

**A IMPORTÂNCIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE ORIGEM PARA A DETERMINAÇÃO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL A PARTIR DA LEI 9.794/1997: ADEQUAÇÃO AOS PADRÕES INTERNACIONAIS OU ALEGORIA LEGISLATIVA?<sup>1</sup>**

**Rosilandy Carina Cândido Lapa**

Graduanda do Curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (7º Semestre). Artigo elaborado com os resultados do Projeto de Iniciação Científica intitulado Informação do Estado de Origem (2015), sob orientação do Prof. Dr. Fabiano Lourenço de Menezes

roselapa@outlook.com

---

<sup>1</sup>Trabalho submetido ao Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas “, a ser realizado no dia 12 de abril de 2016 no Memorial da América Latina, São Paulo.

## **A importância da informação do estado de origem para a determinação da condição de refugiado no Brasil a partir da Lei 9.794/1997: adequação aos padrões internacionais ou alegoria legislativa?**

### **Resumo**

O reconhecimento externo concebido pelo Brasil na última década pode ser considerado fruto do seu posicionamento ante o cenário internacional, mediante a difusão da cooperação como ferramenta para a promoção da paz. A adoção das diretrizes internacionais na legislação interna bem como o caráter multicultural proporcionou ao Brasil o status de Estado receptivo aos refugiados, e, como consequência, acarretou no crescimento desproporcional das solicitações de refúgio, sobrecarregando a estrutura do órgão que analisa as mesmas. A partir deste ponto, o presente trabalho visa analisar a organização do Estado após a ratificação dos principais tratados e convenções internacionais e promulgação da Lei n. 9.794/1997, comparando, sob a ótica da teoria da utopia e realidade proposta por Edward Hallet Carr, a utilização da informação do Estado de origem para a determinação da condição de refugiado no Brasil. Esta pesquisa justifica-se pela consequente necessidade de avaliar e conhecer de que forma os atores brasileiros lidam com o processo de tomada de decisão relativo aos refugiados. A hipótese que este trabalho considera é que a utilização da COI pelo CONARE é realizada de forma inadequada em razão da falta de compreensão do seu significado, prejudicando a qualidade das decisões e a segurança nacional.

**Palavras chave:** COI; RSD; Refugiados; Determinação da Condição de Refugiado.

### **Abstract**

Brazil's international recognition among the international community may be regarded as a result of the dissemination of cooperation as a mean of promoting peace. The adoption of international guidelines in the domestic law and the multicultural aspect of the country, gave Brazil the status of receptive country to refugees, and, consequently, resulted in a disproportionate growth of asylum claims, overloading the structure of the state responsible for the refugee status determination legal process. From this point on, this paper aims to examine the State organization after the ratification of the main treaties and conventions and the domestic legal instruments, law n. 9.794/1997, adopted by Brazil, through the utopia and reality international relations theory proposed by Edward Hallet Carr, discussing the utilization of the Country of Origin Information for the Refugee Status Determination in Brazil. This research can be justified by the consequent need to assess and understand how the Brazilian government deals with the decision-making process relating to refugees. The hypothesis considered is that the CONARE uses COI improperly because of the lack of understanding in its meaning, undermining the quality of decisions and committing the national security by consequence

**Keywords:** COI; RSD; Refugees; Country of Origin Information; Refugee Status Determination.

## Introdução

As Grandes Guerras do século XX criaram um grande número de refugiados, resultando em convenções e protocolos visando à proteção dos mesmos por meio da cooperação entre os Estados ratificadores. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada em 1951, e o Protocolo adicional de 1967 foram importantes para a definição e padronização das políticas internacionais relacionadas ao conceito e reconhecimento do refúgio, entretanto, os mesmos não englobam os procedimentos para a determinação da condição de refugiado. À vista disso, cada Estado é soberano para instituir seus procedimentos internos de acordo com seus fundamentos constitucionais, em observância às recomendações do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) acerca dos requisitos mínimos e garantias essenciais a serem considerados.

Aproximadamente setenta anos após o fim da segunda guerra mundial, novos grupos de refugiados formaram-se dentro do principal conceito estabelecido pela convenção, o fundado temor de perseguição, oriundos dos conflitos no Oriente Médio e guerra civil por questões político-étnicas em alguns Estados africanos. Como consequência, imigrantes procuram outros Estados em busca de melhores condições de vida, bem como indivíduos utilizam de forma promissora os movimentos migratórios como instrumento para atos terroristas. Os Estados, pressionados pelo compromisso expresso nas convenções, porém temerosos por conta dos riscos a segurança nacional, buscam instrumentos para dificultar o acesso dos solicitantes de refúgio. A América Latina, por sua vez, é cada vez mais considerada pelos solicitantes e imigrantes como uma opção viável, com menores chances de recusa e maior possibilidade de aceitação dos costumes por parte da população, devido a diversidade cultural da região.

