

Lyra Jubilut, Liliana e Oliveira Ribeiro, Flávia (2024). A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE. *PERIPLOS. Revista de Investigação sobre Migrações*, 8(1), 32-61.

A aplicação pelo Brasil da grave e generalizada violação de direitos humanos como base para refúgio no marco dos 25 anos do CONARE

La aplicación por parte de Brasil de la grave y generalizada violación de derechos humanos como base para el refugio en el marco de los 25 años del CONARE

Liliana Lyra Jubilut¹
Flávia Oliveira Ribeiro²

RESUMO

Este artigo analisa a aplicação da grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH) como critério de reconhecimento do status de refugiado pelo Brasil. A GGVDH, introduzida no Direito Internacional dos Refugiados pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, foi abraçada internacionalmente e incorporada na prática protetiva na América Latina, e estabelece a análise das condições objetivas do país de origem em seu relacionamento com os direitos humanos como base independente para determinação do status de refugiado. O Brasil adota a GGVDH desde o início da década de 1990, tendo ainda se destacado como um dos primeiros países a incorporar esse critério em sua legislação – no artigo 1, III da Lei 9.474/1997. Desde o estabelecimento da arquitetura protetiva nacional contemporânea, que teve em 2023 o marco dos 25 anos do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o Brasil tem aplicado a GGVDH como base para o refúgio. Este artigo traça a evolução histórica do conceito de GGVDH no Direito Internacional dos Refugiados da América Latina; descreve sua incorporação no Brasil, comparando sua redação na legislação brasileira com a de outros países latino-americanos; contextualiza a evolução histórica de sua implementação no Brasil antes e depois da Lei 9.474/97; e analisa a aplicação desse critério pelo Brasil, a partir da atuação do CONARE, em casos

1 Doutora e Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e LL.M. em International Legal Studies pela NYU School of Law. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos. Co-Chair Global Academic Interdisciplinary Network do Pacto Global para Refugiados. E-mail: ljubilut@gmail.com; Rede social acadêmica: <https://unisantos.academia.edu/Lilianajubilut>

2 Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus Franca/SP. E-mail: flavia.o.ribeiro@unesp.br; Rede social acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-9645-655X>

individuais e em procedimentos de reconhecimento em grupo, de forma prima facie, para nacionalidades específicas. O texto tem como referenciais teóricos o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, utilizando pesquisas bibliográfica, normativa e documental por meio da análise de notas técnicas do CONARE, e é construído a partir do recorte temporal dos 25 anos do CONARE, analisando, assim, os documentos e decisões até esse marco. Com isso, espera-se contribuir para demonstrar não apenas a essencialidade da prática na proteção às pessoas refugiadas no Brasil, como também para garantir uma aplicação inclusiva de proteção humanitária no Brasil e em toda a região (a partir de suas boas práticas).

Palavras-chave: Refugiados. Proteção. Declaração de Cartagena. Lei 9.474/97. Violação maciça de direitos humanos.

RESUMEN

Este texto analiza la aplicación del criterio de grave y generalizada violación de derechos humanos (GGVDH) como base para el reconocimiento de la condición de refugiado en el contexto de Brasil. La GGVDH, introducida en el Derecho Internacional de Refugiados por la Declaración de Cartagena sobre Refugiados en 1984, fue ampliamente aceptada a nivel internacional e incorporada en la práctica de protección en América Latina, y establece el análisis de las condiciones objetivas del país de origen en su relación con los derechos humanos como fundamento independiente para determinar la condición de refugiado. Brasil adopta la GGVDH desde principios de la década de 1990, destacándose como uno de los primeros países a incorporar este criterio en su legislación (en el artículo 1, inciso III de la Ley 9.474/1997). Desde el establecimiento de la arquitectura de protección nacional contemporánea, que en 2023 conmemora los 25 años del Comité Nacional para os Refugiados (CONARE), Brasil ha aplicado la GGVDH como fundamento para el refugio. Este texto traza la evolución histórica del concepto de GGVDH en el Derecho Internacional de Refugiados de América Latina; describe su incorporación en Brasil, comparando su redacción en la legislación brasileña con la de otros países latinoamericanos; contextualiza la evolución histórica de su implementación en Brasil antes y después de la Ley 9.474/97; y analiza la aplicación de este criterio por parte del CONARE, en casos individuales y en procedimientos de reconocimiento en grupo, de modo prima facie, para nacionalidades específicas. El texto tiene como marcos teóricos de referencia el Derecho Internacional de Refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, utilizando investigaciones bibliográfica, normativa y documental mediante el análisis de las notas técnicas del CONARE, y se construye a partir del marco temporal de los 25 años de CONARE, analizando así los documentos y decisiones hasta este marco. Con esto, se espera contribuir no solo a demostrar la esencialidad de la práctica en la protección de las personas refugiadas en Brasil, sino también a garantizar una aplicación

inclusiva de la protección humanitaria en Brasil (y en toda la región a partir de sus buenas prácticas).

Palabras clave: Refugiados. Protección. Declaración de Cartagena. Ley 9.474/97. Violación masiva de derechos humanos.

INTRODUÇÃO

O conceito internacionalmente convencionado de refugiado³ foi estabelecido, em sua fase contemporânea, a partir da Convenção relativa ao *Status* dos Refugiados de 1951 (Convenção de 51), como reflexo e resposta às práticas e resultados da Segunda Guerra Mundial. Tal critério determina que se reconheça como refugiado qualquer pessoa

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (artigo 1, A, 2) (ACNUR, 1951).

Estabelece, assim, a necessidade de bem-fundado temor de perseguição, com base em um dos cinco motivos elencados, acrescido da extraterritorialidade, da necessidade de proteção (presente nas ideias de cláusula de cessação – artigo 1, C – e de não aplicação quando outras formas de proteção estiverem presentes, artigo 1, D) e do merecimento de proteção (presente nas cláusulas de exclusão – artigo 1, F), como bases para tal status. Além destes critérios, o conceito de refugiado da Convenção de 51 está limitado pelas reservas temporal (que só permite o reconhecimento com base em acontecimentos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográfica (que delinea o refúgio para acontecimentos na Europa). Em 1967, tal situação se altera, com a Convenção de 51, sendo emendada pelo Protocolo sobre o Status de Refugiado de 1967 que eliminou a reserva temporal.

Desde então não ocorreram mudanças significativas no conceito de refugiado no âmbito internacional. O foco da produção normativa dos documentos internacionais parece ter sido mais no âmbito da governança da migração e do deslocamento internacionais, com diretrizes aos Estados sobre a proteção de pessoas refugiadas e outras pessoas migrantes. Exemplos desses documentos incluem a Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes, de 2016, e o Pacto Global sobre Refugiados, de 2018.

³ Este texto respeita perspectivas de gênero e, por isso, busca adotar uma linguagem neutralizada utilizando a palavra 'refugiado(s)' apenas ao se referir ao termo técnico-jurídico.

Por outro lado, em nível regional, avanços no conceito de refugiado foram estabelecidos⁴. No contexto da América Latina, isso se deu por meio da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984 (Declaração de Cartagena). Este documento introduziu cinco critérios adicionais, para coexistir com os critérios estabelecidos na Convenção de 51, a fim de determinar o status de refugiado. Tais critérios são: 1) violência generalizada, 2) agressão estrangeira, 3) conflitos internos, 4) violação maciça dos direitos humanos, e 5) outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública; e baseiam-se nos princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, consagrados em documentos internacionais, como os tratados do núcleo duro do Direito Internacional dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) de 1969, e a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 (Jubilut; Zamur, 2017, p. 452).

Embora derivem de um documento não vinculativo, os critérios da Declaração de Cartagena foram adotados pelos países da região, atualmente totalizando 16 Estados: Argentina (2006), Belize (1991), Bolívia (1983), Brasil (1997), Chile (2010), Colômbia (2013), Costa Rica (2014), Equador (1987), El Salvador (2002), Guatemala (2001), Honduras (2004), México (1974), Nicarágua (2008), Paraguai (2002), Peru (2002) e Uruguai (2006) (ACNUR, 2017). A maioria desses países optou por incorporar os critérios da Declaração de Cartagena em sua redação literal, com alguns deles, como o Brasil, adotando o critério, mas com outra formulação em sua redação (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219-220).

Apesar da divergência em relação à redação literal do documento regional, a grave e generalizada violação de direitos humanos (GGVDH)⁵ se tornou um critério relevante para determinar a condição de refugiado, aplicável no contexto do Direito Internacional dos Refugiados na América Latina e no Caribe. Embora não exista uma definição normativa regional ou internacional desse conceito (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), o mesmo se refere a ofensas de “graves, flagrantes y extremas” aos direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), que resultam no deslocamento internacional e, conseqüentemente, podem ensejar o reconhecimento do status de refugiado a essas pessoas migrantes forçosamente deslocadas.

Em 1993, antes mesmo de incorporar normativamente a GGVDH ao seu ordenamento jurídico, o Brasil aplicou esse critério para o reconhecimento do status de refugiado para pessoas vindas de Angola (Fischel de Andrade, 2017, p. 73). Esse marco consolidou o início da aplicação da GGVDH no Brasil, que

4 No contexto da África, em 1969, foi adotada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (OAU, 1969), pioneira em esforços para complementar os instrumentos universais de proteção às pessoas refugiadas (CIREFCA, 1989, para. 13) e no movimento de definições regionais mais extensas de refugiado.

