>	<p>(1) instabilidade institucional, com manifestações contrárias ao governo e protestos políticos, tanto em áreas urbanas como rurais, reprimidos de forma violenta pelas forças de segurança do Estado;</p> <p>(2) atos de violência cometidos contra a população sem a devida repressão e investigação pelo poder estatal;</p> <p>(3) elevadas taxas de homicídios tanto na capital Caracas como em todo o país, afetando diretamente a segurança da população;</p> <p>(4) a prática de detenções arbitrárias e ilegais pelas autoridades estatais como mecanismo para reprimir e obstar oposição política;</p> <p>(5) a submissão de indivíduos contrários ao governo a processos criminais perante tribunais militares e sem a devida observância ao devido processo legal; e</p> <p>(6) a prática de tratamento cruel, desumano ou degradante contra pessoas privadas de liberdade em razão de sua oposição ao governo.</p>
03/2020	Afganistão	<p>Violência generalizada quando grandes grupos de pessoas ou populações inteiras são afetadas, observando-se</p> <p>(A) a existência de elevado número de incidentes violentos, que produzem alto número de vítimas;</p> <p>(B) a imposição de sofrimento severo na população;</p> <p>(C) a manifestação da violência de forma atroz, por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e violações flagrantes do DIH;</p> <p>(D) a intenção de que os atos de violência provoquem terror na população, provocando uma situação que a obrigue a fugir das áreas afetadas;</p> <p>(E) a circunstância de a violência ser provocada por agentes estatais e não estatais, e, quando provocada pelo Estado ou seus apoiadores, os agentes não são punidos;</p>	<p>(1) cerca de 100 mil civis vítimas de incidentes de violência que geraram óbito ou ferimentos;</p> <p>(2) a violência que atinge os civis provocada por forças afegãs, forças internacionais militares presentes no território, e por forças insurgentes ou antigovernamentais, como o Talibã e o IS-K;</p> <p>(3) a violência atinge todo a extensão territorial do país, sendo mais afetadas as regiões sudoeste, leste e central, em razão de disputa pelo controle de territórios entre o governo e forças insurgentes;</p> <p>(4) ataques deliberados a civis, com prática de ataques suicidas em locais públicos por forças insurgentes, e por forças governamentais, envolvendo a prática de desaparecimentos forçados e execuções sumárias em ataques noturnos.</p>

Quadro 2 – Análise comparativa do critério “violência generalizada”

(continuação)

Violência generalizada			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias no país de origem indicadas na avaliação do critério
		<p>(F) a constatação que o nível de violência é capaz de prejudicar o funcionamento normal da sociedade;</p> <p>(G) a circunstância de as autoridades não terem capacidade de conter a violência provocada por agentes não estatais.</p>	
19/2020	Síria	<p>Violência indiscriminada que afeta muitas pessoas ou populações inteiras, observada quando há:</p> <p>(A) elevado número de incidentes violentos e de vítimas;</p> <p>(B) a constatação de que a violência é capaz de gerar sofrimento severo na população;</p> <p>(C) a manifestação da violência por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e violações flagrantes dos direitos humanos;</p> <p>(D) a prática de atos de violência com o propósito de gerar terror, compelindo as pessoas a fugirem da região afetada;</p> <p>(E) a prática da violência por agentes estatais e não estatais, e a constatação que, quando praticada por autoridades e por elas estimuladas ou consentidas, os perpetradores não são punidos;</p> <p>(F) a afetação do funcionamento normal da sociedade em razão do nível e alcance da violência</p> <p>(G) a constatação da incapacidade de repressão eficaz pelo Estado da violência praticada por agentes não estatais.</p>	<p>(1) mais de 570 mil pessoas mortas até 2019, com um número significativo de civis entre as vítimas, incluindo menores de idade e mulheres;</p> <p>(2) uso disseminado de armamentos proibidos, como bombas de fragmentação e armas químicas que causam mutilações e sofrimentos desumanos, afetando indiscriminadamente combatentes e civis;</p> <p>(3) ataques a civis por forças nacionais, estatais e insurgentes, assim como por forças estrangeiras.</p>
26/2020	Iraque	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	<p>(1) instabilidade resultante de tensões étnicas, religiosas e sectárias entre diversos grupos, incluindo sunitas, xiitas, árabes, curdos, cristãos, yazidis e turcomenos, gerando conflitos permanentes, especialmente em áreas disputadas entre o governo iraquiano e a região curda;</p> <p>(2) atuação do ISIS, com terrorismo e atos de violência, ainda não devidamente contidos, sendo muitas práticas consideradas crimes de guerra e contra a humanidade;</p>

Quadro 2 – Análise comparativa do critério “violência generalizada”

(continuação)

Violência generalizada			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias no país de origem indicadas na avaliação do critério
			<p>(3) disputa entre grupos paramilitares por controle territorial e recursos e violência praticada contra pessoas consideradas simpatizantes ao ISIS ou contrárias ao islamismo;</p> <p>(4) incapacidade do governo iraquiano de controlar os conflitos e conter a violência.</p>
01/2021	República do Mali	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	<p>(1) conflitos entre parte dos grupos étnicos que integram a população,</p> <p>(2) violência provocada pelo tráfico internacional de drogas e as disputas por controle de rotas;</p> <p>(3) acelerada difusão da ideologia jihadista, estimulando a violência contra os “infiéis”, com destaque para atuação do Katiba Macina e do ISGS</p> <p>(4) disseminação de grupos armados pelo território malinês, neles incluídos (4.1) Grupos Signatários do Acordo de Paz com o governo do Mali, (4.2) grupos do movimento jihadista, (4.3) inúmeros pequenos grupos armados formados para proteger aldeias ou comunidades específicas na região norte e no centro do país e (4.4) grupos e bases militares estrangeiras;</p> <p>(5) elevados índices de civis vitimados, inclusive por forças de segurança estatais e tropas estrangeiras;</p> <p>(6) alto índice de violência contra mulheres.</p>
02/2021	Burkina Faso	<p>Situação de violência indiscriminada, que afeta muitas pessoas ou populações inteiras, podendo ser identificada, observando-se:</p> <p>(A) a existência de elevado número de incidentes violentos, que produzem alto número de vítimas;</p> <p>(B) a imposição de sofrimento severo na população pela violência praticada;</p> <p>(C) a manifestação da violência de forma atroz, por meio de massacres, tortura, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros, desaparecimentos de pessoas e violações flagrantes de direitos humanos;</p>	<p>(1) expansão das atividades de milícias e de grupos jihadistas no país, sendo destacada a atuação do al-Mulathamun Babalion; do AQMI; do Estado Islâmico do Iraque e ash-Sham; do ISIS-GS e do JNIM;</p> <p>(2) frequentes ataques terroristas, caracterizados pelo uso de IED, assassinatos planejados, sequestros, ataques a locais de mineração, incêndio de escolas e roubos a comboios de assistência alimentar;</p> <p>(3) inúmeras vítimas civis decorrentes dos frequentes ataques terroristas, havendo também com recorrência violência física e sexual contra mulheres e crianças;</p>

Quadro 2 – Análise comparativa do critério “violência generalizada”

(conclusão)

Violência generalizada			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias no país de origem indicadas na avaliação do critério
		<p>(D) a prática de atos de violência no propósito de provocar terror na população, gerando uma situação que a obrigue a fugir das áreas afetadas;</p> <p>(E) a circunstância de a violência ser provocada por agentes estatais e não estatais, e, quando provocada pelo Estado ou seus apoiadores, os agentes não são punidos;</p> <p>(F) a constatação que o nível de violência é capaz de prejudicar o funcionamento normal da sociedade;</p> <p>(G) a circunstância de as autoridades não terem capacidade de conter a violência provocada por agentes não estatais.</p>	<p>(4) grande número de mortes de civis tanto por grupos terroristas como por forças segurança estatais e paraestatais em combate;</p> <p>(5) proliferação de grupos de autodefesa comunitários/paramilitares, com a aquiescência do Estado;</p> <p>(6) execuções extrajudiciais cometidas pelas forças de segurança contra integrantes etnia Fulani/Peuhls, frequentemente recrutada por grupos extremistas;</p> <p>(7) alto percentual de prisioneiros em situação de prisão sem julgamento, estimado entre 52% e 70%.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No que se refere ao exame do critério agressão estrangeira, as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a) e nº 19/2020 (Conare, 2020c) apresentaram o conceito de agressão estrangeira para o seu exame, ao passo que as Notas Técnicas nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) não informam o conceito utilizado ou os parâmetros utilizados para a verificação do respectivo critério. Nestas últimas, para exame do critério, foram apontados eventos e dados para, ao final, apontar o critério como existente. Dentre as notas técnicas examinadas, apenas na Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), referente à Venezuela, concluiu-se pela inexistência do critério agressão estrangeira no caso concreto. Com isso, tem-se um percentual de 50% das notas técnicas que explicitaram o conceito utilizado para o exame do critério e um percentual de 83,33% quanto à identificação de sua presença no caso concreto.

Quanto aos conceitos utilizados, as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a) e nº 19/2020 (Conare, 2020c) consideraram a definição de agressão estrangeira com base na Resolução de 1974 da Assembleia Geral da ONU, como sendo o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro Estado, ou de qualquer maneira inconsistente com a Carta da ONU, conforme destacado no capítulo segundo. Tanto as diretrizes interpretativas da CIREFCA, como as do encontro promovido pelo ACNUR em 2013, propuseram a interpretação do critério nesses

moldes. A Nota Técnica nº 26/2020 (Conare, 2020d), relativa ao Iraque, muito embora não tenha explicitado o conceito ou parâmetros para a avaliação do critério agressão estrangeira, observou a interpretação firmada nos referidos encontros.

As Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), que examinaram respectivamente a situação da República do Mali e Burkina Faso, não apresentaram uma definição prévia para o exame do critério, conforme se adiantou. Além disso, ao procederem ao exame da existência de agressão estrangeira, realizaram uma avaliação diferenciada, na medida em que não vinculada à definição trazida na Resolução de 1974 da Assembleia Geral da ONU. As referidas notas técnicas destacaram não terem sido identificados episódios de agressão estrangeira direta à soberania e ao território malinês e burquinense, nos moldes do DIH. No entanto, concluíram que a violência generalizada nesses países (Mali e Burkina Faso) está relacionada à difusão da ideologia jihadista na região, o que, por sua vez, estaria relacionado aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos, notadamente a Argélia e a Líbia, concluindo pela existência do critério agressão estrangeira.

Portanto, no caso do Mali e de Burkina Faso, a avaliação da presença de agressão estrangeira se coadunou a diretrizes interpretativas mais amplas e não limitadas ao padrão adotado nas notas anteriores. Contudo, as referidas Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) não apresentam os fundamentos ou os estudos que ampararam sua análise diferenciada.

O quadro a seguir é ilustrativo das análises acima mencionadas:

Quadro 3 – Análise comparativa do critério “agressão estrangeira”

(continua)

Agressão estrangeira			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
03/2019	Venezuela	Uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta da ONU.	Avaliado negativamente, ou seja, não identificou a presença do critério no caso concreto.
03/2020	Afganistão	Uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta da ONU.	(1) invasão e ataques aéreos promovidos pelos EUA e por países da OTAN; (2) presença de tropas militares estrangeiras no território do país.

Quadro 3 – Análise comparativa do critério “agressão estrangeira”

(conclusão)

Agressão estrangeira			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
19/2020	Síria	Uso da força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro, ou de qualquer outra forma incompatível com a Carta da ONU.	(1) invasão de território do país por meio de tropas ou por meio de ataques aéreos pelos EUA, pela Turquia, pelo Irã, por Israel, pela Rússia e por países árabes do Golfo Pérsico, liderados pela Arábia Saudita.
26/2020	Iraque	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	(1) bombardeios aéreos e operação militares do exército norte-americano no território iraquiano para atingir milícias xiitas e forças iranianas contrárias; (2) atuação de milícias alegadamente afiliadas ao Irã, que, em 2020, realizaram uma manifestação violenta nos arredores da Embaixada dos EUA em Bagdá e tentaram invadi-la (3) bombardeios aéreos e operação do exército iraniano no território iraquiano em razão de disputas com o exército norte-americano e forças aliadas; (4) ataques e operações do governo turco em território ocupado pelo PKK.
01/2021	República do Mali	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	Segundo a Nota Técnica nº 01/2021, não foram registrados episódios de agressão estrangeira direta à soberania e ao território malinês, nos moldes do DIH. No entanto, a nota identifica que a violência generalizada no país está relacionada à difusão da ideologia jihadista no país, o que, por sua vez, estaria relacionado aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos, notadamente a Argélia e a Líbia. Por essa razão, conclui pela existência de agressão estrangeira no Mali.
02/2021	Burkina Faso	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério	Segundo a Nota Técnica nº 02/2021, não foram registrados episódios de agressão estrangeira direta à soberania e ao território de Burkina Faso, nos moldes do DIH. No entanto, a nota identifica que a violência generalizada no país está relacionada à difusão da ideologia jihadista no país, em decorrência de sua proximidade com o Mali, o que, por sua vez, também estaria relacionado aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos na região do Sahel, notadamente a Argélia e a Líbia. Por essa razão, conclui pela existência de agressão estrangeira.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto ao exame do critério conflitos internos, observou-se que apenas as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a) e nº 19/2020 (Conare, 2020c) apresentaram previamente o conceito por elas utilizados, ao passo que em todas as notas técnicas se considerou presente a existência de conflitos internos. Com isso, tem-se um percentual de 33,33% das notas técnicas que explicitaram o conceito e um percentual de 100% das notas técnicas em que houve a identificação de existência no caso concreto.

As Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a) e nº 19/2020 (Conare, 2020c), conforme se registrou, apresentaram previamente o conceito por ela utilizados. Observou-se que foram utilizados conceitos alinhados as diretrizes interpretativas firmadas no encontro de 2013, ocasião em que os especialistas do encontro promovido pelo ACNUR consideraram ser restritiva a interpretação sugerida no documento da CIREFCA de 1989 por propor a aplicação do critério conflitos internos com base nas regras de DIH. No encontro de 2013, os especialistas consideraram que o DIH fornece orientação para compreensão da expressão, no entanto, não deve ser considerado determinante para o reconhecimento da existência de um conflito interno, assim como as qualificações das partes envolvidas ou afetadas para sua configuração.

As diretrizes interpretativas mais recentes foram também observadas pelas demais notas técnicas, em que pese não terem apresentado previamente o conceito ou os parâmetros utilizados para avaliação da presença do critério conflitos internos. Isso porque, em todas as notas examinadas, foram considerados, dentre outros aspectos, a presença de grupos armados diversos - estatais, paraestatais, grupos insurgentes ou terroristas e forças estrangeiras -, cuja atuação provoca violência que afeta toda a população ou parte dela.

Ademais, observou-se que nas Notas Técnicas nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), que examinaram, respectivamente, a situação do Iraque, da República do Mali e de Burkina Faso, foi destacada a incapacidade de o Estado fazer cessar os conflitos existentes como circunstância relevante para a configuração do critério. No entanto, importa observar que a incapacidade de o Estado de fazer cessar a violência é uma circunstância, em regra, observada para a avaliação do critério de violência generalizada, conforme as diretrizes do encontro de 2013.

Igualmente relevante destacar que a Nota Técnica nº 02/2021 (Conare, 2021b), que examinou a situação de Burkina Faso, ao examinar o critério conflitos internos, destacou a existência de deslocamentos forçados provocados diretamente pela violência gerada pelo conflito. Conforme se verificará adiante, a ocorrência de deslocamentos compulsórios foi examinada nas demais Notas Técnicas na seção destinada ao exame da existência de violação maciça a direitos humanos.