A Informação do Estado de Origem (COI) deve ser considerada como ferramenta do procedimento para a Determinação da Condição de Refugiado (RSD). Utilizada e aprimorada pelos tomadores de decisão dos Estados reconhecidos pelo grande número de solicitações de refúgio, mas pouco conhecida pelos Estados da América Latina, a COI representa um ponto chave entre a narrativa do solicitante e a realidade no Estado de Origem, corroborando ou não as informações prestadas pelo mesmo, tornando-a desta forma um instrumento para a promoção da segurança nacional.

O objetivo da COI é proporcionar análises sobre as situações (política, cultural, humanitária, direitos humanos etc.) e circunstâncias (violações dos elementos objetivos do conceito de refugiado, como raça, religião, nacionalidade, opinião política e violações gerais de

direitos humanos) que contribuíram para os refugiados saírem dos seus Estados de origem. Apesar da importância da COI para os tomadores de decisão, um dos problemas relacionados com o seu uso é a falta de padrão da coleta de material que contribua para o processo de tomada de decisão. Esse problema ocorre devido alguns fatores: falta de padrões internacionais para o uso da COI pelos tomadores de decisão; desconhecimento da COI pelos tomadores de decisão; e falta deste tópico ser pouco explorado pela literatura acadêmica no contexto do tema dos refugiados.

Com a finalidade analisar os procedimentos adotados no Brasil, a partir da Lei 9.474/1997 e comparar a sua adequação com o padrão dos Estados reconhecidos pelo pioneirismo na utilização da Informação do Estado de Origem, este artigo se apresenta em três partes. A primeira, Instrumentos de proteção e diretrizes para a determinação da condição de refugiado, contempla o histórico das tratativas sobre o tema com foco nos padrões estabelecidos pós-advento das Nações Unidas e Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

A segunda parte consiste no estudo das diretrizes para a elaboração da Informação do Estado de Origem nos Estados reconhecidos pelo pioneirismo na produção e padronização da mesma, Reino Unido e Estados Unidos da América.

A terceira parte compreende na análise do conhecimento, produção e utilização da informação do Estado de origem no Brasil, traçando um comparativo junto aos Estados analisados e o Direito Internacional, bem como seu papel nos procedimentos para a determinação da condição de refugiado por intermédio da atuação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE). Além da análise bibliográfica e documental, o artigo foi elaborado de acordo com a análise da utopia e realidade proposta pelo teórico das Relações Internacionais Edward Hallet Carr, em seu livro *Vinte Anos de Crise* (1939).

## **Instrumentos internacionais de proteção para a determinação da condição de refugiado**

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado em 14 de dezembro de 1950 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo em vista o grande número de refugiados e deslocados pós-segunda guerra mundial. A agência é a responsável pela condução da proteção internacional aos refugiados e seus esforços concentram-se em assegurar que todos possam exercer o direito de buscar refúgio seguro em outro Estado, com a opção de voltar para o Estado de Origem voluntariamente. Em mais de cinco décadas, a agência tem ajudado um número estimado de 50 milhões de pessoas a recomeçarem suas vidas. Atualmente, uma equipe de 7.092 pessoas atua em 124 Estados e ajudam cerca de milhões de pessoas.

O Manual de Procedimentos e Critério para a Determinação da Condição de Refugiado, elaborado pelo ACNUR, estabelece uma série de orientações aos tomadores de decisão, evidenciando a necessidade de um processo completo, considerando a busca por informações que positivem as informações prestadas pelo solicitante:

Os fatos relevantes para a análise de cada caso devem ser fornecidos, em primeiro lugar, pelo próprio solicitante. Incumbirá, então, à pessoa competente para a determinação de sua condição (o examinador) apreciar a validade de qualquer elemento de prova e a credibilidade de suas declarações (ACNUR, 2011, p. 40).

Entre os princípios e métodos do Manual de Procedimentos, considera-se que o solicitante de refúgio deve fornecer todas as informações relevantes ao caso, sendo atribuído ao tomador de decisão atestar a validade das mesmas bem como encontrar elementos que comprovem a condição de refugiado. Em muitos casos, os solicitantes não possuem documentos e carregam consigo apenas itens indispensáveis. Desta forma, o manual indica uma maior participação do examinador:

Desse modo, apesar de, a princípio, solicitante deter o ônus da prova, o dever de certificar e avaliar todos os fatos relevantes é repartido entre ele e o examinador. De fato, em alguns casos, caberá ao examinador a utilização de todos os meios disponíveis para a produção dos elementos de prova necessários à instrução do pedido (ACNUR, 2011, p. 41).

Ainda no âmbito da corroboração das informações, o tomador de decisão deve compreender que o solicitante de refúgio pode temer as autoridades do país, por conta de uma possível perseguição das autoridades do Estado de Origem ou por medo de ser devolvido ao mesmo. Por conta disto, é aconselhável que o tomador de decisão possua mecanismos que o

auxiliem a aumentar o seu campo de avaliação além do testemunho do solicitante de refúgio, que por conta do seu estado emocional pode induzi-lo a aprovar ou não o pleito.