5 Por focar no contexto brasileiro, o presente artigo adota como padrão o uso da expressão grave e generalizada violação dos direitos humanos (GGVDH), e não a redação literal da Declaração de Cartagena em todo o texto.

posteriormente se tornaria o critério predominante para o reconhecimento da condição de refugiado no país, uma vez que, de acordo com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), de 1997 até janeiro de 2023, 66,57% do total de pessoas que foram reconhecidas como refugiadas (49.630 de 74.543) o foram com base neste critério (CONARE; ACNUR, 2023).

A GGVDH está consagrada no Brasil em seu ordenamento jurídico por meio do art. 1º, inciso III da Lei 9.474/1997, e tem sido aplicada tanto por meio de procedimentos individuais quanto em reconhecimentos em grupo, para nacionalidades específicas, a partir de procedimentos *prima facie*. Em todos os casos o reconhecimento se baseia não mais em um individualizado bem-fundado temor de perseguição por um dos 5 motivos convencionais, mas sim em uma análise das condições objetivas do país de origem em sua relação com os direitos humanos.

Tal análise, assim como de todas as solicitações de refúgio no Brasil, é feita pelo CONARE, estabelecido pela Lei 9.474/97 em seu Título III. No marco dos 25 anos desta legislação (em julho de 2022) e do início da atuação do CONARE (em outubro de 2023), este artigo busca, com a descrição e a análise da aplicação pelo Brasil da GGVDH como base para refúgio, contribuir para demonstrar, não apenas a essencialidade da prática na proteção às pessoas refugiadas no Brasil, como também para garantir uma aplicação inclusiva de proteção humanitária no Brasil e em toda a região, a partir de suas boas práticas. O texto é construído a partir do recorte temporal dos 25 anos do CONARE, analisando, assim, os documentos e as decisões até esse marco (ou seja, outubro de 2023, como mencionado).

Para tanto, com base no Direito Internacional dos Direitos Humanos e no Direito Internacional dos Refugiados como referenciais teóricos, o estudo foi elaborado por meio de pesquisas bibliográfica, normativa e documental por meio da análise de notas técnicas do CONARE⁶.

Este artigo inicia com uma contextualização da GGVDH, traçando sua história no Direito Internacional dos Refugiados da América Latina a partir

6 (1) CONARE (2019). Nota Técnica Nº 3/2019 – Estudo de País de Origem: Venezuela. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_mj8757617estudodepaisdeorigemvenezuela.pdf

(2) CONARE (2020a). Nota Técnica Nº 19/2020 – Estudo de País de Origem: Síria. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-ntsiria.pdf

(3) CONARE (2020b). Nota Técnica Nº 26/2020 – Estudo de País de Origem: Iraque. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/NT_Iraque.pdf

(4) CONARE (2020c). Nota Técnica Nº 3/2020 – Estudo de País de Origem: Afeganistão. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/o-que-e-refugio/anexos/SEI_08018.001832_2018_01Afeganistao.pdf

(5) CONARE (2021a). Nota Técnica Nº 1/2021 – Estudo de País de Origem: Mali. Brasília, Brasil: CONARE.https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/anexos/sei_08018-001832_2018_01-nt_mali.pdf

da Declaração de Cartagena; descreve então sua incorporação pelo Brasil, destacando as diferenças em sua redação na legislação brasileira em comparação com outros países latino-americanos; e em seguida, contextualiza a evolução histórica da aplicação no Brasil antes e depois da Lei 9.474/97, examinando o sistema de reconhecimento do status de refugiados e como ocorreu a introdução da GGVDH na legislação de proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Por fim, analisa a aplicação do critério da GGVDH pelo CONARE, tanto em casos individuais; quanto pelo reconhecimento em grupo por nacionalidades, por meio de procedimento *prima facie*, ou seja, “procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado” (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22; CONARE, 2020c, p. 13; CONARE, 2021a, p. 29; CONARE, 2021b, p. 24), incluindo a análise dos relatórios dos 6 países que atualmente têm reconhecidas a GGVDH para tais procedimentos.

O CONCEITO DE GRAVE E GENERALIZADA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS (GGVDH)

A concepção do critério de GGVDH foi introduzida no Direito Internacional dos Refugiados a partir da Declaração de Cartagena de 1984 (Jubilut, 2017, p. 362-363), como resposta a fluxos de deslocamento forçados na América Central (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67; Jubilut, 2017, p. 104).

Nos anos que antecederam este documento regional, a América Central passava por uma conjuntura de deslocamento massivo de pessoas, provocado por violações de direitos humanos e conflitos civis em El Salvador, Guatemala e Nicarágua (CIREFCA, 1989, para. 14-16)⁷. Estas pessoas buscavam refúgio no México, no Panamá e nos Estados Unidos da América (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 390).

No entanto, os termos da Convenção de 51 e o Protocolo relativo ao *Status* de Refugiado de 1967 (Protocolo de 67) foram reconhecidos como inadequados para abordar a situação das pessoas deslocadas no contexto da região (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 390). A resposta regional para proteção dessas pessoas foi adotada no “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, em novembro de 1984 (ACNUR, 1984, p. 1), e que objetivava reavaliar a proteção internacional das pessoas refugiadas na América Latina. Como resultado, houve a adoção da Declaração de Cartagena sobre Refugiados (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 217).

Este documento regional reconhece critérios adicionais, além dos critérios internacionalmente estabelecidos na Convenção de 51, como base para determinar o status de refugiado, em sua Terceira Conclusão, que estabelece que:

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 (ACNUR, 1984, p. 3, grifo nosso).

Assim, a Declaração de Cartagena, por um lado, alarga a proteção das pessoas refugiadas, na medida que abarca tanto a definição tradicional da Convenção de 51 e de seu Protocolo de 67, como inclui uma abordagem regional (Jubilut, 2017, p. 363; Setién, Freier y Blouin, 2020, p. 391); e por outro lado, introduz um novo parâmetro de análise no processo de determinação do status de refugiado (*Refugee Status Determination - RSD*) (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219), pois, diferentemente dos critérios internacionais que para RSD se concentram exclusivamente no bem-fundado temor individual de perseguição, permite que a análise para RSD não necessite considerar a existência desse temor individual de perseguição (Jubilut, 2017, p. 363).

As novas possibilidades trazidas pela Declaração de Cartagena, incluindo a GGVDH, para o conceito de refugiado representaram uma mudança no foco, indo de um elemento subjetivo e individualizado (o bem-fundado temor de perseguição da Convenção de 51) para considerar os elementos objetivos que levam ao deslocamento (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67; Reed-Hurtado, 2013, p. 12). Considerando essa ampliação na proteção, frequentemente descreve-se a Declaração de Cartagena em geral, e a GGVDH em especial, como uma “definição ampliada” de refugiado (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). No entanto, tecnicamente, a Declaração de Cartagena não envolve a introdução de novos motivos à definição tradicional, mas sim uma nova abordagem de análise, com critérios adicionais (Jubilut; Carneiro, 2011, p. 67-68), no caso da GGVDH, a condição objetiva do país de origem em sua relação com os direitos humanos.

O critério de GGVDH, avaliado pelo Estado de acolhida durante o processo de determinação do status de refugiado (RSD), está relacionado, como mencionado, à proteção das pessoas refugiadas por meio de uma análise da situação em seus países de origem, a fim de analisar se existem violações graves, flagrantes e extremas de direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395), em vez de depender do temor individual de perseguição (Jubilut, 2017, p. 364).

Do ponto de vista conceitual, em relação à aplicação da GGVDH, pode-se considerar duas abordagens possíveis: uma baseada no tipo de direito

7 A situação na América Central inspirou a realização da Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), na Guatemala, em 1989 que adotou o documento “Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina”. Tal documento serviu de inspiração direta para a Declaração de Cartagena de 1984.

violado e outra na magnitude da violação (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 395). Na prática, observa-se que esse critério é aplicado em situações que atingem determinados patamares de violações, tais como conflitos armados, ditaduras, e ameaças à vida, liberdade ou segurança das pessoas (Jubilut, 2017, p. 365).

Para determinação do *status* de refugiado, a partir da definição abrangente da Declaração de Cartagena, são analisadas a conjuntura de violação de direitos humanos em um determinado tempo, local e país de origem (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391), em uma aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos (Jubilut; Zamur, 2017, p. 452; Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391). No mesmo sentido, a ameaça à vida, segurança ou liberdade afetam uma comunidade, devendo ser reconhecida a condição de refugiado a todas as pessoas que fujam da mesma localidade que se encontre em circunstâncias de violações de direitos humanos (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 391).

A falta de uma definição normativa do que seria GGVDH pode ser interpretada de forma positiva, pois permite uma interpretação ampla em relação à proteção das pessoas refugiadas. No entanto, também pode ser motivo de preocupação, pois pode levar à não aplicação do critério em função da falta de clareza ou certeza jurídica (Jubilut, 2017, p. 365), ou ainda ensejar a politização da aplicação da GGVDH, seja na escolha de sua implementação, seja na opção por não reconhecer a existência de GGVDH e, conseqüentemente, o reconhecimento do status de refugiado. De fato, a realidade mostra que, ainda que muitos países da América Latina e Caribe adotem a GGVDH em sua legislação, poucos têm aplicado esse critério no processo de RSD (Reed-Hurtado, 2013, p. 12 e 18-19).