Eis quadro ilustrativo das análises acima mencionadas:

Quadro 4 – Análise comparativa do critério “conflitos internos”

(continua)

Conflitos internos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
03/2019	Venezuela	Situações de violência armada que podem colocar em risco a vida, segurança e liberdade de civis que precisam de proteção internacional.	<p>(1) a presença de <i>Colectivos</i>, grupos organizados de civis armados, movidos por uma ideologia socialista extremista, que atuam em todo o território, especialmente em zonas urbanas normalmente habitadas pela classe trabalhadora, perpetrando ações de limpeza social, extorsão, sequestro e roubo de carros e casas, com a tolerância das autoridades públicas;</p> <p>(2) a presença das chamadas Megabandas, grupos de crime organizado, liderados por presos influentes, que detém o controle de prisões e de diversas áreas do território na Venezuela, e são acusadas de atacar as forças de segurança;</p> <p>(3) a atuação das FBL, compostas de guerrilheiros pró-governo, que operam em diversos estados venezuelanos e financiam suas atividades por meio de sequestros e extorsão de proprietários de terra;</p> <p>(4) a atuação do ELN, com a prática de extorsão, microtráfico, narcotráfico e contrabando em estados fronteiriços;</p> <p>(5) a atuação de dissidentes das FARC no contrabando de ouro para financiar suas atividades;</p> <p>(6) a presença do movimento armado colombiano EPL, também conhecido como <i>Los Pelusos</i>, que atuam no tráfico de drogas em regiões de fronteira.</p>
03/2020	Afeganistão	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	<p>(1) existência de conflitos múltiplos e sobrepostos gerando situação e violência e insegurança;</p> <p>(2) atuação violenta das forças governamentais afegãs e grupos armados pró-governo que combatem insurgentes, como o Movimento de Revolta Nacional, Força de Proteção Khost, e as Forças Shaheen; (3) atuação do Talibã e do IS-K, com prática de atos terroristas;</p> <p>(4) atuação da Rede Al-Quaeda, com atos terroristas e conflitos armados contra forças afegãs e militares estrangeiras;</p> <p>(5) atuação da Rede Haqqani, com prática de ataques suicidas, assassinatos e sequestros em Cabul e outras províncias;</p>

Quadro 4 – Análise comparativa do critério “conflitos internos”

(continuação)

Conflitos internos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			(6) atuação de outros grupos terroristas nas províncias orientais, como o Tehrik-e-Taliban Pakistan, o Jaish-i-Mohammed e o Lashkar-e-Tayyiba, e na região norte do país, como o Movimento Islâmico do Turquestão Oriental; Movimento Islâmico do Uzbequistão; Jamaat Ansarullah Tajiquistão; Lashkar-e Islam; e Grupo Salafista.
19/2020	Síria	Conflitos que envolvem agentes de um mesmo país e que constituem situações de violência armada que podem colocar em risco a vida, segurança e liberdade civis dos habitantes desse mesmo país.	(1) atuação das forças sírias controladas ou aliadas de Bashar al-Assad, com violenta repressão a opositores e grupos insurgentes; (2) atuação de grupos rebeldes, nos quais são incluídos o ELS, Jihadistas Nacionalistas, a FCL e Jabhat Fateh al-Sham; (3) atuação do ISIS; (4) atuação das YPG; (5) atuação da FDS; (6) atuação do Hezbollah; (7) atuação de milícias estrangeiras xiitas.
26/2020	Iraque	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	(1) persistência das disputas entre sunitas e xiitas, sendo um fator determinante na instabilidade do país; (2) conflitos entre outros grupos sectários, como árabes e curdos e entre minorias; (3) aumento do número de grupos armados no país aumentou, englobando forças tribais, milícias, polícias federal e local, e forças militares; (4) coexistência de múltiplos conflitos internos armados no Iraque, sobressaindo-se o conflito entre o governo iraquiano e o ISIS, no qual há também envolvimento de forças curdas, da PMF e outras milícias armadas, e, de outro lado, de uma coalizão internacional liderada pelos EUA; (5) incidentes violentos (batalhas, atividades estratégicas não violentas, protestos e violência contra civis) em diferentes regiões do Iraque, de forma mais acentuada nas regiões norte e oeste do país; (6) violência decorrente do combate entre o governo turco e o PKK/forças de segurança curdas em diversas províncias, com uso de explosivos e violência contra civis, além de pressão física e psicológica direta contra civis em algumas regiões;

Quadro 4 – Análise comparativa do critério “conflitos internos”

(continuação)

Conflitos internos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			<p>(7) a violência decorrente da atuação do ISIS em diversas províncias e dos conflitos entre o grupo terrorista e o governo iraquiano e, ainda, forças internacionais, especialmente norte-americanos;</p> <p>(8) presença de múltiplos grupos armados e disputas entre forças locais, como milícias árabes sunitas, caldo-assírias, cristãs, yezidis, shabaks, turcomenos xiitas e curdas, com frequentes relatos de violência contra civis, incluindo sequestros, assassinatos e destruição de propriedade;</p> <p>(9) incapacidade de o governo iraquiano manter o controle das regiões afetadas e o conter o avanço de grupos e milícias armadas.</p>
01/2021	República do Mali	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	<p>(1) rebeliões de Tuaregues no norte do país;</p> <p>(2) ataques e expansão de grupos terroristas (notadamente o JNIM, o ISGS, o AQIM e o MUJAO) no norte e no centro do país, com expansão da violência para essas regiões;</p> <p>(3) violência praticada por grupos étnicos de autodefesa (milícias étnicas);</p> <p>(4) disputas violentas de grupos étnicos (Tuaregues, Peul/Fulanis e Songhays), com rivalidades históricas, pelo controle de recursos naturais especialmente nas regiões norte e central;</p> <p>(5) repressão violenta pelo governo malinês aos episódios de violência, gerando mais ciclo de violência com vítimas civis,</p> <p>(6) incapacidade de o Estado malinês conter a violência, com falha nas soluções para pacificação e mediação de conflitos entre grupos étnicos.</p>
02/2021	Burkina Faso	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	<p>(1) atuação crescente de grupos insurgentes islâmicos e organizações terroristas (Ansarul Islam, JNIM, IS-GS) marcada por confrontos armados, execuções e ataques a aldeias, cujas vítimas mais recorrentes da violência crescente foram as forças de segurança e sobretudo a população civil;</p> <p>(2) atuação de forças de segurança estatais e estrangeiras no intuito de deter o avanço desses grupos, gerando ciclos de violência, que atingem majoritariamente civis;</p> <p>(3) formalização, pelo Estado burquinense, da atuação dos grupos de autodefesa comunitários, por meio da criação dos VDP;</p>

Quadro 4 – Análise comparativa do critério “conflitos internos”

(conclusão)

Conflitos internos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			<p>(4) a fragilidade do controle estatal e de seu monopólio sobre o uso da força;</p> <p>(5) ineficácia das ações e operações promovidas para buscar conter a atuação dos jihadistas;</p> <p>(6) alastramento dos combates armados de alta e de moderada intensidade no país;</p> <p>(7) intensificação de deslocamentos forçados internos e com cruzamento de fronteiras para países vizinhos, com agravamento da crise humanitária do país.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Quanto ao critério violação maciça de direitos humanos, as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) apresentaram previamente o conceito que norteou a avaliação, de modo que apenas a Nota Técnica nº 26/2020 (Conare, 2020d), relativa ao Iraque, não indicou o conceito e os parâmetros utilizados para avaliação do caso concreto. Ademais, observou-se que todas as notas técnicas examinadas consideraram presentes o critério. Desse modo, tem-se um percentual de 83,33% das notas técnicas que explicitaram o conceito de violação maciça de direitos humanos considerado na avaliação, ao passo que em 100% das notas houve a identificação de existência do critério no país avaliado.

As definições apresentadas nas Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) referentes ao critério violação maciça de direitos humanos convergiram para considerarem as situações capazes de afetar, de forma generalizada, vários segmentos da sociedade, e que se evidenciam quando identificada a negação ou violação aos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática. À exceção da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), observou-se que foram também analisadas, de forma destacada (em subitens específicos), violações aos direitos das mulheres, de crianças e adolescentes, de grupos minoritários étnicos e, também, de pessoas LGBTQIAPN+. Percebeu-se, ainda, que, na definição adotada pelas referidas notas, a situação de violação de direitos humanos foi correlacionada à existência de deslocamento forçado da população, com ou sem cruzamento de fronteiras, ocorridos por conta de tais violações. Apenas na Nota Técnica nº

02/2021, relativa a Burkina Faso, a questão dos deslocamentos forçados foi abordada na análise do critério conflitos internos, conforme se destacou, sendo atribuídos à violência e à precariedade gerada pelos conflitos persistentes no país, que, no entanto, segundo a referida nota, também impactam no critério violência maciça de direitos humanos.

No exame da aplicação desse critério, em sede de discussão da presente pesquisa, verificou-se que os conceitos utilizados se adequaram as diretrizes interpretativas propostas pelos especialistas do encontro promovido pelo ACNUR em 2013, que, na referida ocasião, ressaltaram a utilidade de buscar uma orientação interpretativa acerca da expressão na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, destacando que o termo massivo está relacionado com o grau ou a magnitude das violações relatadas, exemplificados por meio de situações em que a identificação precisa das vítimas é difícil devido à extensão das violações perpetradas contra grupos de pessoas ou comunidades inteiras. Além disso, segundo os estudiosos de tal encontro, quando os efeitos das violações vão além das vítimas reais e diretas, afetando outros segmentos da população ou até mesmo a sociedade como um todo, também estão incluídas na definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena.

Ainda de acordo com as referidas diretrizes, a verificação dos elementos de planejamento e organização por parte do autor das violações, seja estatal ou não estatal, também poderiam ser indícios para o seu reconhecimento, embora não sejam um requisito indispensável à sua configuração. Especificamente nos casos de violações perpetradas por atores não estatais, os especialistas concluíram que a responsabilidade do Estado é comprometida quando as autoridades não querem ou não podem proteger seus cidadãos ao não prevenir, investigar, julgar e punir tais violações. A Declaração de Cartagena, segundo os especialistas do encontro de 2013, não faz distinção entre os tipos de direitos que podem estar em discussão para fins de proteção, muito embora se deva reconhecer a existência de tais violações massivas a direitos humanos quando resultarem também em ameaças à vida, à segurança ou à liberdade.

Constatou-se, ainda, que mesmo na Nota Técnica nº 26/2020 (Conare, 2020d), relativa ao Iraque, em que não houve a definição prévia do conceito ou dos parâmetros utilizados para avaliação da existência de violação maciça de direitos humanos, houve um alinhamento às diretrizes interpretativas do encontro de 2013.

Observou-se, ademais, que as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), relativa à Venezuela, e nº 01/2021 (Conare, 2021a), referente à República do Mali, especificaram os referenciais relacionados aos conceitos de alguns direitos analisados (como o direito à saúde, à educação e à segurança alimentar), explicitando o seu conteúdo a partir de tratados e acordos internacionais correlatos, bem como das orientações do CDESCR. Por outro lado, as demais notas

técnicas, após indicarem o conceito utilizado para avaliação do critério violação maciça de direitos humanos, se ativeram a explicitar a ocorrência de violações aos direitos examinados, a partir de dados e eventos nos países estudados, sem maior detalhamento quanto ao conteúdo e alcance dos direitos tidos por violados.

De qualquer modo, observou-se que as notas técnicas acompanharam as modificações interpretativas do critério, pautando-se nas diretrizes do encontro de 2013, conforme se observa do quadro abaixo.

Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”

(continua)

Violação maciça de direitos humanos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
03/2019	Venezuela	<p>Violações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade, e são evidentes quando há negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, e podem ser observadas em situações de deslocamento forçado:</p> <p>(A) violação a direitos econômicos, sociais e culturais, especificamente os direitos à alimentação, à saúde e à educação;</p> <p>(B) existência de deslocamentos forçados.</p>	<p>(1) altos índices de pessoas vivendo em situação de pobreza ou extrema pobreza;</p> <p>(2) dificuldades da população no acesso a alimentos, medicamentos, serviços de saúde e moradia digna;</p> <p>(3) controle estatal sobre preços e a distribuição de alimentos, além da militarização dessa distribuição;</p> <p>(4) alto nível de desnutrição e déficit nutricional de crianças, sendo as mulheres, especialmente as grávidas, os idosos e as crianças os mais expostos, além de povos originários e pessoas encarceradas;</p> <p>(5) escassez de água em regiões urbanas, que, juntamente com a falta de produtos de higiene pessoal, provocou surtos de doenças, como sarna, malária, diarreia e amebíase;</p> <p>(6) aumento de 60% na mortalidade materna e de 30% na mortalidade infantil entre 2014 e 2016;</p> <p>(7) falta geral de medicamentos básicos e de medicamentos de alto custo, de hospitais públicos com grave escassez de medicamentos e insumos básicos, de ausência de medicamentos em farmácias privadas, de alto índice de pessoas portadoras de HIV sem o acesso ao tratamento adequado e de carência de suprimentos cirúrgicos;</p> <p>(8) direito à educação afetado pela crise alimentar e problemas de infraestrutura;</p> <p>(9) deslocamentos forçados, por serem decorrentes da violência no país, da situação de insegurança alimentar e escassez de medicamentos e serviços básicos de saúde, e, ainda, da própria violação maciça de direitos humanos.</p>

Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”

(continuação)

Violação maciça de direitos humanos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
03/2020	Afganistão	<p>Violações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade e que constituem negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, muitas vezes implicando em deslocamento forçado de suas vítimas.</p> <p>(A) violação aos direitos de mulheres, crianças e da população LGBTQI+;</p> <p>(B) violação à liberdade de expressão e associação;</p> <p>(C) violação à liberdade religiosa;</p> <p>(D) ao exercício de direitos sociais e acesso a serviços públicos;</p> <p>(E) existência de deslocamentos forçados.</p>	<p>(1) violações aos direitos de mulheres, por meio de (1.1) violência de gênero, incluindo espancamentos, assassinatos, torturas, apedrejamentos e outros maus-tratos, sem que os responsáveis sejam punidos; (1.2) limitação da participação das mulheres em atividades políticas, sociais e econômicas; (1.3) restrição ao direito de acesso à justiça e à liberdade de movimento; (1.4) altos índices de analfabetismo e costumes socioculturais conservadores que afetam suas vidas; (1.5) condições precárias para realização de partos, com cerca de 4.300 mortes anuais em decorrência de complicações;</p> <p>(2) violações aos direitos das crianças, por meio de (2.1) recrutamento de crianças soldados por forças de segurança afegãs e grupos armados, (2.2) prática de <i>bacha bazi</i> (forma de escravidão sexual de meninos), sem que haja processamento e punição dos ofensores; (2.3) registro de incidentes de mortes e mutilações de crianças, resultantes do uso de explosivos de guerra; (2.4) realização de casamentos forçados de meninas menores de 16 anos com homens mais velhos;</p> <p>(3) ausência de proteção estatal e social à população LGBTQI+, a atividade sexual entre pessoas do mesmo sexo é considerada ilegal pela Sharia e a homossexualidade e transexualidade são consideradas imorais e não islâmicas pela sociedade afegã, fazendo com que as pessoas LGBTQI+ sofram discriminação, assédios e violência;</p> <p>(4) violações à liberdade de expressão e associação, com profissionais de mídia sendo mortos, agredidos, ameaçados e assediados tanto por autoridades estatais e como por grupos armados, assim como os defensores de direitos humanos e ativistas da sociedade civil;</p> <p>(5) violações à liberdade religiosa e de culto, com a prática de violência e discriminação de minorias religiosas, sendo a blasfêmia e a apostasia consideradas crimes capitais;</p>

Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”

(continuação)

Violação maciça de direitos humanos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			<p>(6) violações ao exercício de direitos sociais e acesso a serviços públicos, (6.1) alto índices de crianças, em sua maioria meninas, não frequentam a escola; (6.2) direito à educação afetado pela insegurança, falta de infraestrutura educacional (ausência de espaço físico e material escolar e de professores), dificuldade de acesso em áreas rurais; (6.3) impedimento à prestação de atendimento médico por instituições humanitárias por parte de forças governamentais e insurgentes; (6.4) ataques a hospitais e instalações médicas, afetando o acesso aos serviços de saúde;</p> <p>(7) a existência de deslocamentos forçados, com elevado número de deslocados internos e cerca de 2,7 milhões de afegãos em situação de refúgio, em 2019.</p>
19/2020	Síria	Situações de situações que afetam de forma generalizada vários segmentos da sociedade e que constituem negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de forma grave e sistemática, muitas vezes implicando em deslocamento forçado de suas vítimas.	<p>(1) restrição de acesso à ajuda humanitária pelo governo sírio e por forças insurgentes;</p> <p>(2) uso de armas proibidas pelo governo sírio;</p> <p>(3) mortes e mutilações de civis provocadas por minas terrestres e bombas caseiras implantadas pelo ISIS;</p> <p>(4) falta de transparência nas investigações pela Coalização Internacional sobre a morte de civis por provocada por seus ataques e sobre as compensações às vítimas, e falta de clareza no tratamento de suspeitos de terrorismo detidos e deportados para outros países;</p> <p>(5) a prática de prisões arbitrárias, desaparecimentos forçados, sequestros e tortura;</p> <p>(6) prática de crimes de guerra e crimes contra a humanidade em razão de estupros e violência sexual praticados por forças governamentais e seus apoiadores;</p> <p>(7) restrições à liberdade de movimento;</p>

Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”

(continuação)

Violação maciça de direitos humanos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			(8) violações e limitação dos direitos de minorias e grupos vulneráveis, com a criminalização de pessoas LGBTQI e prática de execuções arbitrárias em áreas controladas por fundamentalista; desigualdade de gênero com repercussão na falta de acesso a benefícios sociais e participação no mercado de trabalho, aumento do número de abusos e violências sofridos por mulheres, com a constatação que esses crimes não são devidamente reprimidos, inclusive pela possibilidade de estupradores casarem com suas vítimas para evitar serem condenados.
26/2020	Iraque	Não apresentou o conceito utilizado para avaliação do critério.	(1) necessidade e acesso à assistência humanitária; (2) violações ao direito à educação; (3) violação ao direito à saúde; (4) insegurança alimentar; (5) existência de deslocamentos forçados; (6) necessidade de serviços de proteção especializada por parte da população, contra exploração infantil, violência de gênero, em razão da existência de campos minados, e, de acesso à documentação; (7) violação dos direitos das mulheres e da existência de violência de gênero; (8) prática de assassinatos ou mortes arbitrárias, tortura, maus tratos por forças iraquianas, curdas e pelo ISIS, além da alta taxa de execução por meio da pena de morte; (9) a prática de detenções arbitrárias.
01/2021	República do Mali	Violações que, de forma grave e sistemática, afetem a fruição de direitos humanos pelos indivíduos em um determinado Estado, para todas as dimensões de direitos humanos, sejam direitos civis e políticos, sejam direitos econômicos sociais e culturais, tratando-se de direitos indissociáveis, porquanto dependentes um dos outros para o pleno exercício, previstos na DUDH, no PIDCP e no PIDESC.	(1) violações aos direitos políticos, civis e liberdades individuais; (2) violações aos direitos econômicos, sociais e culturais, em especial o direito à alimentação, o direito à saúde, o direito à educação; (4) violações aos direitos de crianças e adolescente; (5) violações aos direitos das mulheres; (6) violações aos direitos de grupos étnicos minoritários, (7) violações aos direitos da comunidade LGBTQIA+; (8) a existência de deslocamentos forçados; (9) violações do devido processo legal.

