



RDL

REDE BRASILEIRA
DIREITO E LITERATURA

O PROCESSO DE REFÚGIO NO BRASIL À LUZ DA DISTOPIA KAFKIANA

FLAVIA RODRIGUES DE CASTRO¹
NATALIA CINTRA DE OLIVEIRA TAVARES²

RESUMO: O presente artigo tem como proposta central a análise crítica do refúgio por elegibilidade no Brasil, com a abordagem dos processos administrativos de determinação da condição refugiada e do lugar dispensado à defesa dos solicitantes de refúgio nesse sistema. Tendo em vista esse objetivo central de análise, procuramos questionar o funcionamento dos mecanismos do processo decisório, especialmente no que diz respeito aos espaços coletivos de decisão e ao andamento sigiloso dos processos sob a justificativa da proteção dos sujeitos. Consideramos aqui que essa análise crítica enseja uma reflexão sobre a possível existência de pontes entre as práticas e políticas diárias do refúgio por elegibilidade no país e a distopia do absurdo apresentada pela narrativa kafkiana acerca do andamento dos processos burocráticos e do espaço para a defesa.

PALAVRAS-CHAVE: refúgio; elegibilidade; Brasil; Kafka.

-
- ¹ Professora no projeto de extensão e ensino PET TEPP Brasil Global (PUC-Rio). Doutoranda em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bolsista pela FAPERJ. Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa Nacional e da Segurança Internacional pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9951-5271>. CV <http://lattes.cnpq.br/5090373525534762>. E-mail: flaviacastro.uff@gmail.com.
- ² Doutoranda em Teoria do Estado e Direito Constitucional na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Pesquisadora, Advogada e Subcoordenadora no Centro de Proteção a Refugiados e Imigrantes da Fundação Casa de Rui Barbosa (Bolsista P3). Mestre em Teorias Jurídicas Contemporâneas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Rio de Janeiro (RJ), Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3783-4300>. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0778082878929786>. E-mail: cintratavares@gmail.com.

1 INTRODUÇÃO

Onde estava o juiz, que ele jamais havia visto?
Onde estava o alto tribunal ao qual ele jamais
havia chegado? (Kafka, 2016, p. 261)

A prática de governar as populações e as coisas envolve a produção de verdades particulares sobre elas e a elevação de um discurso específico sobre outro. Como nos diz Campbell (1992), a vida sócio-política abarca práticas através das quais as coisas são constituídas no processo de se lidar com elas, gerando um espaço administrado em que algumas afirmações ganham mais valor do que outras. Tal espaço envolve não só a construção de fronteiras, a demarcação de espaços, a tentativa de privilegiar interpretações específicas da história e a marginalização de alternativas (Campbell, 1992), mas também a (re)produção da identidade e a incorporação de categorias, dentre elas a de refugiado. O governo das populações envolve, necessariamente, representações particulares e produção de conhecimento e *expertise* em relação aos governados (Larner; Walters, 2004). Assim, o refugiado pode ser pensado desde a produção de um regime de conhecimentos, representação e categorias hierárquicas para fins de gerenciamento e manutenção da arquitetura internacional moderna.

A partir de um regime internacional complexo e amplo, envolvendo governos, organizações internacionais humanitárias, organizações não governamentais e redes de acadêmicos, é possível produzir uma teia de conhecimentos a serem usados no gerenciamento das populações e dos fluxos. Nesse sentido, a arquitetura da sociedade internacional e o regime internacional de proteção do refugiado constituem um quadro de intensa regulação por parte não só dos governos dos Estados soberanos, mas também por uma rede de organizações diversas. Nessa arquitetura internacional, os refugiados tornam-se sujeitos a práticas regulatórias e disciplinares em um arcabouço institucional que legitima certos tipos de interação e soluções políticas que se constituem como a chave para o governo dessas populações.