Esta incorporação da GGVDH nos ordenamentos internos dos Estados ganha força a partir da década de 1990, quando os países da região começaram a promover reformas em suas leis relacionadas ao refúgio (Setién; Freier; Blouin, 2020, p. 387). Nesse contexto, o critério de GGVDH estabelecido na Declaração de Cartagena ganhou uma significativa importância na América Latina, já que o “espírito de Cartagena” exerceu uma forte influência sobre os países da região no que diz respeito à proteção das pessoas refugiadas (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219), com, como visto, 16 Estados, incorporando a Declaração (e conseqüentemente a GGVDH) em seus ordenamentos internos (ACNUR 2017).

Como mencionado, a maioria dos países internalizou o critério utilizando termos literais ou muito semelhantes aos apresentados na Declaração de Cartagena: “violência generalizada” e “violação maciça de direitos humanos” (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). Somente quatro países optaram por incorporar o “espírito de Cartagena”, mas não adotaram a redação exata do critério que amplia a proteção às pessoas refugiadas (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 219). Nesse sentido, Belize adotou uma redação que integrou as disposições da Declaração de Cartagena com as da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) sobre Refugiados, reconhecendo

que as circunstâncias que justificam o refúgio podem ocorrer em qualquer parte, total ou parcial, de um país (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). Honduras conceituou especificamente os critérios listados na Declaração de Cartagena (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). De modo oposto, o Brasil incorporou de maneira concisa os critérios da Declaração de Cartagena sob a expressão “grave e generalizada violação de direitos humanos” (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220). Já o Uruguai foi além e incluiu o terrorismo em seus critérios mais abrangentes para o reconhecimento da condição de refugiado (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220).

Observa-se que a abordagem mais restritiva adotada por Belize e por Honduras na incorporação dos critérios da Declaração de Cartagena permite que, nos processos de RSD, se argumente que situações objetivas não se enquadram como solicitações de refúgio, uma vez que não estão expressamente listadas na legislação nacional (Piovesan; Jubilut, 2011, p. 220).

O Brasil, ainda que tenha “sintetizado” a formulação da GGVDH, a acolheu de modo amplo. Além disso, foi um dos pioneiros na introdução do critério de GGVDH em sua legislação⁸ (ACNUR, 2017), a qual também é pioneira na região (Jubilut 2006; Jubilut, 2007, p. 190-191), e ao longo dos anos, tem reconhecido esse critério no processo de RSD, aplicando como prática protetiva. Nas próximas seções, esses dois aspectos serão trabalhados em maior detalhe.

A GGVDH NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Com efeito, o regime brasileiro de proteção às pessoas refugiadas está ancorado na Lei 9.474/97. Esta “é a primeira lei brasileira a criar uma estrutura na Administração Pública e um procedimento próprio para implementar um Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos” (Almeida, 2000, p. 374).

Observa-se que o Brasil assinou a Convenção de 51 em 1952, mas só a incorporou em seu ordenamento jurídico em 1961, por meio do Decreto 50.215/61 (Congresso Nacional do Brasil, 1961). Ainda assim, manteve a reserva geográfica que limitava o reconhecimento de refugiadas apenas a pessoas vindas do continente europeu (Almeida, 2000, p. 374). Como resultado, aquelas pessoas que buscavam refúgio no Brasil e não eram originárias da Europa recebiam um status migratório alternativo, como visto permanente ou asilo político (Almeida, 2000, p. 375; Fischel de Andrade, 2017,

⁸ A incorporação do critério da GGVDH por países da América Latina se deu na seguinte ordem cronológica: Bolívia (1983), Equador (1987), México (1974), Belize (1991), Brasil (1997), Guatemala (2001), Paraguai (2002), El Salvador (2002), Peru (2002), Honduras (2004), Argentina (2006), Uruguai (2006), Nicarágua (2008), Chile (2010), Colômbia (2013) e Costa Rica (2014) (ACNUR,

p. 56). Isso ocorreu com pessoas do Vietnã acolhidas entre 1979 e 1981, de Cuba no início da década de 1980 e do Irã em 1986 (Almeida, 2000, p. 375; Fischel de Andrade, 2017, p. 59 e 61). Além disso, houve o reassentamento frequente de pessoas de países da América Latina e do Caribe que eram opositoras dos regimes ditatoriais da época, como Argentina, Chile, Cuba e Uruguai, para a Europa (Fischel de Andrade, 2017, p. 56 e 59).

Nesse período anterior à Lei 9.474/97, tanto a elegibilidade quanto a elaboração de políticas públicas para a integração das pessoas refugiadas eram responsabilidade do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (Almeida, 2000, p. 375).

Desde 1977, o ACNUR realizava missões no Brasil (Almeida, 2000, p. 374; Fischel de Andrade, 2017, p. 59). Durante a ditadura cívico-militar, sua atuação estava limitada ao reassentamento (Almeida, 2000, p. 374). Em 1982, o ACNUR instalou o primeiro escritório no Brasil (Almeida, 2000, p. 375; Jubilut, 2007, p. 171; Fischel de Andrade, 2017, p. 59).

Com o advento da redemocratização, houve abertura para discutir o tema do refúgio no Brasil (Fischel de Andrade, 2017, p. 61). Nesse sentido, em 1986, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) concedeu autorização de trabalho para as pessoas refugiadas reconhecidas pelo ACNUR; em 1987, o CNIg permitiu a concessão de residência temporária a determinadas pessoas refugiadas da América Latina; em 1988, o CNIg possibilitou a emissão de visto temporário, pelo Ministério das Relações Exteriores, às pessoas reconhecidas como refugiadas pelo ACNUR; no mesmo ano, a nova Constituição brasileira incorporou a concessão de asilo político como um dos princípios que regem as relações internacionais do país (art. 4o, inciso X), resultado de advocacy do ACNUR; em 1989, a reserva geográfica que restringia o reconhecimento de pessoas refugiadas a pessoas vindas da Europa foi abolida (Fischel de Andrade, 2017, p. 61).

Em meio a essa crescente discussão sobre a proteção de pessoas refugiadas no Brasil, o ACNUR recomendou às autoridades brasileiras a necessidade de criar um sistema interno para o tratamento das solicitações de refúgio (Fischel de Andrade, 2017, p. 61). No entanto, contrariando os avanços do período pós-redemocratização, o governo emitiu a Portaria Interministerial n. 394/91 e a Instrução de Serviço n. 01/91, que estabeleciam um procedimento regulatório para aspectos relacionados às pessoas refugiadas (Fischel de Andrade, 2017, p. 62). Essas normas, por exemplo, negavam a responsabilidade estatal pela proteção das pessoas refugiadas, indicando que o ACNUR era responsável por reconhecer o status de refugiado no Brasil, e não especificavam os critérios a serem observados no processo de RSD (Fischel de Andrade, 2017, p. 62).

Nesse cenário, em 1992, ocorreu um significativo aumento da chegada de pessoas de Angola para o Brasil devido à retomada do conflito armado no país (Fischel de Andrade, 2017, p. 64). Isso se deu após uma tentativa fracassada de encerrar a guerra civil, por meio de acordos visando a realização de eleições

multipartidárias (Fischel de Andrade, 2017, p. 64). Essa chegada de pessoas de Angola sobrecarregou a capacidade de processamento das solicitações do status de refugiado, que estava à época a cargo do ACNUR (Fischel de Andrade, 2017, p. 66).

Foi nesse contexto de pressão e lidando com solicitações de refúgio negadas e com a impossibilidade de retorno ao país de origem (Fischel de Andrade, 2017, p. 67), que o ACNUR começou a aplicar, ao final de 1993, os critérios abrangentes da Declaração de Cartagena no processo de determinação do status de refugiado no Brasil (Fischel de Andrade, 2017, p. 68).

Uma vez que, como visto, o procedimento de RSD no Brasil era feito pelo ACNUR, esse marco representa o início da utilização do critério da GGVDH pelo Brasil, ainda que o critério tenha sido incorporado normativamente no ordenamento jurídico brasileiro somente em 1997, por meio da Lei 9.474/97 (Jubilut, 2007, p. 175).

Com o passar dos anos e o crescente número de pessoas refugiadas chegando ao Brasil, o ACNUR continuou a fazer advocacy junto ao Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Justiça para que o Brasil estabelecesse uma lei sobre refugiados (Fischel de Andrade, 2017, p. 71-72). Em resposta a esse esforço, em 1993, o ACNUR, elaborou um projeto de lei a pedido desses Ministérios (Fischel de Andrade, 2017, p. 73).

No entanto, o projeto enviado ao Presidente da República para submissão ao Congresso divergia do elaborado pelo ACNUR, pois o Ministério da Justiça excluía a definição de proteção abrangente inspirada na Declaração de Cartagena (Fischel de Andrade, 2017, p. 75).

Apesar disso, no decorrer da tramitação na Câmara dos Deputados, o Deputado Flávio Arns, que atuava como relator na Comissão de Direitos Humanos, propôs diversas emendas, incluindo a adição de um terceiro item ao art. 1º do projeto de lei, para que também fosse reconhecido como refugiado toda pessoa que “devido à agressão externa, guerra civil, ou violação massiva de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de origem para buscar refúgio em outro país” (Fischel de Andrade, 2017, p. 75).

No entanto, o governo resistia à adoção do texto literal da Declaração de Cartagena (Milesi, 2023). Por outro lado, a sociedade civil pressionou durante uma reunião com líderes do Congresso Nacional para que fosse considerada uma alternativa na redação, desde que os critérios abrangentes da Declaração de Cartagena fossem adotados (Milesi, 2023).

Nesse contexto, o relator na Comissão de Constituição e Justiça, o Deputado Aloysio Nunes, sugeriu uma redação alternativa para o art. 1º para que constasse o modo como a Lei 9.474/97 foi efetivamente aprovada (Fischel de Andrade, 2017, p. 76), em que é reconhecido como refugiado aquele

que, “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” (Congresso Nacional do Brasil, 1997, grifo nosso).