O ACNUR não possui um manual específico para o ensino da pesquisa relacionada à Informação do Estado de Origem, porém apoia organizações especializadas em pesquisar a respeito, ressaltando a importância de tal atividade para a RSD:

Uma pesquisa bem documentada, com informações atualizadas e de boa qualidade sobre o país de origem são componentes importantes para o propósito do exame. A utilidade dessa informação, no entanto, pode ser limitada em casos onde a situação do país de origem é volátil e mudanças bruscas podem ocorrer em áreas até então consideradas seguras. Essas mudanças podem não ter sido registradas no momento em que a solicitação de refúgio foi feita (ACNUR, 2011, p. 103).

O portal Refworld<sup>2</sup>, gerenciado pelo ACNUR, reúne Informações sobre o Estado de Origem produzidas por organizações governamentais e não governamentais, empenhadas em construir uma rede de compartilhamento de conteúdo confiável para auxiliar os tomadores de decisão. A plataforma possui quatro tipos de informação:

### **A informação do estado de origem**

Durante as etapas do processo para a determinação do status de refugiado são realizadas pesquisas para determinar a validade das informações prestadas pelo solicitante de refúgio, como por exemplo, o COI, uma importante ferramenta para auxiliar o tomador de decisão a determinar o status de refugiado.

Fundamentalmente, o COI auxilia na obtenção de informações confiáveis sobre a situação do Estado de Origem com o intuito de entender o cenário que culminou na busca por refúgio. De acordo com o Manual de Treinamento elaborado pelo Cruz Vermelha Australiana, a qualidade do COI depende de uma avaliação imparcial dos seguintes fatores:

- Direitos Humanos e segurança;
- Situação política e quadro jurídico;
- Aspectos culturais e atitudes sociais;
- Situação econômica e humanitária;
- Geografia.

---

<sup>2</sup>Disponível em: <[www.refworld.org](http://www.refworld.org)>.

As junções destes fatores dependem de informações básicas e específicas que podem variar em um curto espaço de tempo. O fato de uma informação prestada pelo solicitante de refúgio não constar em tomador de

Um determinado evento no Estado de Origem transforma-se em COI após algumas etapas que funcionam como uma espécie de filtro, garantindo a confiabilidade das informações:

**FIGURA 1** – Etapas para a produção da COI



Fonte: ACCORD. Manual: Researching country of origin Information (2013).

A figura demonstra o trajeto percorrido por uma determinada informação até a sua validação como COI. O mesmo aponta que nem todas as informações disponíveis na internet podem ser consideradas como COI por conta de sua qualidade ou forma de obtenção. Deve-se considerar que portais ou agências de notícias podem ser influenciados por outros organismos relacionados aos Estados, ou terem um determinado posicionamento político, alterando a informação conforme a sua ideologia.

### **Especialistas e provedores da informação do estado de origem**

O grupo de especialistas concentra os representantes legais, ou seja, Juízes, tomadores e decisão e examinadores que lidam com a determinação da condição de refugiado. Dependendo da estrutura e recursos oferecidos pelo Estado, acabam por incluir a elaboração

da COI entre as suas funções, gerando um risco à qualidade e confiabilidade das mesmas. Os Provedores representam o grupo que elabora a COI com o intuito de auxiliar os especialistas na determinação da condição de refugiado a terem o maior número de documentos acerca da informação do estado de origem do solicitante de refúgio. Os provedores precisam ser no mínimo graduados, possuir um grande conhecimento sobre o Estado de Origem, bem como um treinamento específico nessa área.

O Grupo de provedores da COI pode ser subdividido em duas áreas:

1. Os que coletam, selecionam e analisam informações do Estado de origem apresentando resultados sem adição de opinião, preservando a neutralidade da pesquisa, como por exemplo o COI Service of the UK Home Office.
2. Os que coletam, selecionam e analisam periodicamente informações do Estado de Origem, emitindo parecer conclusivo sobre as mesmas. Este grupo pode ser ligado a um determinado órgão ou administração como, por exemplo, o Norwegian COI Centre Land and info.



## Estados reconhecidos pela produção ou uso da informação do estado de origem

### Reino Unido

A Europa possui um largo histórico referente ao refúgio. As grandes guerras culminaram em um grande número de refugiados e deram origem aos protocolos e convenções que visam a cooperação entre Estados, para a promoção dos direitos humanos e padronização dos procedimentos acerca do refúgio. Na primeira situação, os grupos de refugiados eram oriundos de Estados fronteiriços e os motivos para a fuga eram de conhecimento geral, pois estavam ligados à conduta dos regimes totalitários (etnia e religião) ou devido aos conflitos armados.

Em um segundo momento, a localização do continente europeu contribuiu para que solicitantes vindos de outros continentes buscassem refúgio pelos mais variados motivos. A distância entre o Estado de asilo e o Estado de origem dificultava a comprovação das informações prestadas pelos solicitantes, surgindo assim a necessidade pela busca de informações confiáveis.