Quadro 5 – Análise comparativa do critério “violação maciça de direitos humanos”

(conclusão)

Violação maciça de direitos humanos			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
02/2021	Burkina Faso	Violações que, de forma grave e sistemática, afetem a fruição de direitos humanos pelos indivíduos em um determinado Estado, para todas as dimensões de direitos humanos, sejam direitos civis e políticos, sejam direitos econômicos sociais e culturais, tratando-se de direitos indissociáveis, porquanto dependentes um dos outros para o pleno exercício, previstos na DUDH, no PIDCP e no PIDESC.	(1) as violações aos direitos políticos, civis e liberdades individuais; além da (1.1) prática de tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes; (1.2) a prática de assassinatos extrajudiciais e desaparecimentos forçados; (1.3) a violação à liberdade religiosa; (1.4) a violação à liberdade de movimento; (2) violação de direitos econômicos, sociais e culturais, em especial (2.1.) o direito à alimentação e à segurança alimentar, (2.2.) o direito à educação; abordando, ainda, violações aos (2.3) direitos das mulheres e crianças, (2.4) direitos de grupos étnicos minoritários, e (2.5) da comunidade LGBTQIA+.

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

No exame do critério outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, observou-se que nenhuma das notas técnicas apresentou o seu conceito, não obstante em todas elas o critério tenha sido identificado como presente. Tem-se um percentual de 0% das notas técnicas que explicitaram o conceito adotado, bem como 100% terem concluído pela identificação da existência do critério no caso concreto, a partir da indicação de eventos, não raro, já relatados quando do exame de um outro critério.

A título de discussão na presente pesquisa, registra-se que, quanto aos aspectos a serem identificados para a configuração do elemento, os estudiosos da CIREFCA indicaram que devem ser consideradas situações e/ou circunstâncias que sejam resultado de ações humanas, opinando que o conceito inclui distúrbios e tensões internas, como motins, atos de violência isolados e esporádicos, e outros atos de natureza similar, desde que perturbem seriamente a ordem pública de determinado país ou região de seu território, excluindo expressamente os eventos decorrentes de desastres naturais. Por seu turno, no encontro promovido pelo ACNUR em 2013, ressaltou-se que esta seria a expressão de menor clareza, sugerindo-se que, não obstante a ideia de ordem pública não possuir uma definição universalmente aceita, poderia ser interpretada no contexto da definição de refugiado de Cartagena como uma referência à paz, à segurança e à estabilidade da sociedade e ao normal funcionamento das instituições estatais, sejam em tempos de conflito ou não (ACNUR, 2013a). Com isso, verifica-se que, neste ponto,

muito embora não as tenha mencionado expressamente, as notas técnicas se alinharam às diretrizes interpretativas firmadas em ambos os encontros, mesmo porque não são essencialmente excludentes e buscam esclarecer o critério de menor clareza previsto na Declaração de Cartagena.

Importa ressaltar que, considerando se tratar de elemento cujo conceito tem como característica a pouca clareza, verificou-se que, ao avaliar o critério, o Conare normalmente faz referência a fatos e circunstâncias já analisados no exame de outros critérios. Desse modo, percebeu-se que, sobretudo na avaliação do critério outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, uma mesma situação poderá enquadrar-se neste critério, cumulativamente ou não com outros. A título de exemplos, a Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), que examinou a situação da Venezuela, destacou a atuação do Estado como agente perpetrador de perseguição e violência como evento caracterizador de violência generalizada e, ainda, de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. A Nota Técnica nº 03/2020 (Conare, 2020a), referente ao Afeganistão, considerou a violação a direitos políticos como caracterizadora do critério violação maciça de direitos humanos e, ainda, de outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A seguir, o quadro ilustrativo das análises acima referidas:

Quadro 6 – Análise comparativa do critério “outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública”

(continua)

Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
03/2019	Venezuela	Conceito não explicitado na nota, porém aponta o dever de o Estado garantir o funcionamento normal harmônico de instituições.	(1) ausência de funcionamento harmônico dos Poderes constituídos, em atenção ao princípio da separação dos poderes, destacando-se a ascendência do Poder Executivo sobre os demais, a usurpação de funções legislativas pelo Executivo e pelo Judiciário, e, ainda, o alto nível de corrupção das instituições e o comprometimento das instituições democráticas e do exercício de direitos humanos;

Quadro 6 – Análise comparativa do critério “outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública”

(continuação)

Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			<p>(2) uso de forças estatais e parapoliciais pelo governo, como forma de reprimir opositores e buscar controlar a população, destacando-se a existência de corrupção e uso da violência contra a população e jornalistas, e o cometimento de violação de direitos humanos por estes agentes, por meio de repressões violentas, homicídios extrajudiciais, prisões e detenções arbitrárias, tortura, expulsões forçadas e deportações arbitrárias;</p> <p>(3) da incapacidade de o Estado fornecer proteção aos seus cidadãos, além de atuar como agente perpetrador de perseguição e violência, sob o controle político do poder executivo;</p> <p>(4) ausência de transparência do governo, sem a divulgação de indicadores para avaliação da situação de direitos humanos e de informações sobre a atuação dos poderes e os gastos públicos, o desempenho da economia, com restrições ao acesso à informação e à liberdade de imprensa;</p> <p>(5) cerceamento à liberdade de expressão, com repressão violenta a protestos e perseguição a opositores do governo</p>
03/2020	Afganistão	Conceito não explicitado na nota.	<p>(1) inexistência de Estado de Direito no país;</p> <p>(2) a violação a direitos políticos;</p> <p>(3) a situação socioeconômica precária, com a econômica dependente de auxílio externo.</p>
19/2020	Síria	Conceito não explicitado na nota. Aponta o dever de o Estado garantir o funcionamento normal harmônico de instituições.	<p>(1) existência de processos eleitorais questionáveis e não democráticos;</p> <p>(2) controle da oposição pelo governo;</p> <p>(3) crise nos setores econômico, de saúde, trabalho e educação;</p> <p>(4) imposição de restrições à liberdade de expressão, reunião e acadêmica;</p> <p>(5) atuação do Poder Judiciário de forma parcial e suscetível a interferências externas;</p> <p>(6) ausência de respeito ao devido processo legal;</p> <p>(7) desrespeito ao direito de propriedade.</p>

Quadro 6 – Análise comparativa do critério “outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública”

(continuação)

Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
26/2020	Iraque	Conceito não explicitado na nota.	<p>(1) violações e restrições a liberdades civis, como a liberdade de manifestação, expressão e de imprensa, com destaque para o uso de força estatal excessiva ou mesmo letal contra civis, ativistas e jornalistas, episódios de fechamento de meios de comunicação, de restrições na comunicação e do acesso à informação pública</p> <p>(2) incapacidade de o Estado proteger membros de minorias religiosas e étnicas, pessoas LGBTQI+, vítimas de violência de gênero e de violência doméstica e de combater o tráfico de pessoas;</p> <p>(3) a instabilidade política, com a persistência de disputas e conflitos.</p>
01/2021	República do Mali	Conceito não explicitado na nota.	<p>(1) a instabilidade político-institucional, marcada atualmente por dificuldades estruturais e operacionais das forças de segurança pública;</p> <p>(2) incapacidade do Estado para restabelecer a segurança e cessar os conflitos no território e, de outro lado, o uso desproporcional pelo Estado de força contra civis;</p> <p>(3) relutância de membros das forças estatais em assegurarem o cumprimento da lei e atuarem em determinadas áreas de conflito;</p> <p>(4) escassez e má gestão de recursos públicos (humanos e financeiros) e a corrupção;</p> <p>(5) a expansão do jihadismo como um fator determinante da desestabilização e crise humanitária do país.</p>
02/2021	Burkina Faso	Conceito não explicitado na nota.	<p>(1) escalada da violência em Burkina Faso, marcada por ataques extremistas, violações de direitos humanos (em especial a liberdade religiosa) e impactos humanitários severos;</p> <p>(2) aumento de ataques terroristas contra estrangeiros, considerados infiéis;</p>

Quadro – Análise comparativa do critério “outras circunstâncias que tenha perturbado gravemente a ordem pública”

(conclusão)

Outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública			
Nota Técnica	País	Conceito ou parâmetros utilizados na avaliação do critério explicitados pelo Conare	Eventos ou circunstâncias indicadas na avaliação do critério
			<p>(3) mudanças no Código Penal do país, realizadas em 2019, restringiram a liberdade de imprensa, com criminalização de condutas relativas à realização de reportagens jornalísticas e análises políticas que tratem de ataques terroristas e operações das forças de segurança, comprometendo também a atuação de ativistas de direitos humanos;</p> <p>(4) agravamento das condições humanitárias e socioeconômicas em razão da pandemia da Covid-19, sobrecarregando o sistema de saúde, comprometendo a segurança alimentar e dificultando o acesso humanitário às áreas mais necessitadas;</p> <p>(5) alta taxa de fecundidade, resultando em uma população predominantemente jovem e economicamente inativa;</p> <p>(6) crescimento do ingresso de refugiados de países vizinhos, sobrecarregando os limitados recursos e as capacidades de resposta do Estado.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Observou-se que a análise dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena para a aplicabilidade da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos consubstancia uma análise complexa, tendo em vista que, não raro, alguns fatos podem impactar diferentes critérios. Essa situação não se verifica apenas quando da análise do critério outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, embora tenha sido mais recorrente no exame do referido critério, em razão da sua menor clareza, conforme se adiantou. Exemplificativamente, a Nota Técnica nº 03/2020 (Conare, 2020a), referente ao Afeganistão, considera a presença e a intervenção de tropas norte-americanas para fins de configuração de agressão estrangeira e, também, de conflitos internos, considerando que a influência direta dos EUA no território e nos episódios de violência ocorridos permite inferir serem atores causadores de conflitos internos naquele país. Essa constatação fica ainda mais evidenciada na Nota Técnica nº 01/2021 (Conare, 2021a), que examinou a situação da República do Mali, ao afirmar que “a expansão jihadista na República do Mali resulta de uma multiplicidade de elementos e,

na prática, ‘personifica’ a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos naquele país” (p. 28), impactando na presença de todos os critérios avaliados.

Verificou-se, portanto, a repetição de fatos como subsídio para a configuração de mais de um elemento ao fim de sua caracterização. Com isso, os mesmos fatos podem servir como subsídio para a evidenciação de diferentes critérios da Declaração de Cartagena, associados a outros elementos e de acordo com os atores envolvidos e o ambiente evidenciado, considerando ainda os agentes do próprio Estado, de Estados estrangeiros e os agentes passivos quando considerados a população como um todo, quando atingidos na área da saúde, educação e segurança, e também de acordo com características individuais ou de grupos sociais, como crianças, mulheres, idosos, grupos étnicos minoritários e pessoas LGBTQIAPN+.

Um outro ponto de análise e discussão da presente pesquisa diz respeito à formalização da decisão do Estado acerca do reconhecimento *prima facie*, abordado nas Diretrizes sobre Proteção Internacional nº 11 (UNHCR, 2015). A decisão, a ser adotada conforme o regramento interno do Estado signatário, conforme as referidas diretrizes, deve ser formalizada por meio de uma declaração, decreto ou ordem da autoridade interna com poderes para apreciação das solicitações de refúgio, devendo ser tornada pública. Além disso, a decisão pelo reconhecimento *prima facie* deveria especificar: (1) a lei doméstica aplicável que concede à autoridade poderes para adotar uma abordagem *prima facie* para tratamento do fluxo migratório; (2) o dispositivo da Convenção de 1951 ou do instrumento regional nos termos do qual o status de refugiado é reconhecido, com os direitos e deveres que acompanham esse status; (3) a descrição dos eventos e/ou circunstâncias no país de origem que fundamentam a decisão, ou as características dos integrantes do fluxo migratório aos quais a abordagem se aplica; e, ainda; (4) a previsão de revisão periódica e das modalidades de encerramento da aplicação da abordagem *prima facie*.

Como resultado das análises realizadas no presente estudo, constatou-se que as Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a), nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 19/2020 (Conare, 2020c), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) alinharam-se, ainda que não rigorosamente, às referidas diretrizes estabelecidas pelo ACNUR, sem, todavia, qualquer menção a elas em seu texto. Os referidos documentos indicaram o dispositivo da Lei nº 9.474/1997, especificamente, o artigo 1º, inciso III, como incidente para reconhecimento da condição de refugiado; informaram (e realizaram) a análise dos cinco critérios previstos na Declaração de Cartagena; apresentaram a descrição dos eventos e circunstâncias em cada país que justificariam a identificação de cada um dos referidos critérios; e, por fim, também estabeleceram a revisão periódica das conclusões acerca da existência de

grave e generalizada violação de direitos humanos, tendo em vista a possibilidade de alteração do contexto fático de cada país avaliado. Observou-se, ainda, que o Pleno do Conare, em reuniões ordinárias e extraordinárias⁷⁸, adotou as conclusões e recomendações das referidas notas técnicas, firmando decisão acerca do reconhecimento da situação em cada país examinado para fins de reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, estando as decisões publicizadas por meio da disponibilização das respectivas atas das reuniões no sítio eletrônico do MJSP.

Um outro resultado da presente pesquisa diz respeito às recomendações contidas nas notas em estudo, verificando-se, que, na Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), referente à Venezuela, houve recomendação para manutenção da entrevista pessoal do solicitante, ainda que em formato simplificado. No caso da Nota Técnica nº 19/2020 (Conare, 2020c), não houve menção à dispensa de entrevista. Ao contrário, foi mencionada a possibilidade, inclusive, de realização de entrevista complementar; ao passo que nas demais notas técnicas foram indicadas condicionantes para a dispensa da entrevista pessoal. Quanto à recomendação de manutenção das entrevistas, em formato simplificado, para solicitantes venezuelanos e, de outro lado, à recomendação de dispensa, ainda que condicionada, para as solicitações de afegãos, iraquianos, malineses e burquinenses, não houve explicitação acerca dos motivos que ensejaram soluções distintas.

Por fim, ainda quanto às recomendações, constatou-se que, nas Notas Técnicas nº 03/2020 (Conare, 2020a), nº 26/2020 (Conare, 2020d), nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), houve recomendação de que os casos que estivessem sendo apreciados com base no artigo 1º, inciso I, da Lei nº 9.474/1997, isto é, com base no conceito clássico, fossem então analisadas com base no conceito ampliado, previsto no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/1997, o que não foi identificado na nota da Venezuela e da Síria – respetivamente, Notas Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a) e Nota Técnica nº 19/2020 (Conare, 2020c). Não houve

⁷⁸ Conforme informação prestada pelo Conare, por meio do DESPACHO Nº 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS, datado de 12 de agosto de 2024 (Anexo E), Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), referente à Venezuela, foi referendada na 140ª Reunião Ordinária, realizada no dia 14/06/2019, a Nota Técnica nº 03/2020 (Conare, 2020a), referente ao Afeganistão, foi referendada na 151ª Reunião Ordinária, realizada no dia 02/12/2020; as Notas Técnicas nº 19/2020 (Conare, 2020c) e nº 26/2020 (Conare, 2020d), referentes a Síria e ao Iraque, foram aprovadas na 151ª Reunião Ordinária, realizada no dia 02/12/2020, e, por fim, as Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), relativas ao Mali e a Burkina Faso, foram referendadas na 160ª Reunião Ordinária, realizada no dia 24.02.2022. Ademais, por meio de consulta ao site do MJSP, constatou-se ter sido prorrogado novamente, desta feita até 01/04/2026, o entendimento e recomendações firmadas nas referidas notas técnicas na 21ª Reunião Extraordinária do Conare, ocorrida em 01/04/2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_21_reuniao_extraordinaria.pdf. Acesso em 02 dez. 2024.

explicitação em quais motivos ensejadores do conceito clássico (por perseguição ou fundado temor de perseguição por motivo de raça/etnia, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social e opinião política) tais RSD haviam sido formalizadas, pressupondo-se, assim, que a orientação de reapreciação das solicitações com base na existência de grave e generalizada violação de direitos humanos tenham sido realizadas, nos casos em que houve tal recomendação, independente do motivo inicialmente alegado. Pontua-se, finalmente, não ter havido, contudo, explicitação dos motivos que ensejaram a referida orientação e, tampouco, as razões pelas quais não constou tal recomendação nas Nota Técnicas nº 03/2019 (Conare, 2019a) e nº 19/2020 (Conare, 2020c), relativas à Venezuela e à Síria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de um conceito ampliado de refugiado, por meio da Lei nº 9.474/97, revelou-se de grande importância para o acolhimento de pessoas em situação de refúgio no Brasil. Sem desconsiderar a relevância do conceito clássico para proteção de indivíduos obrigados a deixar seu país de residência ou nacionalidade por perseguição ou fundado temor de perseguição por motivo de raça/etnia, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social e opinião política, observou-se que, na última década, o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, com fundamento na previsão contida no artigo 1º, III, da mencionada lei, permitiu o deferimento da quase totalidade das solicitações de refúgio apreciadas, com exame de mérito, pelo Conare. Isso é evidenciado pois, enquanto no período de 2011 a 2022, 6,3% das solicitações de refúgio deferidas pelo órgão tiveram por fundamento uma das causas ensejadoras de refúgio previstas no conceito clássico, 93,7% foram deferidas com base no reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

No entanto, ao promover a adoção de um conceito ampliado de refugiado, a Lei nº 9.474/97, muito embora tenha sido elaborada sob a influência do “Espírito de Cartagena”, não utilizou textualmente os critérios previstos na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena de 1984 – violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública – optando o legislador pela expressão grave e generalizada violação de direitos humanos. Ademais, não foi estabelecido um delineamento conceitual legal mínimo da referida expressão.