Assim, a Lei 9.474/97 incorporou tanto a definição internacional estabelecida na Convenção de 51, presente nos incisos I e II de seu art. 1º, quanto o critério da GGVDH, decorrente da Declaração de Cartagena, presente no inciso III do mesmo artigo:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Congresso Nacional do Brasil, 1997).

Observa-se que o bem-fundado temor de perseguição está restrito ao inciso I, como na definição tradicional da Convenção de 51 (Sartoretto, 2018, p. 674). Por sua vez, o inciso II aborda a proteção das pessoas apátridas, ou seja, aquelas que não estão sob a proteção de nenhum Estado, sem necessidade de evidência de perseguição para serem reconhecidas como refugiadas pelo Brasil (Sartoretto, 2018, p. 674). Por fim, o inciso III assegura o reconhecimento da condição de refugiado para pessoas que tenham se deslocado por GGVDH em seu país de origem, ou seja, focando na situação objetiva do país de origem em seu relacionamento com os direitos humanos e ampliado o espaço protetivo nacional.

Essa combinação torna a Lei 9.474/97 uma das mais abrangentes e avançadas em seu campo (Almeida, 2000, p. 379), com a inserção da GGVDH sendo apontada com um de seus grandes méritos (Jubilut, 2007, p. 191).

Outro aspecto relevante da Lei 9474/97 foi o estabelecimento do procedimento para a RSD no Brasil, dentro do qual se destaca a criação do órgão responsável pelo reconhecimento desse status no Brasil, o CONARE, o qual assumiu nos últimos 25 anos a responsabilidade também pela aplicação da GGVDH no Brasil.

APLICAÇÃO DA GGVDH PELO CONARE

Como pilar institucional da proteção às pessoas refugiadas (Fischel de Andrade, 2017, p. 41), o art. 11 da Lei 9.474/97 estabeleceu o CONARE como um órgão colegiado vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, encarregado do reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (CONARE, 2023).

O CONARE é composto por (i) representantes da sociedade civil, atualmente representados pela Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (titular) e pela Caritas Arquidiocesana de São Paulo (suplente), bem como por (ii) representantes governamentais, incluindo o Ministério da Justiça e Segurança Pública (que preside o comitê), o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Previdência, e a Polícia Federal (CONARE, 2023). O ACNUR está representado no CONARE, sem possuir direito de voto, mas com voz nas deliberações. Existem, ainda, alguns atores que têm permissão para observar as reuniões do CONARE, como a Defensoria Pública da União, a Procuradoria-Geral da República, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, o Ministério do Desenvolvimento, Família e Combate à Fome, o Ministério dos Povos Indígenas e o Ministério de Portos e Aeroportos (CONARE, 2023).

As reuniões do CONARE ocorrem regularmente, com intervalos de até 60 dias (CONARE, 2023). Durante essas reuniões, no processo de RSD, os membros analisam os pareceres elaborados pelos servidores da Coordenação-Geral do CONARE, que são baseados (a) na avaliação dos relatos obtidos durante as entrevistas de elegibilidade com as pessoas solicitantes da proteção de refúgio, (b) na pesquisa sobre o país de origem dessas pessoas e (c) nos elementos que comprovem um fundado temor de perseguição ou na existência do reconhecimento pelo CONARE da GGVDH (CONARE, 2023).

A base normativa para o procedimento de RSD no Brasil pelo CONARE está na Lei 9.474/97, além de existirem normas e princípios aplicáveis a esse procedimento na Constituição Federal, na Lei sobre Procedimentos Administrativos (Lei 9.784/99), no Regimento Interno do CONARE, em Resoluções Normativas do CONARE e do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), e em Decretos e Portarias do Executivo (Jubilut; Pereira, 2022, p. 170-172).

Durante seus 25 anos de existência, até janeiro de 2023, o CONARE emitiu um total de 74.543 decisões, das quais 86,7% resultaram no reconhecimento do status de refugiado (64.628 pessoas reconhecidas), abrangendo pessoas de 121 nacionalidades distintas (CONARE; ACNUR, 2023).

O CONARE utiliza ambos os critérios previstos na Lei 9.474/97 para o reconhecimento do status de refugiado: o internacional, baseado na Convenção de 51 amendada pelo Protocolo de 67, com base no bem fundado temor de perseguição por raça, religião, nacionalidade, opinião política, ou pertencimento a grupo social; e o regional, advindo da Declaração de Cartagena, com a GGVDH.

Notadamente, como visto, a GGVDH tem tido papel de destaque na atuação do CONARE. Isso se depreende de uma análise dos números de RSD no Brasil, pelos quais verifica-se a aplicação da GGVDH na significativa maioria dos casos de reconhecimento do status de refugiado no Brasil, independentemente

da fonte consultada. Nesse sentido, de 1997 a 2023, a GGVDH levou ao reconhecimento do status de refugiado de 49.630 pessoas pelo CONARE, 66,57% do total (CONARE; ACNUR, 2023), já para o relatório “*Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*” (Jubilut et al., 2021, p. 11 e 28) o reconhecimento com base no critério da GGVDH ocorreu em 64,89% dos casos de 1998 a 2017 e, considerando-se apenas os últimos anos em 85,81% de 2018 a 2022 (CONARE; ACNUR, 2023). Ainda que haja divergências dos resultados e das metodologias⁹, o papel da GGVDH na RSD no Brasil não pode ser minimizado.

A partir da prática do CONARE verifica-se que existem duas maneiras pelas quais o critério da GGVDH é aplicado no reconhecimento do status de refugiado no Brasil: a primeira envolve a aplicação a um caso individual, com foco na situação objetiva do país de origem; enquanto a segunda se refere à aplicação aos pedidos de refúgio de uma determinação prévia da existência de GGVDH em um determinado local (até o momento sempre para países), resultando em um procedimento simplificado, mais célere, para o reconhecimento dos pedidos de RSD, ou seja, um reconhecimento por grupos a partir de um procedimento *prima facie*.

Durante a maioria dos 25 anos, o CONARE adotou o procedimento de RSD individual, mesmo para GGVDH, mas a partir de 2019, também passou a adotar, de forma inédita, o reconhecimento em grupo (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43), com aplicação *prima facie*.

As duas seções a seguir se dedicam à investigação da aplicação da GGVDH como base no procedimento de RSD, em ambas as modalidades usadas pelo CONARE até aqui.

Aplicação da GGVDH pelo CONARE em casos individuais

Ordinariamente, o procedimento adotado pelo CONARE é de RSD individual (Jubilut; Pereira, 2022, p. 175). Dentre os critérios-base para determinação do *status* de refugiado, a GGVDH se destaca. Nesta seção, são trazidos dados

⁹ As divergências de dados entre essas duas fontes utilizadas decorrem não apenas do recorte temporal, mas também do fato de que, de um lado, o Relatório coletou informações a partir dos dossiês individuais das pessoas refugiadas, documentos que compõem o procedimento oficial de RSD no Brasil, assim como outros documentos preenchidos com declarações das pessoas refugiadas (Jubilut et al., 2021, p. 7) (com o estabelecimento de questionário preenchido pelos pesquisadores a fim de se aferir a partir dos documentos dos dossiês os motivos do reconhecimento); enquanto o Painel Interativo trabalha com a base de dados da Coordenação-Geral do CONARE (CG-CONARE), extraída a partir dos Ofício Circulares das respectivas decisões (CONARE; ACNUR, 2023). A metodologia para a definição dos critérios, contudo, não é muito clara, uma vez que se recorda que não existe justificativa/motivação detalhada nas/das decisões do CONARE de reconhecimento de status de refugiado (Jubilut et al., 2021, p. 7), em geral ou especificamente nestes documentos mencionados, da qual se possa depreender a razão do reconhecimento, o que pode ser sanado pelo acesso a informações privilegiadas, mas não supre a questão da transparência metodológica.

sobre a adoção deste critério, os países de origem e gênero das pessoas reconhecidas, bem como o tempo médio de processamento das solicitações no Brasil.

Entre 1998 e 2017, a porcentagem de pessoas reconhecidas por GGVDH, em relação aos demais critérios para determinação do *status* de refugiado, não ultrapassou 20% anuais, com exceção somente do ano de 2014, em que 50% das pessoas reconhecidas como refugiadas foi em decorrência da GGVDH (Jubilut et al., 2021, p. 44). À essa única situação que fugiu do padrão, aponta-se como razão o deslocamento de pessoas da Síria como consequência do conflito armado (Jubilut et al., 2021, p. 11-12).

Por sua vez, o critério de GGVDH tornou-se mais relevante no período entre 2018 e 2022, com auge em 2019 (98,1%) e 2020 (92,26%) (CONARE; ACNUR, 2023). Em 2018, representou 47,29% dos casos de reconhecimento de refugiados no Brasil. Em 2021, em decorrência das paralizações no contexto da pandemia de Covid-19, representou somente 7,8%. Por fim, em 2022, o critério de GGVDH voltou ao patamar de 57,69% do total de reconhecimentos no país (CONARE; ACNUR, 2023).