As situações descritas são compartilhadas por grande parte dos membros da União Europeia, portanto a cooperação entre os Estados favorece a busca por soluções que desonerem um Estado específico e promovam uma distribuição das responsabilidades no grupo. Um exemplo do esforço conjunto dos Estados da União Europeia é o EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions, elaborado com o intuito de orientar os Estados acerca da organização de missões voltadas à busca por informações específicas sobre alguma situação em um determinado local.

O interesse da União Europeia em padronizar políticas referentes à determinação da condição de refugiado é resultado de uma série de medidas bilaterais, promovidas por Estados como o Reino Unido, Dinamarca<sup>3</sup> e Alemanha, que disponibilizam em seus websites relatórios sobre Estados de origem, manuais sobre procedimentos para a determinação da RSD e informações que auxiliem outros Estados à conduzirem seus processos internos de acordo com os padrões mínimos de qualidade.

Localizado em uma região que recebe um número cada vez maior de solicitantes de refúgio<sup>4</sup>, o Reino Unido identificou a necessidade de providenciar informações confiáveis acerca dos acontecimentos nos Estados de origem a partir de 1980, juntamente com outros

---

<sup>3</sup> A Dinamarca disponibiliza relatórios atualizados sobre fact find missions. Disponível em: <[https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming\\_to\\_dk/asylum/information\\_on\\_countries\\_of\\_origin.htm](https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/information_on_countries_of_origin.htm)>.

<sup>4</sup> O Reino Unido possuía, em 2013, 18.196 solicitantes de refúgio aguardando decisão. No ano de 2014, o número de solicitantes era de 36.383. Fonte: Global TrendsTables (ACNUR).

Estados europeus, visando agregar maior número de ferramentas para os tomadores de decisão.

O Estado é reconhecido pelo pioneirismo na produção e uso da COI, por intermédio do Country of Origin Service (COI Service), órgão ligado ao Immigration and Nationality Directorate (IND), pertencente ao Home Office. O objetivo principal do COI Service é promover informações exatas, atualizadas e com procedência comprovada dos Estados de origem dos solicitantes de asilo, para a utilização dos oficiais envolvidos na determinação da RSD.

O COI Service conta com aproximadamente 25 profissionais envolvidos exclusivamente na obtenção e verificação da COI, além dos especialistas *ad hoc*, missões de campo e relatórios elaborados pelas embaixadas do Reino Unido ao redor do mundo. Estas informações dividem-se nos seguintes produtos:

#### **Regularmente**

**COI Reports** - Disponibilizados duas vezes ao ano, reúne informações de 20 Estados de origem, geralmente de onde saem o maior número de solicitantes de refúgio.

**Non-Suspensive Appeals (NSA) Reports** - Consiste na realização de pesquisas sobre os Estados de origem presentes na lista de Estados seguros, mas que possuem solicitantes de refúgio no Reino Unido.

**FactSheets** - Relatórios sobre aproximadamente 10 Estados de origem que possuem pelo menos mais de 120 solicitantes de refúgio ao ano.

#### **Mediante solicitação**

**COI Bulletins-** Relatórios sobre assuntos específicos relacionados a um determinado Estado. Contendo de 4 a 30 páginas, são utilizados para fornecer alguma informação sobre questões urgentes, como por exemplo, o relatório sobre os Estados afetados pela Tsunami no ano de 2004.

**Fact Finding Missions-** Realizadas em situações que exijam uma comprovação rápida sobre algum tipo de situação, como por exemplo, conflitos e questões relacionadas à religião ou etnia.

#### **Disponibilização das Informações**

O Reino Unido disponibiliza grande parte do material produzido no website do COI Service<sup>5</sup>, que é sempre atualizado não apenas com relatórios sobre o Estado de origem, mas

---

<sup>5</sup> Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/collections/country-information-and-guidance>>.

também com manuais voltados aos tomadores de decisão e provedores da COI e Estados ou organizações que desejam realizar *find-factmissions*.

O manual intitulado *Asylum Policy Instruction*, elaborado pelo UK Home Office e publicado em janeiro de 2015, proporciona uma lista de procedimentos que devem ser utilizados pelos tomadores de decisão para verificar a credibilidade das informações dos solicitantes de refúgio. Com relação à COI, o manual especifica que a ausência da mesma não significa que a situação repassada seja inverídica, e incentiva os tomadores de decisão a buscar outras fontes reconhecidas por sua confiabilidade:

The absence of COI about an event or incident may raise questions about whether it genuinely took place but it is not necessarily fatal to an account. Where further COI cannot be found, it may be possible, depending on the quality of other evidence, to accept the fact put forward by the claimant.<sup>6</sup> (UK HOME OFFICE, 2015, p. 10).