A ausência de um delineamento normativo conceitual pode representar um óbice ao exercício do direito humano ao refúgio, uma vez que a falta de critérios objetivos mínimos pode resultar em decisões demasiadamente discricionárias acerca das solicitações dirigidas ao Conare, prejudicando não apenas os indivíduos que buscam proteção, mas também a credibilidade do sistema de refúgio brasileiro. Desse modo, a incerteza gerada pela imprecisão dos parâmetros de avaliação do referido órgão pode levar a um aumento da vulnerabilidade dos solicitantes, dependentes da interpretação por parte do Conare de norma aberta (na medida em que lhe falta uma delimitação conceitual mínima), e, em última análise, contrariar princípios basilares do DIDH, tais como a não discriminação e a proteção de grupos vulneráveis.

A partir de 2019, inicialmente pressionado pelo aumento expressivo de solicitações de refúgio formalizadas por venezuelanos, o Estado brasileiro passou a utilizar de forma recorrente e ampla a técnica de reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, baseado nas conclusões das notas técnicas objeto da presente pesquisa, que identificaram a situação de grave

e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, no Afeganistão, na Síria, no Iraque, na República do Mali e em Burkina Faso. Com fundamento nestes EPOs e, ante a autorização para adoção de procedimentos simplificados conferida pela RN nº 29/2019, o Conare passou a realizar o julgamento e deferimento em bloco das solicitações de nacionais desses países.

Até o referido marco, no entanto, os critérios utilizados pelo Conare para reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos eram de difícil acesso para a sociedade civil e a comunidade acadêmica. Essa circunstância dificultava não apenas o conhecimento do que o Conare considera para entender estar presente a causa ensejadora da condição de refugiado com base no conceito ampliado adotado pelo Brasil, mas também criava óbices ao escrutínio acerca da atuação do órgão.

No entanto, a adoção dessa solução pelo Conare, inicialmente para lidar com o fluxo migratório de venezuelanos, também foi influenciada por interesses políticos do governo do então Presidente Bolsonaro, evidenciando a necessidade de se dar maior detalhamento e amarras ao procedimento a ser observado nesses casos, exatamente para que se evite, tanto quanto possível, a instrumentalização do instituto do refúgio para interesses que não sejam efetivamente humanitários.

Não obstante as ponderações postas, observou-se, através do exame das notas técnicas objeto do presente estudo, que os critérios de Cartagena (violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violações maciças de direitos humanos e outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública) são examinados pelo Conare para aplicação do conceito ampliado de refugiado. Para fins de aplicação da definição ampliada, nos moldes estabelecidos no artigo 1º, inciso III, da Lei nº 9.474/97, o Conare examinou cada um dos mencionados cinco critérios indicados no conceito ampliado proposto pela Declaração nas notas técnicas examinadas.

Isso permite inferir que, muito embora parte da doutrina especializada entenda que o conceito ampliado de refugiado adotado pela legislação brasileira, por meio da utilização da expressão grave e generalizada violação de direitos humanos, corresponderia ao critério violação maciça de direitos humanos, o Conare não considera se tratar de conceitos idênticos ou equivalentes, uma vez que, para reconhecimento da condição de refugiado com base no conceito ampliado, o órgão examina os cinco critérios da Declaração de Cartagena, e não apenas aquele último. Essa circunstância sugere que a ponderação de Reed-Hurtado no sentido que o ordenamento brasileiro condensou os elementos do conceito regional em uma única e nova expressão – grave e generalizada violação de direitos humanos – mostrou-se, ao menos diante da presente pesquisa, acertada no que se refere à aplicação da norma pelo Conare.

Por outro lado, as influências das diretrizes interpretativas do documento da CIREFCA de 1989 e do documento produzido pelo encontro promovido pelo ACNUR em 2013, foram identificadas nas notas técnicas examinadas. Em que pesem não tenham feito menção aos referidos documentos, observou-se que as definições adotadas nas referidas notas se coadunaram com as orientações interpretativas e de aplicação sugeridas pelos estudiosos naqueles encontros que discutiram os conceitos dos critérios da Declaração de Cartagena. Essa constatação permite concluir que os encontros promovidos com a finalidade de auxiliar os Estados na aplicação da definição ampliada de refugiado, proposta pela Declaração de Cartagena, impactaram na experiência brasileira.

Ademais, uma das conclusões obtidas a partir das análises e discussões diz respeito à presença dos critérios de Cartagena como requisito para o reconhecimento em bloco da condição de refugiados, a partir do conceito ampliado. Primeiramente, rememora-se que o reconhecimento em bloco pode ser realizado tanto a partir do conceito clássico, quanto por meio do conceito ampliado.

Nesta segunda hipótese, analisada a partir da premissa de presença de grave e generalizada violação de direitos humanos, os dados obtidos na pesquisa indicam, ainda que não taxativamente, que o Conare considerou a viabilidade de reconhecimento da condição de refugiado com base no conceito ampliado adotado pelo ordenamento brasileiro, quando presentes, ao menos, quatro dos critérios elencados na Declaração de Cartagena – o que ocorreu no caso da Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), na qual não se reconheceu presente o critério agressão estrangeira, o que, todavia, não obstou o reconhecimento pelo órgão da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela. Pontua-se, novamente, que a referida conclusão não é definitiva, diante da ausência de fundamentação específica nas notas técnicas quanto a este ponto, mas proporcionou a evidenciação de como vem sendo realizada a aplicação do conceito ampliado na amostra do presente estudo.

Verificou-se, também, que o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos também não está condicionada a uma manifestação prévia e favorável do MRE, uma vez que, por exemplo, as Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b) informaram textualmente não haver manifestação do MRE sobre a questão. Por outro lado, identificou-se que as notas técnicas analisadas fizeram referência a eventual posicionamento do ACNUR acerca do país analisado, no entanto, em algumas notas, a exemplo das mencionadas Notas Técnicas nº 01/2021 (Conare, 2021a) e nº 02/2021 (Conare, 2021b), o teor do posicionamento referido não constou do documento, não se podendo afirmar se efetivamente houve influência do entendimento do ACNUR nesses casos.

Desse modo, os resultados ora apresentados propõem uma parametrização dos elementos que já foram considerados pelo Conare para a identificação e a correspondência dos critérios de Cartagena, com base nas fontes utilizadas pelo órgão. A partir dos quadros elaborados na seção de análises e discussões, nos quais se relacionou os pontos considerados pelo Comitê para a correspondência de incidência de cada um dos critérios analisados nas notas técnicas, foi possível identificar de forma objetiva quais situações podem ser caracterizadas, ao menos exemplificativamente, para a presença de cada um dos referidos critérios. Nessa medida, a presente pesquisa permitiu a evidenciação de uma relação não taxativa de hipóteses de enquadramento, ainda que não se pretenda um engessamento dos critérios examinados pelo Comitê, mas ao menos ao fim de evidenciar em que circunstâncias os critérios de Cartagena foram reconhecidos como presentes.

Percebeu-se, outrossim, a relevância da ampliação pelo Conare do uso da técnica de reconhecimento *prima facie*, aliada ao julgamento em bloco, a partir da regulamentação promovida pela RN nº 29/2019 e com embasamento em EPOs produzidos pelo órgão. Constatou-se que, nos casos de nacionais de países em que já reconhecida por EPO a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos (Venezuela, Afeganistão, Síria, Iraque, República do Mali e Burkina Faso), o número de solicitações deferidas foi maior, em razão da conjugação com a referida técnica da análise em bloco.

Nesse cenário, os dados apresentados a título de resultados parciais, sugerem a importância e a maior eficácia do uso da técnica de julgamento em bloco para agilizar o trâmite e a apreciação dos processos de reconhecimento da condição de refugiados, o que permite considerar que o seu uso deve ser cada vez mais constante pelo Conare, com a adoção de medidas para aperfeiçoá-la. Dentre tais medidas, pode-se citar a identificação dos países em que há maior número de solicitantes para que haja a produção de EPOs para embasar decisões em bloco, o aumento de servidores na equipe técnica para produção de EPOs, dando mais agilidade na confecção do estudo, e, notadamente, a evidenciação a respeito dos procedimentos metodológicos adotados e a consulta pública por meio de audiências públicas junto à sociedade científica.

Embora o procedimento simplificado previsto na RN nº 29/2019 disponha sobre a dispensa de entrevista, sem previsão de qualquer condição, constatou-se que, em nenhuma das notas técnicas objeto da presente pesquisa, foi recomendada a dispensa de entrevista pessoal de forma incondicionada. Na Nota Técnica nº 03/2019 (Conare, 2019a), que reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, recomendou-se a manutenção da entrevista, em formato simplificado, dos solicitantes venezuelanos. No caso da

Nota Técnica nº 19/2020 (Conare, 2020c), não houve menção à dispensa de entrevista. Ao contrário, foi mencionada a possibilidade, inclusive, de realização de entrevista complementar. Nas demais notas técnicas examinadas, foi recomendada a dispensa de entrevista, porém de forma condicionada, para o julgamento das solicitações de refúgio de afegãos, iraquianos, malineses e burquinenses.

No entanto, constatou-se que as notas técnicas não informaram as razões para as referidas recomendações de manutenção da entrevista, no caso de venezuelanos e sírios, e de dispensa da entrevista, de forma condicionada, nos demais casos. As recomendações em questão, sem a devida fundamentação, podem suscitar dúvidas sobre o uso de critérios arbitrários pelo Conare – ou até mesmo a falta de critérios –, no que se refere a este ponto. Ademais, a inexistência de fundamentação das decisões administrativas neste ponto, vez que as recomendações contidas nos referidos documentos são adotadas integralmente pelo Pleno do Conare, evidencia uma violação a princípios de Direito Administrativo em virtude da ausência de motivação para a recomendação distinta em cenários que podem ser considerados aparentemente similares.

A identificação de ausência de um roteiro mínimo/básico a ser seguido indica a possibilidade de não uniformidade na construção dos EPOs, de modo que a elaboração de um manual básico, ainda que interno, viabilizaria a manutenção de um padrão mínimo ainda que futuramente haja a troca de equipes em âmbito governamental, viabilizando assim a segurança jurídica e a manutenção do atendimento à política pública de acolhimento de refugiados de forma constante, tratando-se de questão de política de Estado e não apenas de Governo.

Outro aspecto importante diz respeito à ausência de clareza quanto à decisão da CG-Conare em elaborar notas técnicas para fins da avaliação da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos em outros países. Atualmente, tem-se as seis notas técnicas que foram objeto da análise da presente pesquisa, contudo, há uma imprecisão acerca dos motivos que conduziram o órgão a decidir pela elaboração do estudo especificamente em relação à Venezuela, ao Afeganistão, à Síria, ao Iraque, à República do Mali e a Burkina Faso para julgamento em bloco e não com relação a outros países. Conquanto se possa considerar que há um âmbito de discricionariedade do Conare para elaboração de notas técnicas para o reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, não se pode olvidar que se está diante de um direito humano fundamental – o direito ao refúgio – o que, em atenção às ODS 16.3, 16.6 e 16.10 exige uma atuação eficiente e com transparência dos Estados.

Em exame aos procedimentos estabelecidos para a solicitação de refúgio, bem como para o seu trâmite e julgamento pelo Conare no curso desta pesquisa, observou-se a existência

de pontos sensíveis a serem considerados pelo Estado brasileiro a fim de se promover o acesso ao exercício desse direito humano (o direito ao refúgio), numa das dimensões do acesso à justiça, em sentido amplo, nos termos da ODS 16. Nesse aspecto, os desafios decorrentes da exclusão digital de refugiados, somados à possível carência de informações sobre os deveres e encargos dos solicitantes de refúgio para permitir a apreciação do mérito de suas solicitações, podem ser indicativos da ineficiência do Estado brasileiro em estabelecer as medidas necessárias, por meio de políticas públicas específicas e investimento na infraestrutura do Conare, para superação desses óbices. Esse cenário pode estar resultando, ao longo dos anos, no elevado número de arquivamentos e extinção de solicitações, conforme os dados anteriormente apontados e merecem o aprofundamento de investigações e estudos pela comunidade acadêmica.

De outro lado, uma vez que persiste o uso frequente do reconhecimento *prima facie* e da prática de julgamento em bloco, e tendo em vista o dever de transparência e acesso à justiça de modo amplo, em todas as suas dimensões, pode-se inferir que a política estatal estaria mais adequada aos princípios protetivos da pessoa humana e às diretrizes da Agenda 2030 se estivesse pautada em uma normatização que apontasse as hipóteses em que o Conare deveria providenciar a elaboração de notas técnicas para tal finalidade (por exemplo, o estudo deve ser produzido quando há um elevado número de solicitações de nacionais alegando as mesmas circunstâncias? Qual a autoridade deve/pode determinar a elaboração do EPO para exame de grave e generalizada violação de direitos humanos em determinado país? O Conare deve atuar de ofício na produção do EPO e em quais circunstâncias?). Nesse ponto, entende-se que essa normatização estaria mais adequada se prevista em uma lei federal, tal qual a Lei nº 9.474/1997.

Muito embora se reconheça que a demora natural do processo legislativo pudesse fazer perdurar, ainda que momentaneamente, essa lacuna normativa específica, quanto à atuação do Conare para elaboração de notas técnicas para fins de reconhecimento *prima facie* da condição de refugiado, a regulamentação de tais pontos por meio de lei federal permitiria, ao menos em tese, um debate legislativo amplo, com participação de diversos setores da sociedade, sobretudo das entidades e instituições diretamente envolvidas na defesa de direitos humanos (e, especificamente, de direitos de refugiados), de especialistas e da comunidade acadêmica, contribuindo de forma democrática para o aperfeiçoamento da atuação do órgão e da política brasileira de refúgio. Por outro lado, evitaria que a regulação fosse proveniente de normas infralegais, tais como as Resoluções Normativas do Conare, mais sujeitas a alterações repentinas e casuísticas.

A transparência à sociedade e, em especial, aos solicitantes de refúgio, sujeitos de direito do processo, é fundamental para que haja compreensão adequada sobre o procedimento adotado pelo Conare. Essa transparência, no entanto, não deve implicar na divulgação de dados sigilosos sobre os casos, os quais são protegidos por lei para garantir a segurança e os direitos dos solicitantes, e sim na indicação clara dos critérios de seleção das RSD para aplicação da técnica de julgamento em bloco e no maior detalhamento dos procedimentos a serem observados pelo Conare para aplicação da definição ampliada e para o uso da técnica de reconhecimento *prima facie*. A adoção de tais práticas poderia viabilizar que os próprios solicitantes pudessem requisitar sua inclusão como sendo de reconhecimento em bloco, ou mesmo que pudessem indicar, quando publicizados e estruturados dados que indicassem a configuração de grave e generalizada violação de direitos humanos em outros países com situações análogas, a possibilidade de elaboração de EPO para novos casos.

Ademais, a promoção de mecanismos de controle e transparência no âmbito do Conare revela-se como uma etapa necessária para facilitar a compreensão do público quanto aos processos, fortalecendo, assim, a política pública de refúgio no Brasil. Dessa forma, a implantação de ferramentas que assegurem o acompanhamento e a transparência dos procedimentos e práticas do órgão quanto aos aspectos acima destacados contribuiria para aumentar a confiança e aprimorar a participação dos interessados e o escrutínio da atuação do órgão.