No que se refere aos países de origem das pessoas reconhecidas por GGVDH variaram bastante no período de 1998 e 2017, os que se destacaram anualmente foram: (a) Serra Leoa (88,24% em 1998), (b) Angola (50,47% em 1999; 50,79% em 2000; 63,88% em 2001), (c) Colômbia (60% em 2002; 31,71% em 2003; 44,31% em 2005; 38,46% em 2006; 51,42% em 2007), (d) Libéria (28,58% em 2004), (e) Iraque (30,3% em 2008), (f) República Democrática do Congo (30,3% em 2008; 34,21% em 2009; 47,82% em 2010; 36,11% em 2011), e (g) Síria (42,59% em 2012; 87,08% em 2013; 73,6% em 2014; 93,94% em 2015; 88,97% em 2016; 93,46% em 2017) (Jubilut et al., 2021, p. 45-57).

Ao passo que, no período de 2018 a 2022, apenas dois países destacaram-se como origem da maior parte das pessoas reconhecidas por GGVDH: Senegal (41,88% em 2018) e Venezuela (94,58% em 2019; 94,96% em 2020; 65,4% em 2021; 72,47% em 2022) (CONARE; ACNUR, 2023). Outros Estados que merecem ser mencionados como países de origem das pessoas que tiveram reconhecidas como refugiadas por GGVDH neste período foi a Síria (2,53%), o Afeganistão (0,28%), Burkina Faso (0,24%), Mali (0,20%), o Iraque (0,16%) (CONARE; ACNUR, 2023).

No diz respeito ao gênero das pessoas refugiadas reconhecidas pelo critério da GGVDH, entre 1998 e 2017, o gênero masculino estava presente em maior proporção (63,56%) (Jubilut et al., 2021, p. 39-40 e 90). Apesar de ligeira diminuição, entre 2018 e 2022, o gênero masculino (57,39%) ainda era maior em número do que o feminino (CONARE; ACNUR, 2023).

Sobre o tempo para finalização dos processos de RSD, entre 1998 e 2017, a maioria dos processos de RSD no Brasil demoravam menos de 12 meses para terem resposta (Jubilut et al., 2021, p. 27-28). Já no período entre 2018 e 2022,

o tempo médio para decisões tomadas nos processos de RSD aumentou para 2,5 anos (CONARE; ACNUR, 2023).

Além disso, no Relatório, é possível verificar que houve reconhecimento de *status* de refugiado por combinação de fatores, ou seja, a união de critérios da Convenção de 51 com a GGVDH fruto da Declaração de Cartagena (Jubilut et al., 2021, p. 12-13). A mais recorrente das combinações é a presença de bem-fundado temor de perseguição por pertencimento a grupo social e GGVDH (entre 1998 e 2007, 39,86% dos casos de combinação de fatores) e por opinião política e GGVDH (entre 2008 e 2017, 40,37% dos casos de combinação de fatores) (Jubilut et al., 2021, p. 58 e 78).

Dessa forma, fica evidente a importância crucial do critério de RSD por GGVDH para a proteção das pessoas refugiadas no Brasil. Desde sua inclusão na legislação brasileira, através da Lei 9.474/97, sua aplicação tem crescido tanto na análise de processos individuais de RSD quanto nas análises *prima facie*.

Aplicação da GGVDH pelo CONARE em reconhecimentos *prima facie* - Características gerais e Aplicação por países de origem

O processo de RSD *prima facie*, apesar de não constar em nenhum instrumento do Direito Internacional dos Refugiados, consiste em reconhecer, à primeira vista, a condição de refugiado de todas as pessoas que ingressaram em um país em um determinado lapso temporal, baseando-se nas condições objetivas enfrentadas naquela ocasião pelo Estado de origem (UNHCR, 2015, para. 1 e 4).

Este procedimento é utilizado em situações de grande escala de deslocamentos (UNHCR, 2015, para. 2), quando prontamente percebe-se que compartilham um risco comum de dano (Goodwin-Gill; McAdam, 2007, p. 259), ou quando a capacidade do sistema de RSD do país de acolhida é excedida (UNHCR, 2015, para. 9). Nestes casos, substitui-se a utilização do procedimento individual regular pelo *prima facie* (UNHCR, 2015, para. 16) – simplificado e mais célere.

As Diretrizes do ACNUR sobre Reconhecimento *Prima Facie do Status de Refugiado* apontam que o procedimento *prima facie* pode ser tanto individual como por grupos (UNHCR, 2015, para. 2 e 40). No *prima facie* individual permitiria que casos semelhantes sejam igualmente reconhecidos, na medida em que são analisados fatos objetivos que individualmente motivaram a fuga¹⁰ (UNHCR, 2015, para. 40-41). Por sua vez, no *prima facie* por grupo seriam analisadas as circunstâncias objetivas do país de origem das pessoas em deslocamento (UNHCR, 2015, para. 5).

¹⁰ Por exemplo, fazendo uso do procedimento *prima facie* individual, o Brasil, reconheceu, em 2023, o status de refugiado a mulheres nacionais de países com alta prevalência da prática de mutilação genital feminina (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023a) e também a pessoas LGBTQIA+ vindas de países que aplicam pena de morte ou pena de prisão para pessoas gays, lésbicas, bissexuais, travestis e transexuais (Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023b).

No contexto brasileiro, no que tange a GGVDH, o CONARE tem aplicado o critério por meio de procedimento *prima facie* para grupos, definidos a partir de seus países de origem.

O CONARE define o procedimento *prima facie* como “procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento da condição de refugiado” (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22; CONARE, 2020c, p. 13; CONARE, 2021a, p. 29; CONARE, 2021b, p. 24).

Embora seja um reconhecimento simplificado, o CONARE estabelece que quatro requisitos devem ser atendidos (CONARE, 2019, p. 13; CONARE, 2020a, p. 15; CONARE, 2020b, p. 22-23; CONARE, 2020c, p. 13-14; CONARE, 2021a, p. 29-30; CONARE, 2021b, p. 24):

- (1) Realização de uma entrevista de elegibilidade, com a possibilidade de dispensa quando a pessoa solicitante: (a) tenha apresentado documentação emitida pelo país de origem comprovando sua nacionalidade, como passaporte ou documento de identidade, mesmo que esteja fora da validade; (b) tenha registrado sua última movimentação migratória como entrada no Brasil; (c) não tenha óbices contra si; (d) tenha atingido a maioridade civil (18 anos); e (e) não possua documentação de regularização migratória no Brasil (autorização de residência, conforme a Lei de Migração - Lei 13.445/2017).
- (2) Verificação da ausência das excludentes da condição de refugiado, conforme previsto no art. 3º da Lei 9.474/1997:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

- I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;
- II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
- III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;
- IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas. (Congresso Nacional do Brasil, 1997).

- (3) Verificação de óbices por parte de qualquer instituição ou indivíduo; e, finalmente, (4) Verificação de que a pessoa solicitante do status de refugiado permanece no Brasil, o que pode ser confirmado por meio de uma entrevista complementar.

Assim, uma vez realizada a entrevista de elegibilidade (ou cumpridos os requisitos para sua dispensa), desde que não estejam presentes quaisquer das excludentes do status de refugiado, nem haja óbices, e a pessoa solicitante esteja efetivamente no Brasil, o CONARE reconhecerá *prima facie* a condição de refugiado.

Atualmente, o CONARE adota o procedimento *prima facie* para reconhecimento do status de refugiado por GGVDH¹¹ para 6 países¹²:

- Venezuela, desde 14 de junho de 2019 (CONARE, 2019),
- Síria, Iraque, Afeganistão, desde 2 de dezembro de 2020 (CONARE, 2020a, 2020b, 2020c), e
- Mali e Burkina Faso, desde 24 de fevereiro de 2022 (CONARE, 2021a, 2021b)¹³.

Para cada um desses seis casos, o CONARE emitiu uma nota técnica com um estudo de país de origem, no qual analisa a situação institucional e factual do Estado e aborda o reconhecimento e a aplicabilidade da situação de GGVDH, conforme previsto no inciso III, art. 1º da Lei 9.474/1997.

Em todas elas, a primeira parte da nota técnica fornece uma contextualização, seguida pela cronologia dos eventos mais relevantes para aquele país de origem. Em seguida, são realizadas análises dos critérios estabelecidos na Declaração de Cartagena, fazendo uso dos termos literais deste documento regional.

A análise começa com a avaliação da violência generalizada, que o CONARE entende como sendo indícios de “violência indiscriminada que afeta muitas pessoas ou populações inteiras” (CONARE, 2020a, p. 7). Para determinar essa violência, alguns dos fatores examinados incluem o elevado número de incidentes e vítimas, bem como a ocorrência de massacres, torturas, mutilações, tratamentos cruéis, desumanos e degradantes, execuções sumárias, sequestros e desaparecimentos de pessoas (CONARE, 2020a, p. 7). Essa violência pode ser perpetuada tanto por agentes estatais impunes quanto por agentes não-estatais que as autoridades não conseguem controlar eficazmente (CONARE, 2020a, p. 7).

Em seguida, a análise se volta para os demais critérios presentes na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena, iniciando com a existência ou não de agressão estrangeira, ou seja, o uso de força armada por um Estado contra a soberania, integridade territorial ou independência política de outro país (CONARE, 2020a, p. 8).

A seguir, ao investigar a existência de conflitos internos, o CONARE busca por conflitos que envolvem agentes do mesmo país e que constituem situações

11 Conferir a série especial do MigraMundo em parceria com o ProMigra sobre a aplicação do critério da GGVDH pelo CONARE: Araújo, Aline; Giriboni, Ieda e Queiroz, Marina (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil. MigraMundo, 30 maio 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil/>

12 Há relatos de que se estuda considerar a determinação da existência de GGVDH no contexto do Haiti.

13 Todos os prazos iniciais do reconhecimento de GGVDH para esses países expiraram e houve a prorrogação do mesmo pelo CONARE, permitindo a sequência do reconhecimento do status de refugiado para pessoas destes locais.

de violência armada capazes de ameaçar a vida, segurança e liberdade civis dos habitantes daquele país (CONARE, 2020a, p. 9).