De acordo com o material, a COI representa uma das evidências que devem ser consideradas pelos tomadores de decisão. As demais etapas são de suma importância para que a determinação da condição de refugiado seja avaliada:

1. Entrevista de triagem;
2. Consulta a relatórios elaborados por um oficial que tenha realizado o atendimento inicial;
3. Formulário de Informações Preliminares (PIF);
4. Entrevista para avaliar a solicitação de asilo e preenchimento do Formulário para Apresentação de Evidências (SEF, em inglês);
5. Avaliação das evidências disponibilizadas pelo solicitante de refúgio, tais como documentos, artigos, relatórios médicos ou policiais, jornais locais, cartão de associação política e outros documentos que comprovem o fundado temor de perseguição;
6. Country of Origin Information (COI);
7. Arquivos que relatem solicitações de refúgio passadas, por motivos semelhantes;
8. Conferência do passaporte se houver, para verificar o histórico de vistos de entrada ou saída;
9. Avaliação do tipo de conduta durante o processo de solicitação de refúgio;

---

<sup>6</sup> “A ausência da COI sobre um evento ou incidente pode levantar questões sobre se ele realmente ocorreu, mas isso não deve ser fatal para a análise. Quando a COI não pode ser encontrada, pode ser possível, dependendo da qualidade de outras provas, aceitar as alegações do solicitante de refúgio”.

10. Relatório de avaliações médicas realizadas após a entrada no Estado de asilo;
11. Outras evidências, como por exemplo, relatórios feitos por especialistas;
12. Análise linguística.<sup>7</sup>

Os procedimentos listados expõem a necessidade de diversos profissionais especializados em uma etapa do processo. Ademais, o equilíbrio entre avaliações das evidências, relatórios médicos, informação do Estado de origem, conduta durante o processo e análise linguística evidenciam um cuidado em buscar diversas fontes de informação, aumentando o escopo do tomador de decisão.

Em virtude dos dados mencionados, podemos considerar que o Reino Unido segue os padrões estabelecidos pelo ACNUR, em relação a produção da informação do Estado de origem, utilizando e disponibilizando fontes primárias. O Estado combina esforços por meio da cooperação internacional com outros Estados e organizações, visando ampliar o alcance do corpo responsável pela tomada de decisão, que não participa do processo de produção da COI.

## **Estados Unidos**

De acordo com o relatório do ACNUR, o Estados Unidos da América possui atualmente 267.222<sup>8</sup> refugiados em seu território, além de 187.826 solicitantes de refúgio.

Após a 2ª Guerra Mundial, o Estados Unidos recebeu aproximadamente 250.000 europeus e em 1948 o Congresso Americano aprovou o *Displaced Persons Act*, lei Pública nº 80-774, primeira lei americana referente ao asilo, com o intuito de admitir pessoas que fugiam dos regimes comunistas da Hungria, Polônia, Iugoslávia, China e Cuba.<sup>9</sup>

Os procedimentos referentes ao acolhimento dos refugiados foram elaboradas a partir do US. *Refugee Act*, formulado e ratificado em 1980, reconhecendo os termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). O *Refugee Act* consiste na Lei Pública nº 96-212 e trata sobre a uniformização e sistematização dos processos para admissão de refugiados nos Estados Unidos. É considerada a primeira lei abrangente sobre situações contemporâneas referentes ao refúgio, firmando uma política nacional clara e atual, elevando o número de refugiados admitidos e criando uma política de reassentamento eficaz.

---

<sup>7</sup> Considerando os casos os quais a comprovação documental é prejudicada, realiza-se a avaliação linguística, que consiste em comprovar por intermédio das características do idioma se o solicitante de refúgio é realmente oriundo de um determinado Estado.

<sup>8</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). UNHCR Statistical Year book 2014, 13h edition ANNEXES, tabela 1. Disponível em: <<http://goo.gl/gCQN9r>>.

<sup>9</sup> Disponível em: <<http://www.rcusa.org/major-administrative-agencies>>.

O órgão responsável pela determinação da RSD é o Department of Homeland Security (DHS), por intermédio do U.S Citizenship and Imigration Services (USCIS), que analisa as solicitações de refúgio em suas diferentes divisões estatais.

O Bureau of Population, Refugees and Migration (PRM) é subordinado ao U.S Department of State e têm a missão de cooperar com os atores internacionais para criar soluções duráveis para as seguintes questões:

- **Reassentamento;**
- **Integração Local;**
- **Repatriação.**

Anualmente, é realizada uma consulta junto ao U.S Department of State, o Congresso, autoridades locais e estaduais, bem como organizações não governamentais. Nas consultas, o poder executivo propõe nacionalidades e grupos a ser destacados para o reassentamento, além de tetos numéricos para admissões de refugiados para o ano seguinte. O teto pode ser modificado no decorrer do ano, caso exista uma situação emergencial que exija alguma alteração.

Existem duas maneiras de solicitar refúgio nos Estados Unidos<sup>10</sup>:

1. Solicitar o refúgio estando ainda no Estado de Origem (ou um Estado de asilo temporário), de acordo com as prioridades acordadas pelo Congresso atualmente:

**Prioridade 1:** Casos que são identificados e encaminhados ao programa pelo ACNUR ou uma organização não-governamental designada.