A clareza quanto ao funcionamento dos procedimentos não implica apenas na disseminação de informações, mas também o desenvolvimento de instrumentos que permitam uma interação mais efetiva entre o Estado e os solicitantes e operadores do direito. Ao aumentar a compreensão e o acompanhamento de todo o processo envolvendo a análise e julgamento da RSD, é possível contribuir não só com a eficácia dos procedimentos do Conare, mas também o acolhimento adequado aos solicitantes, contribuindo para o avanço da política de refúgio e a proteção dos direitos humanos no país.

Ao cabo, conforme já se ressaltou, a ausência da previsão procedimental, juntamente com a falta de transparência e/ou acesso as decisões do Conare, tornava extremamente dificultosa a identificação dos critérios para configuração da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, conforme entendimento do órgão. A partir da RN nº 29/2019 e da publicização das Notas Técnicas objeto da presente pesquisa, tornou-se possível uma investigação mais consistente acerca dos critérios utilizados pelo Conare, bem como foram identificadas lacunas quanto a diversos aspectos desse procedimento, que persistem até a atualidade, conforme se pode extrair diante das conclusões apresentadas nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ALEXYY, Robert. **A theory of constitutional rights**. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- ALMEIDA, Alessandra Jungs de; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados. **Revista Perspectiva**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, p. 123-142, 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/RevistaPerspectiva/article/view/71249/40448>. Acesso em: 24 maio 2024.
- ALMEIDA, Guilherme de Assis. A definição ampliada de refugiado e a questão do refúgio no Antropoceno: considerações introdutórias. In: RAMOS, André de Carvalho; CLARO, Carolina de Abreu B.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (org.). **25 anos da Lei Brasileira de Refúgio**. São Paulo: UNHCR/ACNUR: CLA Cultural, 2022. p. 38-49.
- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS (ACNUR). **Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984**. Montevideo: ACNUR, 2013a. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pol/excomcon/acnur/2014/es/129590>. Acesso em: 04 jun. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). ACNUR: O deslocamento forçado continua a crescer à medida que os conflitos aumentam. **ACNUR**, Genebra, 25 out. 2023. Disponível em: <https://www.acnur.org/br/noticias/comunicados-imprensa/acnur-o-deslocamento-forcado-continua-crescer-medida-que-os-conflitos>. Acesso em: 11 jul. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Dados sobre Refugiados. **ACNUR**, Genebra, c2024. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugiados/>. Acesso em: 11 jan. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). Divisão de Proteção Internacional. **Ação contra a violência sexual e de gênero: uma estratégia atualizada**. Genebra: ACNUR, 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Acao_contra_a_violencia_sexual_e_de_genero.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Acao_contra_a_violencia_sexual_e_de_genero. Acesso em: 28 out. 2024.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. Genebra: ACNUR, 2013b. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.
- ANDRADE, José Henrique Fischel de; MARCOLINI, Adriana. A política brasileira de proteção e de reassentamento de refugiados: breves comentários sobre suas principais características. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 168-176,

jun. 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292002000100008> Acesso em: 20 jun. 2024.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas: sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/jspui/handle/10482/3726>. Acesso em: 20 maio 2024.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Aspectos históricos da proteção de refugiados no Brasil (1951-1997). *In*: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano de (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. p. 41-79.

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

AUSTRIAN RED CROSS/AUSTRIAN CENTRE FOR COUNTRY OF ORIGIN & ASYLUM RESEARCH AND DOCUMENTATION (ACCORD). **Researching Country of Origin Information**. Training Manual. Vienna: Austrian Red Cross/ACCORD, 2013. Disponível em: <https://www.coi-training.net/site/assets/files/1021/researching-country-of-origin-information-2013-edition-accord-coi-training-manual.pdf>. Acesso em: 29 set. 2024.

BARICHELLO, Stefania Eugenia; ARAÚJO, Luiz Ernani. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas: Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul./dez. 2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010a. p. 12-21.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. *In*: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR: Ministério da Justiça, 2010b. p. 152-206.

BASILIO, Adriana Fernandes. **A Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos: A proteção (inter)nacional da pessoa humana e a construção da definição ampliada de refugiada(o) no Brasil**. 2021. 191 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11003909. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 23 mar. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.277, de 05 de fevereiro de 2018**. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório.

Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9277.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm. Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.684, de 21 de junho de 2018**. Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113684.htm Acesso em: 27 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Refúgio em Números. **Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da Condição de Refugiado no Brasil**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública: ACNUR, 02 jan. 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwVlliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Sisconare. **MJSP**, Brasília, c2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/sisconare>. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Portaria nº 756, de 05 de novembro de 1998. Aprova o Regimento Interno do Comitê Nacional para os Refugiados. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**: seção 1, Brasília, DF, ano 135, n. 213-E, p. 1, 06 nov. 1998. Disponível: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/11/1998&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=136>. Acesso em: 26 fev. 2024.

CAETANO, Bianca Ribeiro Alves. **O reconhecimento pelo Brasil de grave e generalizada violação de Direitos Humanos na Venezuela**. 2023. 112 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

CÂMARA, Heloísa Fernandes; HASTREITER, Michele. Da opção de nacionalidade e da naturalização. *In*: FRIEDRICH, Tatyana Scheila; SOUZA, Isabella Louise Traub Soares de; CRUZ, Taís Vella (org.). **Comentários à Lei 13.445/2017: a Lei de Migração**. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020. p. 288-310. Disponível em: <http://www.precog.com.br/bc-texto/obras/2021pack0531.pdf>. Acesso em: 18 out. 2024.

CARNEIRO, Wellington Pereira. O Conceito de Proteção no Brasil: o Artigo 1 (1) da Lei 9.474/1197. In: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. p. 95-104.

CASAGRANDE, Melissa Martins *et al.* Inovação na justiça e inclusão digital: os desafios de implementação da plataforma Sisconare. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA – ENAJUS, 2020, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: IBEPES, 2020. Disponível em: <https://www.enajus.org.br/anais/assets/papers/2020/sessao-12/3-inovac-a-o-na-justic-a-e-inclusa-o-digital-os-desafios-de-implementac-a-o-da-plataforma-sisconare.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. A atuação da sociedade civil no processo brasileiro de refúgio. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, v. 28, n. 58, p. 147-165, 2020. Disponível: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/dh9MXRTdFQsW6zgnngF9nWK/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 27 jun. 2024.

CHIMNI, Bhupinder S. Globalization, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection. **Journal of Refugee Studies**, United Kingdom, v. 13, n. 4, p. 243-263, 2000.

CHIMNI, Bhupinder S. Marxism and International Law: A Contemporary Analysis. **Economic and Political Weekly**, India, v. 34, n. 6, p. 337-349, 1999.

CHIMNI, Bhupinder S. The birth of a discipline: from refugee to forced migration studies. **Journal of Refugee Studies**, United Kingdom, v. 22, n. 1, p. 11-29, 2009.

CHIMNI, Bhupinder S. The Geopolitics of Refugee Studies: A view from the South. **Journal of Refugee Studies**, United Kingdom, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos "Refugiados Ambientais" no Direito Internacional**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>. Acesso em: 26 fev. 2024.

COIMBRA, Luiz; RIBEIRO, Ana Carolina; SABOIA, Ana Carolina. Gestão do conhecimento sobre Refúgio no Brasil – os desafios para a produção e consumo de Estudos de País de Origem. In: RIBEIRO, Elisa; SZABÓ, Ilana (org.). **Brasil, País de Refúgio: a atuação da defesa na temática de refúgio**. Brasília, DF: DPU, 2022. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/2021/Revisado_21.06_Livro_1.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Violência contra Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersexo nas Américas**. Washington, D.C.: CIDH, 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/docs/pdf/violenciapessoaslgbti.pdf>. Acesso em: 28 out. 2024.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Ata da Centésima Sexagésima Oitava Reunião Ordinária do Comitê Nacional para os Refugiados — Conare**. Brasília, DF: Conare, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/arquivos-atas/sei_mj_ata_168.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 03/2019/Conare**. Estudo de país de origem – Venezuela. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 03/2020/Conare**. Estudo de país de origem – Afeganistão. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_01Afeganistao.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 17/2020/Conare**. Nota Técnica de aditamento à Nota Técnica n.º 12/2019/Conare. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_012-ago21.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 19/2020/Conare**. Estudo de país de origem – Síria. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-ntsiria.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 26/2020/Conare**. Estudo de país de origem – Iraque. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2020d. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/NT_Iraque.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 01/2021/Conare**. Estudo de país de origem – República do Mali. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021a. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-nt_mali.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 02/2021/Conare**. Estudo de país de origem – República do Burkina Faso. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-nt_burkinafaso.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Nota Técnica nº 15/2021/Conare**. Nota Técnica de aditamento à Nota Técnica n.º 12/2019/Conare. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01notatecnicavenezuela-dez22.pdf. Acesso em: 20 out. 2023.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **Resolução Normativa nº 18, de 14 de abril de 2014**. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Justiça e

Segurança Pública, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/servicos/anexos/rn18ajustadaate33.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2024.

COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (Conare) (Brasil). **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, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019b. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/resolu%C3%A7%C3%B5es_CONARE/RESOLU%C3%87%C3%83O_NORMATIVA_N%C2%BA_29_DE_14_DE_JUNHO_DE_2019.pdf. Acesso em: 27 jun. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Recomendação nº 130, de 22 de junho de 2022**. Dispõe sobre a Instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID) pelo Poder Judiciário. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado17270420220912631f6be851e87.pdf> <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado140649202405066638e3f9aae52.pdf>. Acesso em 25 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 508, de 22 de junho de 2023**. Recomenda aos tribunais a instalação de Pontos de Inclusão Digital (PID), para maximizar o acesso à Justiça e resguardar os excluídos digitais. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado17270420220912631f6be851e87.pdf>. Acesso em 25 set. 2024.

CORRÊA, Mariana A. S. *et al.* Migração por sobrevivência: soluções brasileiras. **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 23, n. 44, p. 221-236, jun. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004414>. Acesso em: 22 set. 2024.

CURI, Juliana Cardoso; SQUEFF, Tatiana Cardoso. A politização da recepção de venezuelanos no Brasil: uma comparação do tratamento oferecido a este grupo entre os anos de 2017 e 2019. *In*: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (org.). **Migrações internacionais: passado, presente e futuro**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2023. v. 3. p. 25-56.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. London: Bloomsbury Academic, 2013.

FELIX, Ricardo Burrattino. Breves comentários às Resoluções Normativas do CONARE. *In*: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. p. 257-272.

FERNANDES, Duval; FARIA, Andressa Virgínia de. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017.

FINNIS, John. **Natural law and natural rights**. Oxford University Press, 2011.

FRANÇA, Isadora Lins; FONTGALAND, Arthur. Gênero, sexualidades e deslocamentos: notas etnográficas sobre imigrantes e refugiados LGBTI no Norte do Brasil. **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 28, n. 59, p. 49-68, 2020.

GALIB, Carolina Piccolotto. **Nacionalidade**: a última barreira para a efetivação dos direitos humanos. 2024. 156 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2024. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/41215>. Acesso em: 18 jun. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 1999.

HACHEM, Zakia Ismael. **Fronteiras na educação**: uma leitura sobre a trajetória escolar de imigrantes internacionais no Brasil, a partir do conceito de distorção idade-série. 2023. 247 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/54850>. Acesso em: 24 jun. 2024.

HOLZHACKER, Vivian. A situação de grave e generalizada violação aos Direitos Humanos como hipótese para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil. *In*: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil**: Comentários à Lei 9.474/97. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. p. 121-132.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA A MIGRAÇÃO (OMI). **Relatório Mundial sobre Migração 2024**. Genebra:, 2024. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2024-05/world-migration-report-2024.pdf>. Acesso em: 20 out. 2024.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silva Menicucci O. S.. A necessidade da proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+ 30. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília**, v. 22, n. 43, p. 11-33, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; PEREIRA, Giovana Agúoli. Mudanças no Procedimento de Reconhecimento do Status de Refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. **REMHU – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília**, v. 30, n. 66, p. 165-190, 2022. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880006610>. Acesso em: 25 nov. 2023.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; KOSIAC, Ana Carolina Contin. Panorama Histórico do Direito Internacional dos Refugiados no Brasil no marco dos 25 anos da Lei 9.474/97. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, Rio Grande, v. 15, n. 30, p. 367-412, 2023. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/rbhcs/article/view/15211>. Acesso em: 18 jan. 2024.

JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski. Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model? **Forced Migration Review**, Oxford, v. 65, p. 42-44, 2020. Disponível em: <https://www.fmreview.org/recognising-refugees/jubilut-jarochinskisilva/>. Acesso em: 18 jul. 2024.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUNGER, Gustavo *et al.* (org.). **Refúgio em Números 2021**. Observatório das Migrações Internacionais. 6. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-6e.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

JUNGER, Gustavo *et al.* (org.). **Refúgio em Números 2022**. Observatório das Migrações Internacionais. 7. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/RefugioemNumeros.pdf>. Acesso em: 18 out. 2023.

JUNGER, Gustavo *et al.* (org.). **Refúgio em Números 2023**. Observatório das Migrações Internacionais. 8. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2023. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

JUNGER, Gustavo *et al.* (org.). **Refúgio em Números 2024**. Observatório das Migrações Internacionais. 9. ed. Brasília, DF: OBMigra, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/copy3_of_RefgioemNmeros9edicaofinal.pdf. Acesso em: 16 jun. 2024.

KARIMOVA, Takhmina. What amounts to 'a serious violation of international human rights law'? an analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty. **Academy Briefing**, Geneva, n. 6, p. 3-38, 2014. Disponível em: https://repository.graduateinstitute.ch/record/295203/files/Briefing%206%20What%20is%20a%20serious%20violation%20of%20human%20rights%20law_Academy%20Briefing%20No%206.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). In: JUBILUT; Liliana Lyra; GODOY Gabriel Gualano (org.). **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin: ACNUR, 2017. p. 215-225.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados–CONARE**. 2004. 163 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2004. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2007/5405.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2007/5405>. Acesso em: 29 maio 2024.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: decisões comentadas do CONARE**. [Brasília]: Conare/ACNUR, 2007. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5780.pdf?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2007/5780>. Acesso em: 23 jan. 2024.

LEITE, Larissa. **O devido processo legal para o refúgio no Brasil**. 2015. 362 f. Tese (Doutorado em Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-08042016-145056/pt-br.php>. Acesso em: 02 fev. 2024.

LEOMIL, Luiz. Displaced Venezuelans and the Politics of Asylum: The case of Brazil's Group Recognition Policy. **Carta Internacional**, Minas Gerais, v. 17, n. 1, p. e1177, 2022.

Disponível em: <https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/1177>. Acesso em: 31 out. 2024.

LOFTI, Tatiana Ferreira. **A violência de gênero na intersecção das categorias mulher e refugiada**. 2020. 148 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional, Faculdade de Direito, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2020.

MAHLKE, Helisane. O legado de Cartagena na lei brasileira de refúgio: uma reflexão sobre a interpretação e os limites da definição de refugiados. *In*: RAMOS, André de Carvalho; CLARO, Carolina de Abreu B.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (org.). **25 anos da Lei Brasileira de Refúgio**. São Paulo: UNHCR/ACNUR: CLA Cultural, 2022. p. 137-149.

MAIA, Maurilio Casas. **O ciclo jurídico da vulnerabilidade e a legitimidade institucional da Defensoria Pública**: limitador ou amplificador constitucional da assistência jurídica integral? 2020. 251 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Doutorado em Direito, Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.sophia.com.br/terminal/9575/acervo/detalhe/124141>. Acesso em: 30 set. 2024.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Democracia online e o problema da exclusão digital. **Intexto**, Porto Alegre, n. 30, p. 93-113, 2014. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/intexto/article/view/41269>. Acesso em: 8 jul. 2024.

MARTINO, Andressa Alves; MOREIRA, Júlia Bertino. A política migratória brasileira para venezuelanos: do “rótulo” da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 28, n. 60, p. 151-166, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006009%20>. Acesso em: 22 set. 2024.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

MENEZES, Marilda A.; ROSSA, Lya Amanda. Migrações Sul-Sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018. p. 383-401. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/migracoes_sul_sul/migracoes_sul_sul.pdf. Acesso em: 25 maio 2024.

MONDELLI, Juan Ignacio. **La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)**. San José: ACNUR, 2018. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/ref/polilegal/rri/2018/es/129495>. Acesso em: 27 out. 2024.

MOREIRA, Júlia Bertino. Migrações internacionais e refúgio sob a ótica do governo Bolsonaro. **Revista Mundorama**, Brasília, v. 25, n. 11, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/343135799_Migracoes_internacionais_e_refugio_so_b_a_otica_do_governo_Bolsonaro. Acesso em: 06 nov. 2024.

MOREIRA, Julia Bertino. **Política em relação aos refugiados no Brasil (1947-2010)**. 2012. 351 f. Tese (Doutorado) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/Acervo/Detalhe/850466> Acesso em: 02 fev. 2024.