O próximo critério da Declaração de Cartagena analisado pelo CONARE é a violação maciça dos direitos humanos, seguindo a redação da Declaração. Essas violações são compreendidas como “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” (CONARE, 2020a, p. 11).

Por último, são consideradas outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, o que envolve situações de desarmonia institucional (CONARE, 2020a, p. 12). Finalmente, a nota técnica apresenta as conclusões e as recomendações.

As fontes utilizadas para elaboração dos estudos de país de origem são diversificadas e similares entre as notas técnicas: reportagens da grande mídia, principalmente internacional (como *Al Jazeera*, *BBC*, *CNN*, *DW*, *El País*, *The Guardian*), relatórios de organismos internacionais ou regionais (como o ACNUR, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, a FAO, o Fundo das Nações Unidas para a Infância, o UNICEF, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, e a *European Asylum Support Office*) e de organizações da sociedade civil (como a Anistia Internacional, *Human Rights Watch*, *Freedom House*, e Médicos sem Fronteiras).

Verifica-se, assim, por um lado, o diálogo das notas com todos os critérios da Declaração de Cartagena, e, por outro, a busca de dados objetivos, essenciais sobretudo em função da falta de definição normativa da GGVDH, para determinar sua existência e a possibilidade de levar ao reconhecimento do status de refugiado.

O marco inicial histórico para a política brasileira de aplicação do critério da GGVDH em reconhecimentos em grupo pelo procedimento *prima facie* pelo CONARE foi o caso da Venezuela¹⁴ (Barros, 2023).

O estudo de país de origem realizado pelo CONARE apontou para a existência de violência generalizada, evidenciada por execuções extrajudiciais, violência de gênero, e atos violentos cometidos por forças estatais e não-estatais

14 No procedimento *prima facie* de reconhecimento de pessoas da Venezuela como refugiadas no Brasil, a partir da aplicação da GGVDH em grupo, foi utilizada inteligência artificial que comparou as informações coletadas nas solicitações, incluindo dados biométricos, com informações dos registros de pessoas da Venezuela que já residem no Brasil, bem como de pessoas provenientes de outros movimentos migratórios (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43). Além disso, a ferramenta tecnológica também foi utilizada para identificar as pessoas elegíveis ao procedimento *prima facie*, no caso: nacionais da Venezuela, maiores de 18 anos, sem autorização de residência no Brasil, que se encontrassem em território nacional e não sujeitas às causas de exclusão do status de refugiado (Jubilut; Jarochinski Silva, 2020, p. 43).

(CONARE, 2019, p. 2-4). O CONARE também observou que a Venezuela não sofre agressão estrangeira, mas enfrenta conflitos internos com a presença de grupos paramilitares (CONARE, 2019, p. 4).

Quanto ao critério de violação maciça dos direitos humanos, foram destacadas incursões no direito à alimentação devido à escassez generalizada de alimentos, à incapacidade econômica para importação de alimentos e ao crescimento do mercado paralelo, onde os preços dos alimentos podem ser muito mais elevados do que os valores regulados (CONARE, 2019, p. 5-6). Além disso, o direito à saúde foi afetado pela drástica redução do orçamento no setor, pela escassez de medicamentos, pelo controle do acesso aos hospitais por membros dos grupos armados, e pelo acesso à saúde ser condicionado à apresentação de documento que comprove apoio ao governo (carnet de la patria) (CONARE, 2019, p. 7-8). Ainda, os níveis de trabalho formal diminuíram, o desemprego aumentou e os salários não acompanharam a hiperinflação (CONARE, 2019, p. 5). Esse cenário resultou na decretação de estado de exceção e emergência econômica (CONARE, 2019, p. 10).

Além disso, certas circunstâncias perturbaram gravemente a ordem pública na Venezuela. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos constatou o desrespeito ao princípio da separação dos poderes, com interferências do Tribunal Supremo de Justiça na Assembleia Nacional (CONARE, 2019, p. 9). A liberdade de expressão também foi restringida pela repressão de protestos e pelo uso arbitrário da força contra manifestantes (CONARE, 2019, p. 10).

Tanto o ACNUR como o Ministério das Relações Exteriores se posicionaram favoravelmente ao reconhecimento da GGVDH em todo o território venezuelano (CONARE, 2019, p. 12-13). Assim, desde junho de 2019, passou a ser possível reconhecimento de pessoas da Venezuela como refugiadas no Brasil, a partir da aplicação da GGVDH em grupo.

No entanto, observa-se que, entre os 6 países atualmente reconhecidos pela GGVDH, cujos solicitantes de refúgio passam pelo procedimento *prima facie* no Brasil, apenas para a Venezuela foi mantida a entrevista de elegibilidade, sem a possibilidade de dispensa, tornando-a obrigatória, mesmo que de forma simplificada (CONARE, 2019, p. 13).

Nesse sentido, verifica-se que, embora no Direito Internacional dos Refugiados se sustente que o reconhecimento do status de refugiado deva ser desprovido de viés político, é importante considerar que tais fatores (sejam o cenário político interno de quem aplica a GGVDH seja o contexto geopolítico em que os países estão envolvidos) pode influenciar certos aspectos do procedimento. Por exemplo, se por um lado, em 2019, quando o CONARE reconheceu a situação de GGVDH na Venezuela por procedimento *prima facie*, o governo brasileiro mantinha relações intrincadas e era politicamente contrário ao regime do país vizinho (Giriboni, 2023), por outro tal decisão contrastou com as medidas posteriores de restrição de entrada de pessoas

migrantes, particularmente de pessoas vindas da Venezuela, durante a pandemia de COVID-19 (Ribeiro; Borges, 2022, p. 780-788).

Em 2020, o uso da GGVDH em reconhecimentos em grupo *prima facie* foi ampliado incluindo pessoas vindas da Síria, do Iraque e do Afeganistão.

Na análise da situação vivenciada na Síria, o país enfrenta uma guerra desde 2011 (CONARE, 2020a, p. 11). Como consequência, há violência generalizada devido ao alto número de mortes e ao uso indiscriminado de armamentos ilegais (armas químicas, bombas incendiárias), segundo convenções internacionais (CONARE, 2020a, p. 8).

Existe o envolvimento de outros países no conflito, como EUA, Reino Unido, França, Rússia, Israel, Turquia, Arábia Saudita, apoiando ou o governo sírio ou grupos rebeldes, entrando no território sírio com tropas ou promovendo ataques aéreos (CONARE, 2020a, p. 8).

Além disso, foram reportadas diversas violações de direitos humanos, como desaparecimento forçado, prisões arbitrárias, limitações ao direito de locomoção, deslocamento forçado, recrutamento forçado, sequestros, tortura, violência sexual (CONARE, 2020a, p. 12).

Ainda, outras circunstâncias perturbaram a ordem pública na Síria, enfrentando uma instabilidade institucional, com processo eleitoral questionável e não democrático, controle da oposição, restrições à liberdade de expressão, reunião e acadêmica, Poder Judiciário parcial e sujeito à interferências externas (CONARE, 2020a, p. 12).

De modo similar, o Iraque enfrenta uma realidade complexa, marcada pela presença de diversos grupos armados que alimentam conflitos internos, e por ataques do Estado Islâmico (CONARE, 2020b, p. 6). Esses fatores resultam em uma situação de violência generalizada, inclusive devido ao uso de minas terrestres (CONARE, 2020b, p. 4). Entre os países que se destacam como interferências estrangeiras no conflito estão os EUA, o Irã e a Turquia (CONARE, 2020b, p. 5).

Nesse cenário, o Iraque enfrenta violações de direitos humanos, que incluem, para além da fragilidade estatal, dificuldades no acesso à educação (CONARE, 2020b, p. 12); carências nos serviços básicos de saúde, falta de medicamentos, profissionais e infraestrutura (CONARE, 2020b, p. 13); insegurança alimentar (CONARE, 2020b, p. 14 e 16); além de denúncias de casamento e trabalho infantil, bem como mutilação genital feminina (CONARE, 2020b, p. 17).

Em relação a outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública no Iraque, as liberdades civis são afetadas pelo bloqueio governamental da internet, assassinatos de manifestantes e o uso recorrente de detenções arbitrarias (CONARE, 2020b, p. 18-20). O governo iraquiano

enfrenta instabilidade e não oferece proteção adequada às mulheres e minorias religiosas e étnicas (CONARE, 2020b, p. 20-21).

Na análise do CONARE sobre a situação no Afeganistão, foram destacadas violações dos direitos humanos devido os numerosos conflitos no país (CONARE, 2020c, p. 8). O conflito afegão é um dos mais mortais para civis globalmente pelo uso indiscriminado de dispositivos explosivos improvisados, ataques terroristas e execuções deliberadas de civis de todas as partes envolvidas no conflito, incluindo tropas internacionais (CONARE, 2020c, p. 3-6). Os principais atores desse conflito são as forças de segurança nacionais, as forças militares internacionais¹⁵ – os EUA, o Talibã, o Estado Islâmico, a *Rede Haqqani* e a *Al-Qaeda* (CONARE, 2020c, p. 9).