**Prioridade 2:** Grupos de interesse humanitário especial, identificados pelo programa de refugiados dos EUA.

**Prioridade 3:** Casos de reagrupamento familiar (cônjuges, filhos solteiros menores de 21 anos, pais do refugiado).

2. Solicitar refúgio em território americano, mediante o preenchimento de um formulário e processo interno para a determinação da condição de refugiado.

O procedimento para a determinação da condição de refugiado segue as seguintes etapas:

1. O solicitante deve estar em território americano e se apresentar às autoridades;
2. Preenchimento do formulário I-589, denominado *Application for Asylum and for Withholding of Removal*;

---

<sup>10</sup> U.S Citizenship and Imigration Service (USCIS), 2012.

3. O solicitante é convocado a comparecer em um centro de suporte autorizado (Law Enforcement Agency), para que sejam coletadas as impressões digitais;
4. Após aproximadamente 21 dias do preenchimento do formulário I-589, o solicitante de refúgio é convocado para a entrevista de asilo.
5. O solicitante deve comparecer em um dos 8 postos denominados Asylum Offices, espalhados pelo Estado.
6. O tomador de decisão (Asylum Officer), analisa as informações prestadas pelo solicitante de refúgio, consultando outras fontes, como o Country of Origin Information.
7. Após 60 dias da entrevista, o solicitante de refúgio recebe a decisão do Asylum Office.

Com relação produção da COI, o U.S *Department of State* possui uma base de dados<sup>11</sup> sobre a situação em vários Estados, especialmente com relação às violações dos direitos humanos, divididos da seguinte forma:

- Relatórios anuais sobre práticas e violações dos direitos humanos, liberdade religiosa, liberdade e democracia. Ao todo, são 27 tipos de relatórios divididos por tema.
- Relatórios específicos sobre determinados Estados.

As informações são fornecidas por Embaixadas e Consulados dos Estados Unidos no exterior, funcionários de governos estrangeiros, organizações não-governamentais, missões diplomáticas dos Estados Unidos, juristas, força armadas, jornalistas e acadêmicos (*ad hoc*). Após a coleta de informações, o Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (DRL) faz a triagem inicial, juntamente com outros departamentos do Estado, visando analisar, corroborar e editar as informações.

Além dos relatórios, os Asylum Officers recebem um treinamento sobre a pesquisa e utilização do Estado de Origem. O manual *Researching and Using Country of Origin Information In RAO Adjudications (2012)*, criado pelo U.S Citizenship and Immigration Services, proporciona ao tomador de decisão o conhecimento necessário para pesquisar informações relevantes sobre o Estado de Origem:

---

<sup>11</sup> Disponível em: <<http://www.humanrights.gov/dyn/reports/>>.

Você , o oficial , será capaz de pesquisa informações relevantes sobre a informação do Estado de origem , a fim de se preparar para entrevista (quando aplicável) , julgar pedidos de asilo (incluindo temor credível razoável receio), status de refugiado e os pedidos de reexame<sup>12</sup> (U.S Citizenship and Immigration Services, 2012).

Tendo em vista os aspectos observados, a produção da COI utilizada nas entrevistas realizadas pelo U.S Citizenship and Immigration Services, é feita pelo tomador de decisão, caso à caso, utilizando a base de dados do U.S Department of State, bem como fontes como Refworld e ACNUR.

Dado o exposto, podemos considerar que o Estados Unidos utiliza fontes primárias e secundárias para construir a análise da informação do Estado de Origem.

---

<sup>12</sup> Do original: You, the officer, will be able to research relevant country of origin information in order to prepare for, interview (where applicable), and adjudicate requests for asylum (including Credible Fear and Reasonable Fear), refugee status, requests for review.

## **Conhecimento, produção e utilização da informação do estado de origem no Brasil**

De acordo com dados disponibilizados pelo ACNUR, o Brasil possui 7.490 refugiados e 11.216 solicitantes de refúgio. Aproximadamente 29.000 haitianos receberam visto humanitário no Estado.

O Brasil ratificou os principais tratados internacionais de direitos humanos. Em 1997, promulgou a lei do refúgio nº 9.474/97, em observância aos principais instrumentos regionais e internacionais sobre a questão, ampliando a definição do refúgio de acordo com a Declaração de Cartagena (1984), que considera a “violação generalizada de direitos humanos” como uma causa para a determinação da condição de refugiado.

Juntamente com a lei, foi criado o Comitê Nacional Para os Refugiados (CONARE), considerado um órgão interministerial, subordinado ao Conselho Nacional de Justiça, que lida com as políticas nacionais de refúgio e critérios de elegibilidade para a determinação da condição de refugiado.