É, assim, sem desconsiderar esse contexto maior, que buscaremos trabalhar a construção da figura do refugiado tendo em mente a perspectiva da fronteira como prática legal-burocrática que envolve processos centrais do universo do refúgio no Brasil (e no mundo): o estabelecimento de um

regime de verdade e de prova, a análise de credibilidade e a determinação de *status*. Todos esses processos reunidos podem ser representados na figura do refúgio por elegibilidade, com suas práticas fragmentadas, dispersas e contingentes que, ao fim, produzem a decisão como veredicto legitimado. Tomando como objeto de análise o caso brasileiro, é possível vislumbrar uma série de atores e lugares imbricados no processo do refúgio por elegibilidade: organizações da sociedade civil, instituições governamentais e organismos internacionais que se reúnem, se dividem e se sobrepõem nas várias etapas do processo que culmina na determinação ou não do *status* de refugiado. Mais difícil, porém, é constatar a presença do solicitante de refúgio nas diversas etapas do processo, o qual vai desenvolvendo-se de forma cada vez mais independente e descolada desse sujeito, que desaparece gradualmente. Teríamos, assim, uma espécie de distopia kafkiana em que as instâncias burocráticas e administrativas se desenvolvem à revelia da presença do solicitante (e de seu advogado) e ganham vida própria, independente da narrativa dos sujeitos sobre sua trajetória.

De fato, não há, nem na Lei do Refúgio, nem em qualquer outro regulamento infralegal, previsão expressa da possibilidade de defesa e/ou representação jurídica de solicitantes de refúgio. Essa ausência não é mera coincidência: como bem destaca Javier de Lucas (2018), o refúgio tem sido esvaziado de seu caráter de direito e se encaminha para ser considerado única e exclusivamente no campo do humanitário, em que a proteção internacional é resultado de solidariedade e caridade, e não mais algo que se possa demandar ao Estado como seu dever internacional. Se o instituto do refúgio não mais reside no campo dos direitos, resta também afastado o seu destinatário, isto é, o refugiado, não mais intitulado à proteção internacional, mas seu mero beneficiário. Na melhor das hipóteses, o refugiado é um infrassujeito, uma vez que, em conjugação com o Direito Migratório, o Direito de Refúgio se localiza num estado de permanente exceção, em que imperativos como o da segurança, da política externa, economia nacional, entre outros, prevalecem sobre o Estado de Direito.

O que pretendemos destacar, com maior profundidade, é a proximidade entre *O processo*, de Kafka, e o processo de refúgio no Brasil. Inominado como K., personagem principal do romance, o solicitante de

refúgio percorre as complexas burocracias institucionais na maioria das vezes sem qualquer amparo de advogado e com pouca compreensão dos muitos órgãos, nomes e pessoas envolvidos. Se, no caso de K., o desconhecido é a acusação e o tribunal que o julga, no caso do solicitante de refúgio, o desconhecido é uma multiplicidade de fatores, que serão destacadas no decorrer deste trabalho. Sem conhecer as peças em jogo, o desconhecido é o processo como um todo. O solicitante de refúgio, assim como K., empreende uma luta de olhos vendados, sem saber contra quem ou que ferramentas utilizar.

Com base em uma metodologia essencialmente qualitativa³, este artigo buscará, no primeiro momento, analisar como a concessão da condição de refugiado se dá por processos quase judiciais, a que se denomina elegibilidade. No segundo momento, será preciso buscar o que se entende por direito de defesa e, por fim, como é possível fazer leituras sobre a elegibilidade e o direito de defesa à luz da distopia kafkiana.

2 REFÚGIO POR ELEGIBILIDADE NO BRASIL

E agora recomendo ao senhor [...] que vá ao seu quarto, que fique calmo e espere por aquilo que será decretado ao seu respeito (Kafka, 2016, p. 21)

O refúgio por elegibilidade é regido por um marco normativo internacional que remonta ao ano de 1951, com a aprovação da Convenção de Genebra. As práticas do refúgio por elegibilidade, conduzidas em vários países pelas autoridades governamentais, podem ser entendidas como práticas de determinação da condição refugiada, isto é, de concessão do *status* de refugiado ao sujeito percebido como solicitante autêntico. Entretanto, a própria Convenção de 1951 não prescreve os mecanismos para a determinação de quem é ou não um refugiado, cabendo aos governos de cada país a formulação e a organização de seus processos de elegibilidade (Alexander, 1999; Gorlick, 2002; Kagan, 2006). Tais processos são considerados, ainda assim, a chave para a proteção desse sujeito (Kagan, 2006), uma vez que seria o meio pelo qual aqueles em necessidade de

³ Fazemos uso, especialmente, de levantamento bibliográfico relativo ao tema do presente estudo e angariamos informações decorrentes de nossa vivência diária enquanto pesquisadoras e profissionais na e da área.

proteção são identificados (Alexander, 1999) ou produzidos (Facundo, 2014). Nesse contexto, o processo de elegibilidade também se apresenta como crucial para os pesquisadores do tema devido ao fato de que refletiria a transformação do direito e da política em práticas (Alexander, 1999; Kagan, 2003; Rousseau *et al.*, 2002; Saltsman, 2014).