As violações sistemáticas dos direitos humanos da população afegã abrangem deslocamentos forçados, restrições aos direitos de minorias e mulheres, recrutamento de crianças, violência sexual, ataques a ativistas e jornalistas por parte de forças governamentais e não-governamentais (CONARE, 2020c, p. 9-12). As consequências da guerra são exacerbadas pela extrema pobreza, fragilidade do Estado e uma escassa rede de serviços públicos básicos (CONARE, 2020c, p. 13).

Embora haja este procedimento simplificado para o reconhecimento do status de refugiado, a chegada de pessoas do Afeganistão ao Brasil evidenciou a importância de políticas públicas de acolhimento. Nesse cenário, acampamentos surgiram nas instalações do maior aeroporto do país (Basso, 2022; Camargo, Gama, Fiuza, 2023; Cruz, 2024), onde pessoas provenientes do Afeganistão, que não tinham onde se abrigar, chegaram após obterem vistos humanitários para ingresso no Brasil, emitidos em países terceiros, uma vez que o Brasil não possui representação consular no território afegão (Queiroz; Rogelio, 2023).

Em 2022, outra ampliação do reconhecimento em grupo, *prima facie*, por GGVDH pelo Brasil ocorreu, para pessoas vindas do Mali e de Burkina Faso.

No Mali, desde 2012, a situação é marcada por uma série de violências relacionadas ao tráfico internacional de drogas, à rápida disseminação da ideologia jihadista, intimamente ligada aos interesses estratégicos e econômicos de países vizinhos, em especial a Líbia e a Argélia, e à proliferação de grupos terroristas afiliados à *Al-Qaeda* e ao Estado Islâmico em todo o país (CONARE, 2021a, p. 8-13).

A violência resulta em mortes e em deslocamentos em massa (CONARE, 2021a, p. 21-22). Além disso, diversos outros direitos são violados: uma

¹⁵ Durante o auge da missão internacional militar, havia a presença de soldados estrangeiros de mais de 50 países aliados da OTAN (CONARE, 2020c, p. 6-8).

grande parcela da população de Mali enfrenta extrema pobreza, insegurança alimentar e falta de acesso a serviços médicos, com índices de mortalidade infantil e materna entre os mais altos da África Subsaariana. Os índices de alfabetização são muito baixos e a prática da mutilação genital feminina é prevalente entre as mulheres malinesas (CONARE, 2021a, p. 22-26).

Além disso, o Mali enfrentou dois golpes de Estado em menos de um ano, em agosto de 2020 e maio de 2021, evidenciando a situação de crise institucional e instabilidade política que abre espaço para a expansão da luta jihadista no país (CONARE, 2021a, p. 26-29). Essa circunstância é decisiva para a grave perturbação da ordem pública no Mali.

Por fim, em Burkina Faso a situação de violência generalizada também está diretamente relacionada à expansão das atividades de grupos jihadistas (CONARE, 2021b, p. 5-7), e a resposta governamental a eles (CONARE, 2021b, p. 10). Especialmente a partir de 2018, esses grupos terroristas começaram a cooptar redes criminosas locais, oferecendo-lhes acesso a armamento pesado e recursos financeiros em troca da realização de violentos ataques em regiões onde os jihadistas têm pouco acesso (CONARE, 2021b, p. 8-9).

A situação de violação maciça dos direitos humanos em Burkina Faso é exemplificada pelo elevado número de casos de tortura e assassinatos extrajudiciais nos esforços de contraterrorismo empreendidos pelo Estado burquinense (CONARE, 2021b, p. 17-18). Ademais, verificam-se um imenso déficit alimentar, com quase metade da população vivendo abaixo da linha da pobreza, acesso limitado à saúde e educação, e violações dos direitos das mulheres, incluindo a disseminação da prática da mutilação genital feminina (CONARE, 2021b, p. 17-22). Além disso, a liberdade de imprensa foi afetada em 2019, quando foi criminalizada em Burkina Faso a publicação de reportagens jornalísticas que abordem ataques terroristas e operações das forças de segurança (CONARE, 2021b, p. 22-23).

Considerações analíticas iniciais sobre a aplicação da GGVDH prima facie pelo CONARE

O reconhecimento da GGVDH de modo prima facie pelo CONARE tem aspectos positivos e negativos, e pode ser inicialmente analisada a partir de seus aspectos formais/procedimentais, e de seu conteúdo.

No que tange àqueles verifica-se uma adequação tanto ao Direito Internacional dos Refugiados quanto ao Direito Internacional dos Direitos Humanos. Como mencionado, as fontes para as notas técnicas são variadas e com respaldo internacional. O conjunto probatório para definir que existe GGVDH é sempre detalhado e com dados empíricos, o que conecta ao tema tanto aos direitos humanos quanto à situação objetiva do país de origem, e, portanto, à determinação do status de refugiado. E não se notam aparentes violações sistêmicas de regras procedimentais, com exigências razoáveis, como a não inserção da pessoa nas cláusulas de exclusão e sua presença no Brasil.

Em termos de pontos que poderiam ensejar uma reflexão, destaca-se o questionamento do porquê detalhar vários (se não todos) os motivos elencados na Terceira Conclusão da Declaração de Cartagena nas notas técnicas, uma vez que, pela legislação nacional que incorpora o conceito regional, a GGVDH seria suficiente. Como exercício retórico de fortalecimento da análise para a conclusão sobre a GGVDH tal inserção pode fazer sentido, mas corre-se o risco de minimizar a GGVDH como base independente para determinação do status de refugiado.

Já em termos de conteúdo, mais questionamentos podem ser feitos. Desde a seletividade na escolha de a que contextos aplicar a GGVDH (pois, como mencionado, ela está sendo utilizada em tão somente 6 cenários), até a demora em iniciar a aplicação da GGVDH de modo geral, mas também nos contextos específicos, e as incertezas sobre sua manutenção ou reprodução para outros contextos similares. Não há por exemplo informações sobre a justificativa das escolhas dos países em relação aos quais se analisará a aplicação da GGVDH. Pode-se conjecturar se a seleção é baseada em temas que se gostaria de marcar posição¹⁶, de crises que se gostaria de destacar, ou seja, por questões exógenas ao processo de RSD no país, ou por razões endógenas, pautadas na realidade empírica das solicitações da condição de refugiado que estão sendo feitas, e permitindo que as mesmas guiem as opções de ação. Em todos esses aspectos de conteúdo, as explicações parecem ser externas ao Direito Internacional dos Refugiados quanto ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, e mais afeitas a questões políticas.

Observa-se que nestas notas técnicas, o CONARE não menciona as relações políticas que o Brasil mantém com o país em questão. Na verdade, o Brasil sequer é mencionado, com exceção do estudo de país de origem da Venezuela, em que: (a) na contextualização cronológica da situação são trazidas informações sobre o envio de assistência humanitária pelo Brasil e o fechamento de fronteiras por parte da Venezuela (CONARE, 2019, p. 2); (b) no critério sobre violência generalizada, há uma comparação dos índices de homicídios na Venezuela com os do Brasil (CONARE, 2019, p. 2); e (c) no critério sobre outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública, menciona-se que o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) suspendeu por prazo indeterminado a Venezuela do grupo (CONARE, 2019, p. 11).

Esses 6 países, diante das circunstâncias enfrentadas, tiveram a GGVDH reconhecida pelo CONARE, bem como a adoção de procedimentos simplificados para a tramitação dos processos de reconhecimento do status de refugiado, ou seja, o procedimento *prima facie*. Embora assemelhados neste reconhecimento, o relacionamento deles com o Brasil, seus posicionamentos geopolíticos no contexto mundial, e o impacto provocado por suas situações internas ocorre em diferentes níveis.

¹⁶ Como parece ser o caso das demais aplicações de reconhecimento *prima facie* pelo CONARE mencionadas na nota de rodapé 7.

Além disso, em termos dos números envolvendo a proteção de pessoas destes países verifica-se a manutenção da discrepância no contexto geral de RSD no Brasil, com a Venezuela representando 70,63% de todos os casos reconhecidos no Brasil, a Síria 5,15% e os outros 4 países juntos 1,28% (CONARE; ACNUR, 2023).

Contudo, o reconhecimento de GGVDH nestes 6 países tem impacto direto na proteção de pessoas refugiadas destes locais: entre 2019 e 2022, 89,42% dos reconhecimentos de pessoas da Venezuela se deu por GGVDH, o que se repete entre 2020 e 2022, para 76,56% das pessoas da Síria, 71,17% do Iraque, e 86,95% do Afeganistão, e, em 2022, 98,96% para as pessoas do Mali e 100% de Burkina Faso (CONARE; ACNUR, 2023). Há também impacto na aplicação do critério no contexto geral de RSD no Brasil, já que, por exemplo, entre 2019 e 2022 o reconhecimento de pessoas da Venezuela correspondeu a 97,4% das decisões de reconhecimento por GGVDH, no caso da Síria a porcentagem neste contexto em 2021 foi de 19,83%; para o Iraque 16,94% em 2021, para o Afeganistão 3,54% em 2022, para o Mali 2,85% e para Burkina Faso 3,57% neste mesmo ano (CONARE; ACNUR, 2023).

Dessa forma, o reconhecimento de GGVDH é uma política relevante para a proteção das pessoas refugiadas, que deve ser aprimorada e ter sua implementação sempre aperfeiçoada.

CONCLUSÕES

A GGVDH, geralmente associada a situações como conflitos armados, regime ditatoriais e ameaças à vida, liberdade ou segurança das pessoas, é um critério frequentemente aplicado para o reconhecimento do status de refugiado no Brasil, seja para casos individuais seja em reconhecimentos em grupo, tendo origens que pré-datam a própria Lei 9.474/97 e sendo utilizado pelo CONARE ao longo dos seus 25 anos de existência.