O CONARE possui atualmente 12 funcionários, sendo 5 oficiais de elegibilidade (tomadores de decisão) e 7 estagiários. O Art. 12 da Lei 9.474/1997 trata das competências do CONARE em observância às diretrizes estabelecidas na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e o Protocolo Adicional de 1967, bem como as demais fontes do direito internacional dos refugiados:

- I - Analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - Decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;
- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;
- IV - Orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - Aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (Lei 9.474 de 22 de Julho de 1997).

A Estrutura do CONARE é constituída por um representante dos seguintes órgãos:

### **Com direito à voto**

Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, Departamento da Polícia Federal, Cáritas Arquidiocesana.

Um Coordenador Geral, responsável por preparar os processos de requerimento de refúgio e pauta de reunião;



### **Sem direito à voto**

O ACNUR, como membro convidado.

O ACNUR, por sua vez, auxilia o CONARE por intermédio de programas de capacitação e treinamento dos agentes envolvidos no processo de determinação da condição de refugiado, além de prestar assistência junto a CÁRITAS Arquidiocesana de São Paulo (CASP).

A CASP constitui um importante papel para primeiro atendimento aos solicitantes de refúgio, englobando cuidados médicos e psicológicos, além de colher as primeiras informações sobre o solicitante de refúgio e compará-las aos relatórios disponíveis na plataforma Refworld. As informações são repassadas ao ACNUR e ao CONARE, que as utilizarão para fins estatísticos e de análise da solicitação.

Com relação à utilização da Informação do Estado de Origem, o art. 23 da Lei 9.474/1997 expõe a necessidade de averiguação das informações prestadas pelo solicitante de refúgio:

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade (Lei 9.474 de 22 de julho de 1997).

O CONARE avalia as solicitações de refúgio caso a caso, realizando aproximadamente 15 atendimentos por dia, e não conta com especialistas para a produção da COI. As informações são coletadas pelos tomadores de decisão e estagiários, contando com a colaboração esporádica das embaixadas brasileiras no exterior.

Considerando o número atual de solicitações de refúgio aguardando parecer do CONARE, podemos concluir que o número de funcionários não é suficiente para concluir os processos em um tempo apropriado. Ao realizar um cálculo sobre a média de atendimentos, podemos verificar que dividindo o número de atendimentos por dias úteis ao longo do ano, retirando os fins de semana e desconsiderando os feriados, a média de atendimentos seria de 39, 85 ao dia. Atualmente, são realizados apenas 15 atendimentos, o que acarreta em um crescente acúmulo de solicitantes que levam até 1 ano para fazer a primeira entrevista.

Diante do Exposto, o Secretário Nacional Nacional de Justiça, Beto Vasconcelos, anunciou dia 19 de agosto de 2015 durante a cerimônia de celebração ao dia Mundial

Humanitário junto ao ACNUR<sup>13</sup>, uma série de medidas que visam diminuir a fila de espera dos solicitantes, bem como aumentar a qualidade dos atendimentos e acesso à informação do Estado de Origem:

- Descentralização do atendimento, com a criação de escritórios em São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre;
- Aumento do número de oficiais de elegibilidade, de 5 para até 39, que serão deslocados de outras áreas de governo;
- Contratação de 10 consultores especialistas na área de refúgio, para apoiar a equipe de elegibilidade do CONARE;
- Criação de um banco de voluntários, formado por um chamamento público, para auxiliar nas pesquisas sobre a Informação do Estado de Origem dos solicitantes de refúgio.

Tais medidas são necessárias para que o Brasil alcance padrões aceitáveis com relação a determinação da condição de refugiado. Como um polo para o acolhimento de refugiados na América Latina, o Brasil precisa estruturar-se tanto no âmbito do acolhimento dos solicitantes, desonerando as organizações que atuam no limite de suas capacidades, quanto na avaliação da solicitação de refúgio. A dependência total de informações do Estado de origem oriundas de outros Estados é prejudicial e passível de influência, especialmente pelo fato do tomador de decisão ser também o pesquisador da COI, dentro um curto espaço de tempo para avaliar as solicitações de refúgio, o que compromete a imparcialidade da determinação da RSD.

Pela observação dos aspectos analisados, entendemos que o Brasil não está de acordo com os padrões internacionais para a produção e utilização da COI.

### **Considerações Finais**

A determinação da condição de refugiado depende de uma série de etapas e fatores desenvolvidos pelos Estados em seu âmbito interno, desde a recepção aos solicitantes de refúgio até a finalização do processo para a determinação da condição de refugiado, preferencialmente seguindo as orientações do ACNUR. Esta liberdade administrativa

---

<sup>13</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/mpf-e-acnur-firmam-cooperacao-para-garantir-protacao-de-refugiados/>>.

concedida aos Estados acaba por acarretar em diversas situações, uma afluência de barreiras jurídicas e processos não avaliados de forma imparcial.