MORTARI A.C., Paulo; MARTINO, Andressa A. Solicitantes de refúgio no Brasil: tempo de permanência na condição migratória, suas implicações e ponderações sobre o panorama atual. **Ponto-e-Vírgula**, São Paulo, n. 25, p. 28–43, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.23925/1982-4807.2019i25p28-43>. Acesso em: 27 set. 2024.

MUNANGA, Kabengele. Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. **Inclusão social: um debate necessário?** Belo Horizonte, 2004. Disponível em: <https://www.ufmg.br/inclusaosocial/?p=59>. Acesso em: 17 jun. 2024.

NASCIMENTO, Daniel Braga. **Refúgio LGBTI: boas práticas na declaração do status de refugiado/a**. 2017. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/173291>. Acesso em: 18 jun. 2024.

NUNES, Bárbara Pereira de Mello. **A Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos enquanto Hipótese de Reconhecimento da Condição de Refugiado: Evolução Normativa e Aplicação Prática**. 2022. 82 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2022. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13073178. Acesso em: 17 nov. 2023.

NUNES, Daniel Mendes; LEONEL, Maria Eduarda Leite; SILVESTRE, Vinícius Eduardo Silvestre. A Limpeza Étnica em Mianmar e o Êxodo do Povo Rohingya. **Observatório de Conflitos Internacionais**, Marília, v. 5, n. 5, p. 1-8, 2018.

NUNES, Laura Maeda. **Direito internacional dos refugiados e colonialidade(s): um estudo sobre resquícios coloniais na contemporaneidade do refúgio**. 2021. 184 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2021. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/73105>. Acesso em: 31 maio 24.

OLIVEIRA, Ariadiny Lima de. As Barreiras da Inclusão Digital no Contexto de Migração e Refúgio. **Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 18, n. 18, p. 41-62, 2023. Disponível em: <https://www.migrante.org.br/wp-content/uploads/2024/01/CADERNO-DE-DEBATES-18.pdf#page=41>. Acesso em: 3 jul. 2024.

OLIVEIRA, Gabriela Antunes Peres. **Quem (não) é refugiado?** Um estudo sobre as previsões normativas no Brasil e na França desde 1951. 2020. 157 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9353911 Acesso em: 20 maio 24.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)**. Ciudad de Guatemala: Naciones Unidas, 1989. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/cirefca_89-9_esp.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ONU, 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>. Acesso em: 20 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas em Religião ou Crença**. Nova Iorque: ONU, 1981.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91601-declara%C3%A7%C3%A3o-universal-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 25 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Nova Iorque: ONU, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque: ONU, 1967.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf/>. Acesso em: 24 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA). **Convenção da OUA que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. Adis-Abeba: OUA, 1969. Disponível em: https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso: em 25 maio 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção Americana de Direitos Humanos**. San José: OEA/CIDH, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 28 maio 24.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração de Cartagena**. Cartagena das Índias: OEA, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

PADRE FRANCISCO (Santo). **Santa Missa pelas vítimas dos naufrágios**. Homilia do Santo Padre Francisco. Lampedusa: [s. n.], 2013. Disponível em: https://www.vatican.va/content/francesco/pt/homilies/2013/documents/papa-francesco_20130708_omelia-lampedusa.html. Acesso em: 22 nov. 2024.

PEREIRA, Giovana Agútoli. Procedimento Administrativo de Reconhecimento da Condição de Refugiado: desafios e oportunidades para a garantia e proteção de direitos fundamentais. In: JUBILUT, Liliana Lyra *et al* (org.). **Direitos Humanos e vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados**. Boa Vista: Editora UFRR, 2021. p. 368-393.

PINTO, Joseane Mariéle Schuck. **Os deslocamentos forçados dos haitianos e suas implicações**: um desafio global na sociedade de risco. 2015. 141 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/handle/UNISINOS/10883>. Acesso: em 18 out. 2024.

PIZZARDO, Fernando Melo. **Exclusão digital migrante**: entre as precariedades invisíveis e as lições de boas práticas internacionais. 2021. 49 f. Dissertação (Mestrado em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Governança Global e Formulação de Políticas Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/24309>. Acesso em: 08 nov. 2024.

QUIROGA, Cecilia Medina. **The battle of human rights**: gross, systematic violations and the Inter-American System. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (org.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: UNHCR/ACNUR: CLA Cultural, 2011. p. 15-44.

RAMOS, André de Carvalho. **Direito Internacional dos Refugiados**. São Paulo: Saraiva Jur, 2021.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.doi.org/10.11606/T.2.2011.tde-10082012-162021>. Acesso em: 04 jun. 2024.

REED-HURTADO, Michael. (Legal and Protection Policy Research Series). **The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America**. Geneva: UNHCR, 2013. (Legal and Protection Policy Research Series). Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/no-32-cartagena-declaration-refugees-and-protection-people-fleeing-armed-conflict-and-other>. Acesso em: 18 jan. 2024.

RODRIGUES, Paulo Cesar Villela Souto Lopes. **Renúncia à nacionalidade brasileira: direito fundamental à apatridia voluntária**. 2016. 218 f. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9181> Acesso em: 18 jun. 2024.

ROSA, Marina de Almeida. **O Encontro do Direito Internacional com o Sul Global**: Uma Análise do “Conceito do Sul” de Refugiados e de sua não aplicação pelas Nações Unidas. 2019. 223 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Faculdade de Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7652305. Acesso em: 17 nov. 2023.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O fim do império cognitivo**: a afirmação das epistemologias do Sul. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2019.

SANTOS, Bruno P. *et al.* Internet das coisas: da teoria à prática. *In*: SIQUEIRA, Frank Augusto *et al.* (org.). **Minicursos do SBRC** – XXXIV Simpósio Brasileiro de Redes de Computadores e Sistemas Distribuídos. Porto Alegre: SBC, 2016. p. 1-50. Disponível em: <https://sbrc2016.ufba.br/downloads/anais/MinicursosSBRC2016.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SARTORETTO, Laura Madrid. Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua interpretação restritiva. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.* **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População "Elza Berquó" – Nepo/Unicamp, 2018a. p. 383-401.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados**: do eurocentrismo às abordagens de terceiro mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018b.

SCHWINN, Simone Andrea; COSTA, Marli Marlene Moraes da. Mulheres refugiadas e vulnerabilidade: a dimensão da violência de gênero em situações de refúgio e as estratégias do ACNUR no combate a essa violência. **Revista Signos**, Lajeado, v. 37, n. 2, p. 216-234, 2016. Disponível em: <https://www.doi.org/10.22410/issn.1983-0378.v37i2a2016.1100>. Acesso em: 28 out. 2024.

SILVA, Enid Rocha Andrade *et al.* (org.). **Agenda 2030**: ODS- Metas nacionais dos objetivos de desenvolvimento sustentável. [Brasília]: Ipea, 2018. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8855/1/Agenda_2030_ods_metas_nac_dos_obj_de_desenv_susten_propos_de_adequa.pdf. Acesso em: 24 set. 2024.

SILVA, Hannah Waisman Motta da. **Os direitos dos refugiados(as) no Brasil**: reflexões sobre a grave e generalizada violação de direitos humanos na prática do reconhecimento da condição de refugiado(a). 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-19022021-162423/pt-br.php>. Acesso em: 17 nov. 2023.

SILVA, João Carlos Jarochinski; BAENINGER, Rosana. O êxodo venezuelano como fenômeno da migração Sul-Sul. **REMHU** – Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, Brasília, v. 29, n. 63, p. 123-139, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006308>. Acesso em: 06 nov. 2024.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. A expansão do conceito de refugiado: contribuições do Sul Global. **Iuris Dicere** – Revista de Direito das Faculdades João Paulo II, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 87-104, 2018.

SQUEFF, Tatiana Cardoso. O Status de Refugiado enquanto um Conceito Europeu: reflexos de uma construção hegemônica. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra *et al.* (org.). **Direitos Humanos e vulnerabilidade e o Direito Internacional dos Refugiados**. Boa Vista: Editora UFRR, 2021. p. 131-163.

SZABÉ, Ilana, SILVA, Gustavo Zortéa da, CHAVES, João Freitas de Castro. A importância da utilização dos estudos do país de origem para defesa: reflexões sobre o conceito de *safe countries* e o caso do Brasil. *In*: RAMOS, André de Carvalho; CLARO, Carolina de Abreu

B.; RODRIGUES, Gilberto M. A.; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (org.). **25 anos da Lei Brasileira de Refúgio**. São Paulo: UNHCR/ACNUR: CLA Cultural, 2022. p. 104-118.

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. **Primeiros Estudos**, São Paulo, n. 4, p. 131-143, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2237-2423.v0i4p131-143>. Acesso em: 20 jan. 2024.

TINKER, Catherine Jane; SARTORETTO, Laura Madrid. New trends in migratory and refugee law in Brazil: the expanded refugee definition. **Panorama of Brazilian Law**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3-4, p. 143-169, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17768/pbl.a3.n3-4.p143>. Acesso em: 02 fev. 2024.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/2015/en/105663>. Acesso em: 28 out. 2024.

VERONESE, Alexandre. Pesquisa em direito. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes, GONZAGA, Álvaro; FREIRE, André Luiz Freire (org.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo I: Teoria Geral e Filosofia do Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/141/edicao-1/pesquisa-em-direito_ Acesso em: 20 jan. 2024.

ZAGANELLI, Margareth Vetis *et al.* Não devolução: a efetividade do princípio à luz do caso Rohingya. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 37, n. 2, p. 241-260, 2021. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/420>. Acesso em: 23 out. 2024.

**APÊNDICE A – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS
ACADÊMICOS REALIZADA EM 20 DE NOVEMBRO DE 2023**



**AO COORDENADOR GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS
(CONARE) – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, [REDACTED]

endereço eletrônico lafonsocosta@gmail.com, com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, **solicita as seguintes informações:**

- A) No ano de **2019**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **a.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2019**)? **a.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- B) No ano de **2020**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **b.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2020**)? **b.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- C) No ano de **2021**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **c.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2021**)? **c.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- D) No ano de **2022**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **d.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na



existência de **GGVDH** no referido ano (2022)? **d.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

E) No ano de **2023**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **e.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (2023)? **e.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?


F) Quais a(s) nota(s) técnica(s) produzidas pelo CONARE até novembro de 2023 para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Ademais, ainda para fins de pesquisa científica em curso, a requerente solicita a disponibilização do **interior teor** de todas **nota(s) técnica(s)** produzidas pelo CONARE, até novembro de 2023, para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997.

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico: lafonsocosta@gmail.com

Atenciosamente.

 Documento assinado digitalmente
LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA
Data: 20/11/2023 18:55:24-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Lívia Afonso de Albuquerque Costa

**APÊNDICE B – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS
ACADÊMICOS REALIZADA EM 17 DE JUNHO DE 2024**

**AO COORDENADOR GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS
(CONARE) – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

endereço eletrônico lafonsocosta@gmail.com, com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhora, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados, com matrícula nº 202260315-5.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, **solicita as seguintes informações:**

- A) Qual o **link** para consulta pública ao processo administrativo **08018.001832/2018-01** a fim de possibilitar a análise de suas movimentações, desde os atos que antecederam as Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso, até a sua publicização?
- B) Qual a data da disponibilização (divulgação) no sítio eletrônico do Ministério da Justiça Pública das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso?
- C) Qual o procedimento administrativo adotado pelo Conare para elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO? Ou seja, por quais setores o procedimento administrativo tramita?
- D) Para a elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO pelo Conare, há uma determinação e/ou deliberação prévia de alguma autoridade ou órgão do Conare para que o mencionado estudo seja realizado em relação a determinado país? Em caso positivo, qual o órgão ou autoridade do Conare determina a elaboração denominado estudo de país de origem – EPO e quais as circunstâncias que ensejam tal decisão?
- E) Quais as resoluções normativas, dispositivos legais e/ou infralegais que orientam o Conare para a elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO?
- F) Qual a metodologia adotada pelo Conare para elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO?


- G) Para elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO pelo Conare, existe algum roteiro a ser seguido? Quais as bases de dados consultadas para elaboração do estudo de país de origem – EPO? São contratados consultores externos pelo órgão ou o estudo é produzido por servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça?
- H) Quais os critérios ou circunstâncias que o Conare utiliza para decidir e/ou eleger quais os países serão objeto de estudo, através do denominado estudo de país de origem – EPO? Ou seja, existe algum critério quantitativo de pedidos de refugio ou qual critério é utilizado?
- I) Existe alguma Nota Técnica do Conare ou estudo de país de origem – EPO, através dos quais o Conare tenha analisado a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos em determinado país e concluído pela **inexistência** de tal circunstância para fins de concessão de refúgio, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997? Em caso positivo, quais os números das Notas Técnicas e quais os países foram estudados? **Ainda em caso positivo, solicito a disponibilização do inteiro teor das eventuais notas técnicas ou “estudo de país de origem – EPO”.**
- J) Qual o **percentual** de solicitações de refúgio **deferidas** pelo Conare, no ano de **2023**, cuja fundamentação foi a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico: lafonsocosta@gmail.com

Recife, 17 de junho de 2024.

Atenciosamente

 Documento assinado digitalmente
LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA
Data: 17/06/2024 08:46:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Lívia Afonso de Albuquerque Costa
Mestranda em Direito - UNICAP

APÊNDICE C – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO OBMIGRA PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 18 DE JUNHO DE 2024

Gmail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>



Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>
Para: obmigra@unb.br

18 de junho de 2024 às 08:28

Prezados, bom dia!

Sou Lívia Afonso de Albuquerque Costa, [REDACTED], endereço eletrônico lafonsocosta@gmail.com, e desenvolvo pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados, com matrícula nº 202260315-5.

Solicitei previamente (conforme cópia de comunicação eletrônica abaixo) informações, através da Plataforma Fala Brasil, ao Comitê Nacional de Refugiados (Conare), vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, tendo sido orientada pelo referido órgão a direcionar o requerimento de informação ao OBMigra, em razão do pedido estar fundado no desenvolvimento de pesquisa científica em âmbito acadêmico.

Por essa razão, venho solicitar-lhes a gentileza de prestar, para fins acadêmicos e científicos, **as seguintes informações:**

- A) No ano de **2019**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **a.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2019**)? **a.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- B) No ano de **2020**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **b.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2020**)? **b.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- C) No ano de **2021**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **c.1)** Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2021**)? **c.2)** Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?
- D) No ano de **2022**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **d.1)** Quais as

nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2022**)? **d.2**) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

E) No ano de **2023**, quantas solicitações de refúgio foram **deferidas** pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? **e.1**) Quais as **nacionalidades** dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de **GGVDH** no referido ano (**2023**)? **e.2**) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

G) Qual o **percentual** de solicitações de refúgio **deferidas** pelo Conare, no ano de 2023, cuja fundamentação foi a existência de **Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos**, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Para o recebimento da resposta, indica-se o seguinte endereço eletrônico: lafonsocosta@gmail.com

Atenciosamente,

Lívia Afonso de Albuquerque Costa

----- Forwarded message -----
 De: <nao-responder.falabr@cgu.gov.br>
 Date: ter., 5 de dez. de 2023 às 18:15
 Subject: [Fala.BR] Manifestação Respondida no Sistema
 To: <lafonsocosta@gmail.com>

Prezado(a) Lívia Afonso de Albuquerque Costa,

Sua manifestação apresentada no sistema Fala.BR foi respondida em 05/12/2023, conforme os dados abaixo.

Dados da Manifestação

Protocolo: 08198.049762/2023-51

Órgão ou Entidade: MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

Cidadão: Lívia Afonso de Albuquerque Costa

Tipo de Manifestação: Solicitação

Prazo para Atendimento: 21/12/2023

Descrição da Manifestação: LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, [REDACTED]

[REDACTED]
lafonsocosta@gmail.com, com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, solicita as seguintes informações:

A) No ano de 2019, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e

Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? a.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2019)? a.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

B) No ano de 2020, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? b.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2020)? b.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

C) No ano de 2021, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? c.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2021)? c.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

D) No ano de 2022, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? d.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2022)? d.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

E) No ano de 2023, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? e.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2023)? e.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

F) Quais a(s) nota(s) técnica(s) produzidas pelo CONARE até novembro de 2023 para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Ademais, ainda para fins de pesquisa científica em curso, a requerente solicita a disponibilização do interior teor de todas as nota(s) técnica(s) produzidas pelo CONARE, até novembro de 2023, para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997.

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico:
lafonsocosta@gmail.com

Atenciosamente,

Resposta
Senhor(a),

Recebemos a resposta da SENAJUS - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a disponibilizamos conforme a seguir:

"Em atenção à Manifestação 08198.049762/2023-51, e considerados princípios do sigilo e da confidencialidade que caracterizam o procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, conforme disposto nos artigos 20 e 23 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, informo que os dados mais recentes sobre refúgio e sobre solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada estão disponíveis na página <https://www.gov.br/mj/pt-br/>

Gmail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>

[assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa](https://www.gov.br/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa).