Esse parâmetro de análise do processo de determinação do status de refugiado introduzido pela Declaração de Cartagena, e sua aplicação pelo CONARE, ampliam o espaço protetivo para pessoas refugiadas no Brasil, e reforçam o diálogo do Direito Internacional dos Refugiados com o Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A aplicação da GGVDH tanto em casos individuais quanto de modo *prima facie* merece ser destacada como instrumento deste diálogo protetivo. Nos casos de reconhecimento a partir do país de origem, verificam-se pontos que necessitam de maior transparência e coerência com o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma vez que questões políticas parecem ter primazia.

No marco dos 25 anos do CONARE é possível notar não apenas a aplicação da GGVDH como base para o refúgio, mas a ampliação seu uso, em casos individuais e prima facie, e até mesmo o desenvolvimento de metodologia para tal (nos casos de reconhecimento em grupo). Tal aplicação da GGVDH tem impacto numérico significativo na RSD pelo Brasil.

É evidente que o Brasil tem aplicado esse critério ao longo dos anos, e desenvolvido boas práticas nesta implementação, embora haja oportunidades adicionais para sua aplicação, e de detalhamento nos casos individuais. Assim, é crucial que o compromisso em relação à GGVDH siga sendo respeitado e reforçado, e que se garanta que sua aplicação seja sempre inclusiva e não restritiva, no contexto da proteção humanitária.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (1951). *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Genebra, Suíça: ACNUR. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

ACNUR (1984). *Declaração de Cartagena*. Cartagena das Índias, Colômbia: ACNUR. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf

ACNUR (2017). Cuadro n. 1 *Definición de refugiados (Cartagena) Países de América Latina que han incorporado a su legislación nacional (por orden cronológico)*. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9183.pdf

ACNUR (2019). *Nota de Orientação sobre Considerações de Proteção Internacional para os Venezuelanos*. <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/05/Atualizac%CC%A7a%CC%83o-Guidance-Note.pdf>

Almeida, Guilherme de Assis (2000). A Lei n. 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 95, pp. 373-382.

Araújo, Aline; Giriboni, Ieda e Queiroz, Marina (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil. *MigraMundo*, 30 maio 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil/>

Barros, Cíntia Barbosa (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil

– parte 1: Venezuela. *MigraMundo*, 19 jun. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-1-venezuela/>

Basso, Gustavo (2022). *Refugiados afegãos acampam no aeroporto de Guarulhos*. DW-UOL, 23 dez. 2022. <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2022/12/23/refugiados-afegaos-acampam-no-aeroporto-de-guarulhos.htm>

Camargo, Bianca; Gama, Guilherme; Fiuza, Renan (2023). *Sem vagas em abrigos, afegãos voltam a acampar no Aeroporto de Guarulhos*. CNN Brasil, 29 nov. 2023. <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/sem-vagas-em-abrigos-afegaos-voltam-a-acampar-no-aeroporto-de-guarulhos/>

CIREFCA (1989). *Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA)*. Ciudad de Guatemala, CIREFCA/89/9.

CONARE (2019). *Nota Técnica Nº 3/2019 – Estudo de País de Origem: Venezuela*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020a). *Nota Técnica Nº 19/2020 – Estudo de País de Origem: Síria*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020b). *Nota Técnica Nº 26/2020 – Estudo de País de Origem: Iraque*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2020c). *Nota Técnica Nº 3/2020 – Estudo de País de Origem: Afeganistão*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2021a). *Nota Técnica Nº 1/2021 – Estudo de País de Origem: Mali*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2021b). *Nota Técnica Nº 2/2021 – Estudo de País de Origem: Burkina Faso*. Brasília, Brasil: CONARE.

CONARE (2023). *CONARE: estrutura organizacional*. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>

CONARE e ACNUR (2023). *Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil*. Powe BI ACNUR.

Congresso Nacional do Brasil (1961). *Decreto 50.215/1961 – Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados*. Brasília, Brasil: Congresso Nacional do Brasil.

Congresso Nacional do Brasil (1997). *Lei 9.474/1997 – Lei do Refúgio*. Brasília, Brasil: Congresso Nacional do Brasil.

Cruz, Elaine Patrícia (2024). *Em pleno Ramadã, afegãos continuam acampados no aeroporto de Guarulhos*. Agência Brasil, 11 mar. 2024. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2024-03/em-pleno-ramada-afegaos-continuam-acampados-no-aeroporto-de-guarulhos>

Fischel de Andrade, José Henrique (2017). Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In Jubilut; Liliana Lyra; Godoy Gabriel Gualano (Org.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97* (pp. 41-79). São Paulo: Quartier Latin/ACNUR.

Giriboni, Ieda (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil – parte 4: Iraque. *MigraMundo*, 5 set. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-4-iraque/>

Goodwin-Gill, G. and McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*. 4th ed., Oxford: Oxford University Press.

Jubilut, Liliana Lyra (2006). International Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*, v. 19, p. 22-44.

Jubilut, Liliana Lyra (2007). *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora Método.

Jubilut, Liliana Lyra (2017). Grave e generalizada violação de direitos humanos. In Cavalcanti, Leonardo; Botega, Tuíla; Tonhati, Tânia; Araújo, Dina (Org.). *Dicionário crítico de migrações internacionais* (pp. 362-366). Brasília, Brasil: Editora UnB.

Jubilut, Liliana Lyra; Casagrande, Melissa Martins; Oliveira, Silvia Menicucci de; Honesko, Fernanda Simas de Andrade; e Cruz, Derek Assenço (2021). *Reconhecimento de Status de Refugiado pelo Brasil: Dados dos primeiros 20 anos da Lei 9.474/97*. Brasília, Brasil: ACNUR.

Jubilut, Liliana Lyra and Carneiro, Wellington Pereira (2011). Resettlement in Solidarity: A New Regional Approach Towards a More Humane Durable Solution. *Refugee Survey Quarterly*, v. 30, n. 3, p. 63-86.

Jubilut, Liliana Lyra and Jarochinski Silva, João Carlos (2020). Group Recognition of Venezuelans in Brasil: an adequate new model? *Forced Migration Review*, v. 65, p. 42-44.

Jubilut, Liliana Lyra e Pereira, Giovana Agútole (2022). 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, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 30, n. 66, p. 165-190.

Jubilut, Liliana Lyra e Zamur, Andrea (2017). Direito Internacional dos

Refugiados e Direito Internacional dos Direitos Humanos. In Jubilut, Liliana Lyra; Godoy, Gabriel Gualano de (Orgs.). *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97*. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, p. 439-460.

Milesi, Rosita (2023). Webinar: *Dia Mundial do Refugiado 2023 - UniSantos*. YouTube, Canal: Católica UniSantos, 28 jun. 2023. 1h02min. https://www.youtube.com/watch?v=fNtPxT4CEkM&list=PLZbREJY-9uail7thAH9XlglwMnyyR3w_&index=11

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023a). *Conare aprova reconhecimento de mulheres refugiadas vindas de contextos de mutilação genital feminina*. 20 mar. 2023. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-reconhecimento-de-mulheres-refugiadas-vindas-de-contextos-de-mutilacao-genital-feminina>

Ministério da Justiça e Segurança Pública (2023b). *Conare aprova procedimento simplificado para reconhecimento de refugiados LGBTQIA+*. 18 maio 2023. <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/conare-aprova-procedimento-simplificado-para-reconhecimento-de-refugiados-lgbtqia>

OUA (1969). *Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa*. 10 sep. 1969. <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201001/volume-1001-I-14691-English.pdf>

Piovesan, Flávia and Jubilut, Liliana Lyra (2011). The 1951 Convention and the Americas: Regional Developments. In Zimmermann, Andreas (Org.). *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol - A Commentary* (pp. 205-224). Oxford: Oxford University Press.

Queiroz, Marina e Rogelio, Oscar (2023). Uma série sobre grave e generalizada violação de direitos humanos e o reconhecimento de refugiados pelo Brasil – parte 3: Afeganistão. *MigraMundo*, 10 ago. 2023. <https://migramundo.com/uma-serie-sobre-grave-e-generalizada-violacao-de-direitos-humanos-e-o-reconhecimento-de-refugiados-pelo-brasil-parte-3-afeganistao/>

Reed-Hurtado, Michael (2013). *The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America*. Legal and Protection Policy Research Series. Geneva, Switzerland: UNHCR.

Ribeiro, Flávia Oliveira e Borges, Daniel Damásio (2022). Indicadores na política migratória brasileira da ascensão da extrema direita. In Jubilut, L. L.; Garcez, G. S.; Jarochinski Silva, J. C.; Lopes, R. de O.; Fernandes, A. (Eds.). *Direitos Humanos e Vulnerabilidade e Migrações Forçadas*. Boa Vista: Editora UFRR, p. 766-790.

Sartoretto, Laura (2018). Ampliação da definição de refugiado no Brasil e sua

interpretação restritiva. In Baeninger, Rosana et al. (Orgs.) *Migrações Sul-Sul* (pp. 670-687). 2 ed. Campinas: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp.

Setién, Isabel Berganza; Freier, Luisa Feline; Blouin, Cécile (2020). El elemento situacional de violación masiva de derechos humanos de la definición ampliada de Cartagena: hacia una aplicación en el caso venezolano. *Rev. Chil. Derecho*, 47 (2), pp. 385-410.

UNHCR (2015). *Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status*. HCR/GIP/15/11. www.refworld.org/docid/555c335a4.html