A qualidade da Informação do Estado de Origem é crucial para ser utilizada como ferramenta na determinação da condição de refugiado. Em muitas situações o examinador acaba por produzir a COI de maneira inadequada, comprometendo a sua validade e prejudicando a decisão final. Alguns Estados possuem uma estrutura avançada para promover a pesquisa da COI, contendo órgãos específicos para esta finalidade enquanto outros contam com o apoio de organizações não governamentais para auxiliar na determinação da condição de refugiado. Estes grupos possuem características diferenciadas onde o provedor da COI pode ou não emitir uma conclusão acerca da informação do Estado de Origem. Em alguns cenários, a conclusão do provedor pode não ser completamente abrangente resultando influência do examinador para a negativa do processo de solicitação de refúgio. Com relação as análises por grupos que não elaboram conclusões, as mesmas podem fazer com que o examinador seja único a participar do processo decisório, comprometendo a imparcialidade.

O Reino Unido pode ser considerado um Estado que segue os padrões do ACNUR para a produção e utilização da COI, além de ser considerado pioneiro nessa função com relatórios que auxiliam, mas não influenciam o tomador de decisão na RSD. A cooperação interestatal incentivada pela União Europeia e a participação de outros Estados em missões de campo e reuniões para a formulação de diretrizes sobre temas de interesse em comum, tornaram a Europa um polo de produção da informação do Estado de origem.

No caso dos Estados Unidos, o tomador de decisão é treinado para consultar informações do Estado de origem produzidas pelo U.S Department ou outras fontes consideradas confiáveis. Diante do exposto, podemos considerar que os tomadores de decisão dos Estados Unidos utilizam tanto fontes primárias quando fontes secundárias para a RSD.

<b>REINO UNIDO</b>	<b>ESTADOS UNIDOS</b>	<b>BRASIL</b>
Produz COI regularmente para consulta	Produz COI regularmente para consulta	Avalia caso a caso e não produz COI para consulta
Contratam especialistas e utiliza embaixadas	Utiliza embaixadas e missões diplomáticas	Não contratam especialistas, utiliza reports do ACNUR e de outros Estados
O examinador não participa do processo	O examinador não participa do processo	O examinador participa do processo

**Fonte:** UK Home Office. U.S Citizenship and Immigration Services. Comitê Nacional para os Refugiados.

O Brasil, por sua vez, não produz COI e possui um contingente de tomadores de decisão que participa da produção da COI e não é capaz de avaliar as solicitações de refúgio em um tempo considerado adequado. Tal cenário não está em conformidade com as diretrizes internacionais para a determinação da condição de refugiado e utilização da informação do Estado de origem.

Utilizando análise do discurso da utopia e realidade a partir da obra *Vinte Anos de Crise*, de Edward Hallet Carr, podemos reconhecer o choque entre a intenção e a prática:

O pensamento imaturo é predominantemente utópico e busca um objetivo. O pensamento que rejeita o objetivo como um todo é o pensamento da velhice. O pensamento maduro combina objetivo com observação e análise. Utopia e realidade são, portanto, as duas faces da ciência política (CARR, 2001, p. 14 e 15).

No caso do Brasil, a ratificação de tratados e convenções e a integração das diretrizes propostas em sua legislação interna, podem ser consideradas o primeiro degrau de uma longa escada, mas não passam de boas intenções se não houver o devido estudo e esforço para a aplicação efetiva.

## Referências

ACCORD. **Researching country of origin information: training manual.** Vienna, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/TbGhCC>>. Acesso em: 20 set. 2014.

ACNUR. **MPF e ACNUR firmam cooperação para garantir a proteção de refugiados.** Geneva, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/a6iDJT>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.** Genebra, 2011.

ARENDT, H. **Nós, os refugiados.** 1943. Disponível em: <<http://goo.gl/TmjIWi>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939.** Brasília, DF: Editora da UnB; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

EUROPEAN COUNTRY OF ORIGIN SPONSORSHIP – ECS. **EU common guidelines on (Joint) Fact Finding Missions: a practical tool to assist member states in organizing (joint) Fact Finding Missions.** Belgica, 2010. Disponível em: <<https://goo.gl/REbxeA>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

O GLOBO. **Brasil vai investir em dados sobre refugiados e aumentar estrutura do órgão que avalia pedidos.** Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <<http://goo.gl/7BhkoT>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

REFUGEE COUNCIL USA. **History of the U.S refugee resettlement program.** US: Refugee Council USA, 2015. Disponível em: <[www.rcusa.org/history](http://www.rcusa.org/history)> Acesso em: 20 jun. 2015.

THE DANISH IMMIGRATION SERVICE. **Fact find missions.** Disponível em: <<https://goo.gl/JSgbGJ>>. Acesso em: 12 maio 2015.

U.S CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICE. **USCIS asylum program: information guide for prospective asylum applicants.** Washington, D.C: U.S. Citizenship and Immigration Services, 2012. Disponível em: <<http://migre.me/rhDkT>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

U.S DEPARTMENT OF STATE. **Country reports on human rights practice.** Ottawa, 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/by9xtS> />. Acesso em: 20 jun. 2015.