Conforme disposto pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), os órgãos públicos integrantes da administração do Governo Federal devem garantir o acesso às informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

A fim de dar transparência aos dados de migração, foi instituído, em 2013, o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), por meio de cooperação entre o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB). O OBMigra, no âmbito de suas atividades, realiza atendimentos à imprensa, demandas administrativas e mesmo pedidos via Lei de Acesso à Informação, como no caso em tela, por meio do recebimento das demandas via correio eletrônico (obmigra@unb.br).

Compartilha-se a seguir protocolo estabelecido para melhor gestão dos atendimentos:

DEMANDAS REALIZADAS DIRETAMENTE PELA IMPRENSA, ACADEMIA, SOCIEDADE CIVIL E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

a) Envio de mensagem para obmigra@unb.br com as informações solicitadas (Base de Dados, variáveis, recorte temporal e geográfico etc.);

b) As solicitações serão atendidas por ordem de chegada, e é vedado tratamento preferencial injustificado;

c) A equipe do OBMigra responderá a demanda dentro de um período de 48h por meio do envio do plano tabular solicitado em formato Excel;

d) Caso os dados solicitados estejam disponíveis na Plataforma Datamigra, nos microdados ou nos planos tabulares disponibilizados com os relatórios periódicos do OBMigra, recomendar-se-á o acesso direto no Portal da Imigração; e

e) Caso os dados solicitados estejam protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados, o OBMigra (como Operador) declinará o atendimento e indicará contato diretamente com o Controlador da base de dados.

Portanto, para informações sobre dados, sugere-se contato com o OBMigra pelo correio eletrônico acima referenciado.

Ainda, informa-se que os dados consolidados disponíveis por meio do OBMigra relacionados às informações pretendidas contemplam as decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado(a) geridas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - Acnur (1993-1997) e pelo Conare (a partir de 1998). A base consolidada tem sido regularmente complementada à medida da disponibilidade dos dados. Complementarmente, informa-se que o Acnur, em parceria com o Conare, desenvolveu a Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da condição de refugiado no Brasil, que também pode ser acessada pela página <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>.

Gmail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>

Especificamente sobre as Notas Técnicas relacionadas a Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), informa-se que os documentos disponíveis estão na seguinte seção da página oficial da CGConare: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>

Em caso de dúvidas, há orientações na seção Serviços (<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/servicos/>) do portal da CGConare. Caso permaneçam dúvidas, uma mensagem pode ser enviada para conare@mj.gov.br."

Reafirmamos que a sua participação é muito importante para a melhoria da prestação dos serviços públicos por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Agradecemos o contato e permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

*** Responda à [pesquisa de satisfação](#) e ajude-nos a melhorar nosso atendimento. São apenas 30 segundos! ***

Agradecemos a sua participação.
Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
<https://falabr.cgu.gov.br/>

Mensagem Automática
Favor não responder a este e-mail.

--

Lívia Afonso Costa

APÊNDICE D – SOLICITAÇÃO COMPLEMENTAR DE INFORMAÇÕES AO OBMIGRA PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 18 DE JUNHO DE 2024

Gmail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>



Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>
Para: Observatorio das Migracoes Internacionai <obmigra@unb.br>

18 de junho de 2024 às 16:13

Prezados, boa tarde!

Agradeço, desde já, pelas informações prestadas até o momento.

Acerca dos dados relativos aos deferimentos de solicitações de refúgio, com fundamento em **Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos**, no ano de **2023**, há previsão para compilação/disponibilização das respectivas informações ao público?

Observei que, recentemente, foi divulgado relatório Refúgio em Números, em sua **9ª Edição**, com dados acerca dos pedidos e solicitações de refúgio analisadas pelo Conare, no ano de 2023, contudo, nesta edição, diferentemente das anteriores, não houve divulgação dos dados no que se refere às **fundamentações** utilizadas pelo referido órgão, em caso de reconhecimento da condição de refugiado.

Como tais dados são relevantes para complementação de minha pesquisa, gostaria de saber se serão divulgados posteriormente.

Atenciosamente,

Lívia Afonso de Albuquerque Costa.

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--

Lívia Afonso Costa

APÊNDICE E – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 22 DE JULHO DE 2024

**AO COORDENADOR GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS
(CONARE) – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA**

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, [REDACTED]

endereço eletrônico lafonsocosta@gmail.com, com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhora, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados, com matrícula nº 202260315-5.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, **solicita as seguintes informações:**

- 1) Em pedido de informações realizado em 17 de junho de 2024 ao Conare, por meio da Plataforma Fala.BR questionou-se: **A) Qual o link para consulta pública ao processo administrativo 08018.001832/2018-01 a fim de possibilitar a análise de suas movimentações, desde os atos que antecederam as Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso, até a sua publicização? B) Qual a data da disponibilização (divulgação) no sítio eletrônico do Ministério da Justiça Pública das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso?**

Por meio da Informação nº 18/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS, remetida em 01 de julho de 2024 o Conare manifestou-se, essencialmente, da seguinte forma “*informa-se que as especificidades disponíveis sobre o tópico estão consignadas nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Nacional para os Refugiados, disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>.*”

Nesse cenário, **solicita-se que sejam informadas precisamente quais são as atas e datas das reuniões às quais a informação se refere, bem como o envio das respectivas atas.**

- 2) Em pedido de informações realizado em 17 de junho de 2024 ao Conare, por meio da Plataforma Fala.BR questionou-se: **Para elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO pelo Conare, existe algum roteiro a ser seguido? Quais as bases de dados consultadas para elaboração do estudo de país de origem – EPO? São contratados consultores externos pelo órgão ou o estudo é produzido por servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça?**

Por meio da Informação nº 18/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS, remetida em 01 de julho de 2024, o Conare assim se manifestou “*informa-se que não há um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise. As bases de dados utilizadas são as disponíveis nos repositórios de informações pertinentes à pauta da elegibilidade, tal como, mas não exclusivamente, o sítio eletrônico <https://www.refworld.org/>. Informamos que os estudos são supervisionados e de responsabilidade dos servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça.*”

Nesse cenário, **questiona-se:**

2.A) Uma vez que o Conare informou não haver um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise, **quais os roteiros utilizados/seguídos na elaboração das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021**, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso?

2.B) Acerca dos servidores/equipe técnica do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça, responsáveis pela elaboração do Estudo do País de Origem – EPO:

I) quantos servidores compõe a equipe?

II) são servidores de carreira ou em cargos de comissão?

III) são servidores próprios ou cedidos?

IV) a equipe de elaboração das **Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021** foi sempre a mesma? Se trata de uma **equipe permanente**?

V) qual a formação acadêmica dos servidores que compõe a equipe técnica de elaboração do EPO?

VI) quais os critérios de alocação dos servidores na equipe técnica?

VII) foram ou são realizados treinamentos para a elaboração dos EPO pelos referidos servidores?

- 3) Embora tenha sido publicado relatório Refúgio em Números, em sua 9ª Edição, em junho de 2024, com dados acerca dos pedidos e solicitações de refúgio analisadas pelo Conare, no ano de 2023, constatou-se que, na referida edição, diferentemente das anteriores, não houve divulgação dos dados no que se refere às fundamentações utilizadas pelo referido órgão, em caso de reconhecimento da condição de refugiados. Também solicitamos, via e-mail, ao OBMigra as referidas informações e a instituição informou não dispor dos referidos dados, orientando a serem solicitados diretamente ao Conare.

Por essa razão, **questiona-se:** qual o **percentual** de solicitações de refúgio **deferidas** pelo Conare, no ano de **2023**, cuja fundamentação foi a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico: lafonsocosta@gmail.com

Recife, 22 de julho de 2024.

Atenciosamente



Documento assinado digitalmente
LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA
Data: 22/07/2024 10:02:40-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Lívia Afonso de Albuquerque Costa
Mestranda em Direito - UNICAP

APÊNDICE F – SOLICITAÇÕES DE INFORMAÇÕES AO CONARE PARA FINS ACADÊMICOS REALIZADA EM 03 DE SETEMBRO DE 2024

AO COORDENADOR GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS
(CONARE) – MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA

LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, [REDACTED]
[REDACTED]

endereço eletrônico lafonsocosta@gmail.com, com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhora, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados, com matrícula nº 202260315-5.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, **solicita as seguintes informações:**

- 1) No sítio eletrônico do Conare/MJSP estão disponibilizadas as Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e Burkina Faso, até a sua publicação.

Nas conclusões e recomendações das referidas notas, sugere-se que a atualização da decisão, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, para que se verifique a manutenção ou não das circunstâncias que ensejaram o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos nos referidos países.

Nesse cenário, pergunta-se: *quais foram as notas técnicas posteriormente emitidas pela CG-Conare que avaliaram a persistência da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e Burkina Faso, inicialmente identificadas nas Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021? Favor informar o número das notas acaso existentes e disponibilizar o seu conteúdo.*

- 2) Ao analisar o mérito da solicitação de refúgio, o Conare está vinculado ao motivo informado pelo solicitante? Em outras palavras, o Conare pode reconhecer a condição de refugiado por motivo diferente do alegado pelo solicitante?

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico: lafonsocosta@gmail.com

Recife, 03 de setembro de 2024.

Atenciosam:  Documento assinado digitalmente
LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA
Data: 03/09/2024 10:25:55-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Lívia Afonso de Albuquerque Costa
Mestranda em Direito - UNICAP

ANEXO A – SOLICITAÇÃO RESPONDIDA NO SISTEMA [FALA.BR] EM 05 DE DEZEMBRO DE 2023

Gmail - [Fala.BR] Manifestação Respondida no Sistema

<https://mail.google.com/mail/u/1/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>



Lívia Afonso de Albuquerque Costa <[REDACTED]>

[Fala.BR] Manifestação Respondida no Sistema

1 mensagem

nao-responder.falabr@cgu.gov.br <nao-responder.falabr@cgu.gov.br>

5 de dezembro de 2023 às 18:15

Para: [REDACTED]

Prezado(a) Lívia Afonso de Albuquerque Costa,

Sua manifestação apresentada no sistema Fala.BR foi respondida em 05/12/2023, conforme os dados abaixo.

Dados da Manifestação

Protocolo: 08198.049762/2023-51

Órgão ou Entidade: MJSP – Ministério da Justiça e Segurança Pública

Cidadão: Lívia Afonso de Albuquerque Costa

Tipo de Manifestação: Solicitação

Prazo para Atendimento: 21/12/2023

Descrição da Manifestação: LÍVIA AFONSO DE ALBUQUERQUE COSTA, brasileira, casada, servidora pública

[REDACTED] com base no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, que consagra o direito de petição, e, ainda, com fundamento nos artigos 10 a 12 da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), vem, respeitosamente, perante Vossa Senhoria, apresentar o seguinte

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÕES

A requerente desenvolve pesquisa, em nível de Mestrado Acadêmico, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco – UNICAP, na linha de Jurisdição, Cidadania e Direitos Humanos, no tema Refugiados.

Nesse cenário, para fins acadêmicos e científicos, solicita as seguintes informações:

A) No ano de 2019, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? a.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2019)? a.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

B) No ano de 2020, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? b.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2020)? b.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

C) No ano de 2021, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? c.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2021)? c.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

D) No ano de 2022, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? d.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2022)? d.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

E) No ano de 2023, quantas solicitações de refúgio foram deferidas pelo CONARE sob o fundamento de Grave e

Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? e.1) Quais as nacionalidades dos solicitantes que tiveram a solicitação deferida com base na existência de GGVDH no referido ano (2023)? e.2) Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?

F) Quais a(s) nota(s) técnica(s) produzidas pelo CONARE até novembro de 2023 para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Ademais, ainda para fins de pesquisa científica em curso, a requerente solicita a disponibilização do interior teor de todas nota(s) técnica(s) produzidas pelo CONARE, até novembro de 2023, para fins de análise, reconhecimento e aplicabilidade de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997.

Registra-se, por fim, que, em atenção ao artigo 11 da Lei nº 12.257/2011, o acesso às informações requisitadas deve ser imediato e, na impossibilidade de disponibilização imediata, devem ser prestadas pela autoridade responsável no prazo máximo de 20 (vinte) dias, contados da solicitação.

Para o recebimento da resposta e documentos solicitados, indica-se o seguinte endereço eletrônico:
lafonsocosta@gmail.com

Atenciosamente,

Resposta
Senhor(a),

Recebemos a resposta da SENAJUS - Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e a disponibilizamos conforme a seguir:

"Em atenção à Manifestação 08198.049762/2023-51, e considerados princípios do sigilo e da confidencialidade que caracterizam o procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, conforme disposto nos artigos 20 e 23 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, informo que os dados mais recentes sobre refúgio e sobre solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada estão disponíveis na página <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>.

Conforme disposto pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), os órgãos públicos integrantes da administração do Governo Federal devem garantir o acesso às informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme previsto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal.

A fim de dar transparência aos dados de migração, foi instituído, em 2013, o Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra), por meio de cooperação entre o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e a Universidade de Brasília (UnB). O OBMigra, no âmbito de suas atividades, realiza atendimentos à imprensa, demandas administrativas e mesmo pedidos via Lei de Acesso à Informação, como no caso em tela, por meio do recebimento das demandas via correio eletrônico (obmigra@unb.br).

Compartilha-se a seguir protocolo estabelecido para melhor gestão dos atendimentos:

DEMANDAS REALIZADAS DIRETAMENTE PELA IMPRENSA, ACADEMIA, SOCIEDADE CIVIL E ORGANISMOS INTERNACIONAIS

- a) Envio de mensagem para obmigra@unb.br com as informações solicitadas (Base de Dados, variáveis, recorte temporal e geográfico etc.);
- b) As solicitações serão atendidas por ordem de chegada, e é vedado tratamento preferencial injustificado;
- c) A equipe do OBMigra responderá a demanda dentro de um período de 48h por meio do envio do plano tabular solicitado em formato Excel;
- d) Caso os dados solicitados estejam disponíveis na Plataforma Datamigra, nos microdados ou nos planos tabulares disponibilizados com os relatórios periódicos do OBMigra, recomendar-se-á o acesso direto no Portal da Imigração; e
- e) Caso os dados solicitados estejam protegidos pela Lei Geral de Proteção de Dados, o OBMigra (como Operador) declinará o atendimento e indicará contato diretamente com o Controlador da base de dados.

Portanto, para informações sobre dados, sugere-se contato com o OBMigra pelo correio eletrônico acima referenciado.

Ainda, informa-se que os dados consolidados disponíveis por meio do OBMigra relacionados às informações pretendidas contemplam as decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado(a) geridas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - Acnur (1993-1997) e pelo Conare (a partir de 1998). A base consolidada tem sido regularmente complementada à medida da disponibilidade dos dados. Complementarmente, informa-se que o Acnur, em parceria com o Conare, desenvolveu a Plataforma Interativa de Decisões sobre a determinação da condição de refugiado no Brasil, que também pode ser acessada pela página <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>.

Especificamente sobre as Notas Técnicas relacionadas a Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), informa-se que os documentos disponíveis estão na seguinte seção da página oficial da CGConare: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/etapas-do-processo-de-refugio>

Em caso de dúvidas, há orientações na seção Serviços (<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/servicos/>) do portal da CGConare. Caso permaneçam dúvidas, uma mensagem pode ser enviada para conare@mj.gov.br."

Reafirmamos que a sua participação é muito importante para a melhoria da prestação dos serviços públicos por parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Agradecemos o contato e permanecemos à disposição.

Atenciosamente,

Ouvidoria-Geral do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

*** Responda à [pesquisa de satisfação](#) e ajude-nos a melhorar nosso atendimento. São apenas 30 segundos! ***

Agradecemos a sua participação.
Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal
<https://falabr.cgu.gov.br/>

Mensagem Automática
Favor não responder a este e-mail.

ANEXO B – INFORMAÇÃO Nº
18/2024/CONARE_GESTAO_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS

01/07/2024, 10:32

SEI/MJ - 28253252 - Informação



28253252



08198.024749/2024-70



Ministério da Justiça e Segurança Pública
 Secretaria Nacional de Justiça
 Coordenação de Políticas de Refúgio

INFORMAÇÃO Nº 18/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS

1. Em atenção à manifestação cadastrada no Serviço de Informação ao Cidadão ([28166014](#)), e considerados princípios do sigilo e da confidencialidade que caracterizam o procedimento de reconhecimento da condição de pessoa refugiada, conforme disposto nos artigos 20 e 23 da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, informo que os dados mais recentes sobre refúgio e sobre solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada estão disponíveis na página <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>.
2. Especificamente sobre as demandas estabelecidas nos itens "A" e "B" da supramencionada manifestação, as quais dizem respeito às Notas Técnicas relacionadas a Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos (GGVDH), informa-se que as especificidades disponíveis sobre o tópico estão consignadas nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Nacional para os Refugiados, disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>. Ainda sobre o tema, informo que em atenção ao princípio da transparência e entendendo que a gestão da informação e a publicização de registros administrativos são boas práticas dentro do serviço público, esta Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CG-Conare) concluiu em maio de 2023 a digitalização, desidentificação e publicação de todas as atas das reuniões do Comitê realizadas até então. Até 2022, das 169 reuniões ordinárias e 20 reuniões extraordinárias realizadas pelo Comitê, apenas 40 atas estavam disponíveis. O trabalho levou aproximadamente um ano para ser concluído e contou com a participação de servidores, estagiários e colaboradores da Agência da ONU para Refugiados (Acnur). A grande maioria dos documentos encontrava-se apenas em formato físico e não havia passado pelo processo de digitalização ocorrido quando da implementação do Sistema Sei no MJSP. As atas dos primeiros 10 anos do Comitê estavam presentes unicamente em um compilado físico presente, em uma única cópia, na biblioteca da Coordenação-Geral. Outras atas foram localizadas apenas em formato de áudio, sendo necessário, ainda, o trabalho de transcrição e elaboração do documento consolidado. Importante destacar que um pequeno número de atas não foram localizadas nos arquivos do órgão até o momento. As referidas atas são as seguintes: Ata da 1ª, 10ª, 11ª, 13ª e 18ª reunião extraordinária e Ata da 14ª, 25ª, 38ª, 51ª, 54ª, 55ª, 65ª, 66ª, 87ª e 93ª reunião extraordinária. Por fim,, informo que esta Coordenação-Geral continua a envidar esforços de localização dos documentos. Uma vez encontradas, as atas se juntaram às demais.
3. Sobre o item "C" da demanda, informo que a área técnica responsável pela elaboração e consumo de Estudos de Países de Origem é a Coordenação de Elegibilidade, vinculada a esta Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados.
4. Sobre o item "D", informa-se que os Estudos de País de Origem são realizados a partir da necessidade de obter informações para instruir de maneira técnica e adequada os Pareceres de Elegibilidade em cada uma das solicitações concretas de reconhecimento da condição de refugiado.
5. Sobre o item "E", informa-se que é o artigo 23 da Lei 9.474/1997 o instrumento legal que orienta esta área técnica para a elaboração de estudos de país de origem.

01/07/2024, 10:32

SEI/MJ - 28253252 - Informação

6. Sobre os itens "F", informa-se que a metodologia utilizada para a elaboração do Estudo de País de Origem varia de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise.
7. Sobre o item "G", informa-se que não há um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise. As bases de dados utilizadas são as disponíveis nos repositórios de informações pertinentes à pauta da elegibilidade, tal como, mas não exclusivamente, o sítio eletrônico <https://www.refworld.org/>. Informamos que os estudos são supervisionados e de responsabilidade dos servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça.
8. Sobre o item "H" informa-se que os Estudos de País de Origem são realizados a partir da necessidade de obter informações para instruir de maneira técnica e adequada os Pareceres de Elegibilidade em cada uma das solicitações concretas de reconhecimento da condição de refugiado.
9. Sobre o item "I", informo que não há notícia consignada em documentos oficiais que dê conta do que está sendo questionado.
10. Sobre o item "J", informo que os dados mais recentes sobre refúgio e sobre solicitações de reconhecimento da condição de pessoa refugiada estão disponíveis na página <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/capa>
11. Em caso de dúvidas, há orientações na seção Serviços (<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/servicos/>) do portal da CGConare. Caso permaneçam dúvidas, uma mensagem pode ser enviada para conare@mj.gov.br.

Atenciosamente,

COORDENAÇÃO-GERAL DO COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS

Departamento de Migrações / Secretaria Nacional de Justiça

Ministério da Justiça e Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique de Moraes Cicero, Coordenador(a)-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados**, em 25/06/2024, às 14:39, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28253252** e o código CRC **3CB4E8F5**

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 e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.024749/2024-70

SEI nº 28253252

Criado por [pedro.cicero](#), versão 4 por [pedro.cicero](#) em 25/06/2024 14:39:48.

ANEXO C – RESPOSTA A PEDIDOS DE INFORMAÇÃO DO OBMIGRA DE JUNHO DE 2024

mail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>



Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

Observatorio das Migracoes Internacionais <obmigra@unb.br>
Para: Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

18 de junho de 2024 às 14:35

Prezada Lívia,

Segue em anexo os dados solicitados. Nossa equipe estatística pontuou que:

1. A questão "Os deferimentos em questão foram subsidiados em nota(s) técnica(s) do CONARE reconhecendo a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos (GGVDH)? Em caso positivo, qual(is) a(s) nota(s) técnica(s) em questão?" deve ser tratada diretamente a CG CONARE;
2. Os tópicos "E" e "G" solicitam dados que ainda não estão disponíveis.

Atenciosamente,

--
Beatriz Amorim
Apoio Técnico
Observatório das Migrações Internacionais

--
Sarah Lemos
Coordenadora Executiva
Observatório das Migrações Internacionais
<https://bit.ly/obmigra>



De: Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Enviado: terça-feira, 18 de junho de 2024 08:28

Para: Observatorio das Migracoes Internacionais <obmigra@unb.br>

Assunto: Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

Prezados, bom dia!

[Texto das mensagens anteriores oculto]

[Texto das mensagens anteriores oculto]

 **Deferimento de Refúgio - GGVDH - 2019 a 2022.xlsx**
12K

ANEXO D – RESPOSTA COMPLEMENTAR DO OBMIGRA ACERCA DOS DADOS REFERENTES AO ANO 2023 DE 19 DE JUNHO DE 2024

Gmail - Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

<https://mail.google.com/mail/u/0/?ik=f38a3437a6&view=pt&search=al..>



Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

Observatorio das Migrações Internacionais <obmigra@unb.br>
Para: Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

19 de junho de 2024 às 15:24

Prezada Lívia,

Informamos que estas dúvidas em específico devem ser direcionadas à Coordenação Geral do CONARE.

Atenciosamente,

--

Beatriz Amorim
Apoio Técnico
Observatório das Migrações Internacionais

--

Sarah Lemos
Coordenadora Executiva
Observatório das Migrações Internacionais
<https://bit.ly/obmigra>



De: Lívia Afonso de Albuquerque Costa <lafonsocosta@gmail.com>

Enviado: terça-feira, 18 de junho de 2024 16:13

Para: Observatorio das Migrações Internacionais <obmigra@unb.br>

Assunto: Re: Solicitação de informações para pesquisa acadêmica.

[Texto das mensagens anteriores oculto]

ANEXO E – DESPACHO Nº 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS DE 12 DE AGOSTO DE 2024

12/08/2024, 07:28

SEI/MJ - 28654374 - Despacho



28654374



08198.028875/2024-01



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Justiça
Gabinete do Departamento de Migrações

DESPACHO Nº 2333/2024/GAB-DEMIG/DEMIG/SENAJUS

Destino: **SIC-SENAJUS**Assunto: **Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC)**Interessado(a): **Identificado com Restrição**

1. Em atenção ao DESPACHO Nº 278/2024/SIC-SENAJUS/SENAJUS (28525474), que possui a finalidade de atender ao DESPACHO Nº 1126/2024/SIC-CENTRAL/DIOUV/COUV/OUV(28521008), este Departamento de Migrações encaminha a resposta da área técnica finalística (SEI nº 28652515):

I - Em pedido de informações realizado em 17 de junho de 2024 ao Conare, por meio da Plataforma Fala.BR questionou-se:

A) Qual o link para consulta pública ao processo administrativo 08018.001832/2018-01 a fim de possibilitar a análise de suas movimentações, desde os atos que antecederam as Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso, até a sua publicização?

B) Qual a data da disponibilização (divulgação) no sítio eletrônico do Ministério da Justiça Pública das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso? Por meio da Informação nº 18/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS, remetida em 01 de julho de 2024 o Conare manifestou-se, essencialmente, da seguinte forma "informa-se que as especificidades disponíveis sobre o tópico estão consignadas nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Comitê Nacional para os Refugiados, disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seusdireitos/refugio/institucional/atas-do-conare>." Nesse cenário, solicita-se que sejam informadas precisamente quais são as atas e datas das reuniões às quais a informação se refere, bem como o envio das respectivas atas.

Em resposta à demanda, lista-se abaixo a data e a respectiva reunião em que se consolidou o entendimento por parte do Conare do reconhecimento da situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos nos países questionados. Informa-se, ainda, que as atas em que estão plasmadas as referidas decisões estão disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>

Venezuela: 140ª Reunião Ordinária, realizada no dia 14.06.2019

Afeganistão: 151ª Reunião Ordinária, realizada no dia 02.12.2020

Iraque: 151ª Reunião Ordinária, realizada no dia 02.12.2020

Síria: 151ª Reunião Ordinária, realizada no dia 02.12.2020

Mali: 160ª Reunião Ordinária, realizada no dia 24.02.2022

Burkina Faso: 160ª Reunião Ordinária, realizada no dia 24.02.2022

II - Em pedido de informações realizado em 17 de junho de 2024 ao Conare, por meio da Plataforma Fala.BR questionou-se:

Para elaboração do denominado estudo de país de origem – EPO pelo Conare, existe algum roteiro a ser seguido? Quais as bases de dados consultadas para elaboração do estudo de país de origem – EPO? São contratados consultores externos pelo órgão ou o estudo é produzido por servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça? Por meio da Informação nº 18/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS, remetida em 01 de julho de 2024, o Conare assim se manifestou "informa-se que não há um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise. As bases de dados utilizadas são as disponíveis nos repositórios de informações pertinentes à pauta da elegibilidade, tal como, mas não exclusivamente, o sítio eletrônico <https://www.refworld.org/>. Informamos que os estudos são supervisionados e de responsabilidade dos servidores do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça." Nesse cenário, questiona-se:

Uma vez que o Conare informou não haver um roteiro único a ser seguido, sendo o estudo realizado de acordo com a natureza da informação necessária para o deslinde técnico do caso em análise, quais os roteiros utilizados/seguídos na elaboração das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e de Burkina Faso?

Em resposta à demanda, reafirma-se a informação de que não há roteiro preestabelecido para a confecção desse tipo de documento. Contudo, ao analisar as referidas Notas Técnicas, percebe-se que em todas elas faz-se referência à Declaração de Cartagena de 1984, em que constam os seguintes parâmetros para a definição estendida de "refugiado": violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, conforme estabelecido em

12/08/2024, 07:28

SEI/MJ - 28654374 - Despacho

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Nesse contexto, as Notas Técnicas supramencionadas analisam, quando cabível, cada um dos referidos aspectos.

Acerca dos servidores/equipe técnica do quadro do Conare e/ou Ministério da Justiça, responsáveis pela elaboração do Estudo do País de Origem – EPO: I) quantos servidores compõe a equipe? II) são servidores de carreira ou em cargos de comissão? III) são servidores próprios ou cedidos? IV) a equipe de elaboração das Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021 foi sempre a mesma? Se trata de uma equipe permanente? V) qual a formação acadêmica dos servidores que compõe a equipe técnica de elaboração do EPO? VI) quais os critérios de alocação dos servidores na equipe técnica? VII) foram ou são realizados treinamentos para a elaboração dos EPO pelos referidos servidores?

Em resposta à demanda, informa-se que esta área técnica não dispõe de uma equipe específica destinada à elaboração do Estudo do País de Origem, sendo estes de responsabilidade da Coordenação de Elegibilidade, a qual está vinculada à Coordenação-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados. Para maiores informações sobre o quadro de servidores desta área técnica, consultar <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/coordenacao-geral-do-conare-cg-conare>

III - Embora tenha sido publicado relatório Refúgio em Números, em sua 9ª Edição, em junho de 2024, com dados acerca dos pedidos e solicitações de refúgio analisadas pelo Conare, no ano de 2023, constatou-se que, na referida edição, diferentemente das anteriores, não houve divulgação dos dados no que se refere às fundamentações utilizadas pelo referido órgão, em caso de reconhecimento da condição de refugiados. Também solicitamos, via e-mail, ao OBMigra as referidas informações e a instituição informou não dispor dos referidos dados, orientando a serem solicitados diretamente ao Conare. Por essa razão, questiona-se: qual o percentual de solicitações de refúgio deferidas pelo Conare, no ano de 2023, cuja fundamentação foi a existência de Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, conforme estabelecido no inciso III, artigo 1º da Lei nº 9.474/1997?

Em resposta à demanda, informa-se que, de fato, na referida edição do anuário "Refúgio em Números" não houve a divulgação dos dados no que se refere às fundamentações de reconhecimento da condição de refugiados. Tal situação ocorreu por uma inconsistência nos dados brutos, a qual foi prontamente percebida por esta área técnica. A partir desse entendimento, está sendo realizada a checagem das decisões de deferimento da condição de refugiado firmadas no âmbito do Conare em 2023. Dado o elevado volume de decisões desse tipo (77.193), o processo demanda tempo. Tão logo o referido trabalho seja concluído, será publicado um adendo à nona edição do relatório acima citado, contendo as informações requeridas neste expediente.

2. Sendo estas as considerações, encaminha-se ao SIC-SENAJUS para ciência e providências cabíveis.
Atenciosamente,

assinatura eletrônica

LUANA MARIA GUIMARÃES CASTELO BRANCO MEDEIROS
Diretora do Departamento de Migrações



Documento assinado eletronicamente por **Luana Maria Guimarães Castelo Branco Medeiros, Diretor(a) do Departamento de Migrações**, em 05/08/2024, às 17:58, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28654374** e o código CRC **D2A5C742**.
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.

Referência: Processo nº 08198.028875/2024-01

SEI nº 28654374

ANEXO F – INFORMAÇÃO Nº 26/2024/CONARE
_GESTAO_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS DE 05 DE SETEMBRO DE 2024

05/09/2024, 12:37

SEI/MJ - 28963663 - Informação



28963663



08198.034110/2024-01



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Justiça
Coordenação de Políticas de Refúgio

INFORMAÇÃO Nº 26/2024/CONARE_Gestao_CPR/CONARE/DEMIG/SENAJUS

Processo: **08198.034110/2024-01**

1. Faço referência ao **DESPACHO Nº 1364/2024/SIC-CENTRAL/DIOUV/COUV/OUV (28957753)**, por meio do qual consolida-se **pedido de informações ao Conare para fins acadêmicos**, nos termos abaixo:

1) No sítio eletrônico do Conare/MJSP estão disponibilizadas as Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021, por meio das quais o Conare reconheceu a existência de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e Burkina Faso, até a sua publicização. Nas conclusões e recomendações das referidas notas, sugere-se que a atualização da decisão, no mínimo, após transcorridos 12 meses, a contar da data de decisão inicial pelo Comitê Nacional para os Refugiados, para que se verifique a manutenção ou não das circunstâncias que ensejaram o reconhecimento da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos nos referidos países. Nesse cenário, pergunta-se: quais foram as notas técnicas posteriormente emitidas pela CG-Conare que avaliaram a persistência da situação de grave e generalizada violação de direitos humanos na Venezuela, Síria, Iraque, Afeganistão, República do Mali e Burkina Faso, inicialmente identificadas nas Notas Técnicas nº 3/2019, nº 3/2020, nº 19/2020, nº 26/2020, nº 1/2021 e nº 2/2021? Favor informar o número das notas acaso existentes e disponibilizar o seu conteúdo.

Sobre o tema, informo que as supracitadas Notas Técnicas foram revalidadas pelo Comitê Nacional para os Refugiados, por unanimidade entre membros, durante a 165ª Reunião Ordinária, realizada no dia 08.11.2022. Posteriormente, no mesmo sentido, em 14.3.2023, durante a 168ª Reunião Ordinária, o Conare renovou o entendimento trazido pelas Notas Técnicas acima mencionadas no que concerne à situação de Grave e Generalizada Violação de Direitos Humanos nos seis países em tela. Por fim, a mesma posição foi adotada na 21ª Reunião Extraordinária, realizada em 1.04.2024, pela qual se prorrogou novamente a vigência do entendimento trazido pelas Notas Técnicas em tela. Cumpre informar, ainda, que as atas em que tais encaminhamentos são referenciados pelo Comitê Nacional para os Refugiados estão disponíveis em <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>

2) Ao analisar o mérito da solicitação de refúgio, o Conare está vinculado ao motivo informado pelo solicitante? Em outras palavras, o Conare pode reconhecer a condição de refugiado por motivo diferente do alegado pelo solicitante?

05/09/2024, 12:37

SEI/MJ - 28963663 - Informação

A análise do mérito das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado leva em consideração a credibilidade interna e a credibilidade externa do relato do solicitante, bem como fatores supervenientes que podem alterar o risco de retorno ao país de origem. Nesse sentido, é possível o reconhecimento da condição de refugiado *sur place*, ou seja, a situação pela qual uma pessoa que não era refugiada quando deixou seu país de origem, mas que se torna refugiada, ou seja, adquire um fundado de perseguição devido a eventos ocorridos posteriormente à entrevista de elegibilidade.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Henrique de Moraes Cicero, Coordenador(a)-Geral do Comitê Nacional para os Refugiados**, em 04/09/2024, às 09:25, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **28963663** e o código CRC **0496EC6E**

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.

Referência: Processo nº 08198.034110/2024-01

SEI nº 28963663