O processo de elegibilidade exige do solicitante de refúgio um relato coeso, uma confissão detalhada sobre os medos de perseguição, a exposição dos traumas sofridos, a elaboração de um discurso que pode ter sido silenciado, até então, por uma estratégia pessoal de memória e esquecimento da dor. Se um solicitante de refúgio é ou não um refugiado “autêntico”, com todos os direitos limitados e obrigações totais implicados no estatuto, está intimamente atrelado a sua capacidade de navegar pelas complexidades do processo de elegibilidade e de entender os significados das questões que deve responder continuamente de acordo com uma série de princípios e critérios aos quais, normalmente, o sujeito migrante não tem acesso. Essa construção também depende de como agentes governamentais irão interpretar e confrontar a narrativa do solicitante e a credibilidade de seu pedido, produzindo contranarrativas e objeções aos processos de solicitação, possivelmente em espaços onde os solicitantes não participam como atores ou se encontram apenas sujeitos a inquisições.

Nesse sentido, o refugiado pode ser entendido como uma categoria artificial construída através de relações desiguais e responsáveis por estabelecer, dentre outras coisas, quais países podem ser vistos como “produtores” de refugiados, quais elementos favorecem a veracidade e a credibilidade das narrativas e qual linguagem corporal é mais adequada para narrar as perseguições alegadas (Jubany, 2011; 2017). A partir das práticas diárias desse universo é possível observar aquilo que Fassin (2007, p. 501) denomina “defesa de causas”, o que “pressupõe não só deixar de lado outras causas, mas também produzir representações públicas dos seres humanos que devem ser defendidos”. É nesse sentido que acreditamos ser adequado corroborar a perspectiva exposta por Rojas (2016, p. 378) de que “*aquilo que existe é sempre o efeito de práticas ou performances*”.

Conforme nos diz Saltsman (2014), há um consenso em emergência hoje sobre a importância de analisar o processo de determinação de *status* do refugiado, já que envolve a transformação da lei e da política em

práticas. A perspectiva adotada aqui aponta, então, para a potencial conexão com a sociologia política internacional e a virada prática que procura estudar não as entidades, mas as práticas através das quais estas são criadas, reiteradas, modificadas e estabelecidas por meio de conexões (Huysmans; Nogueira, 2016). As práticas diárias das pequenas coisas permitem, assim, olhar para o processo do refúgio por elegibilidade e para práticas de fronteirização que atuam no Brasil, a fim de diferenciar entre quem é bem-vindo e quem não o é, através de uma análise que avalia o merecimento da solicitação.

No Brasil, o refúgio por elegibilidade tem início a partir da entrada do sujeito no país e seu anúncio do pedido de refúgio perante um agente da Polícia Federal, responsável por lavrar um Termo de Declaração que traz as razões pelas quais o sujeito está solicitando refúgio e seus dados pessoais básicos (Jubilut, 2007). Além disso, um dos passos mais importantes para o solicitante de refúgio recém-chegado ao Brasil é o preenchimento do formulário de solicitação de refúgio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)⁴ que, após preenchido, deve ser entregue em qualquer Unidade da Polícia Federal. As mais de vinte páginas do formulário são constituídas por algumas questões vistas como fundamentais para a avaliação do pedido de refúgio, como perguntas sobre as razões que levaram o solicitante a deixar seu país de origem e a buscar proteção como refugiado no Brasil, o que ocorreria caso o solicitante retornasse ao seu país de origem e a existência ou não de algum temor de ameaça a sua integridade física ou mental ou a sua liberdade. É, assim, com base nesse documento preenchido pelo solicitante, bem como no Termo de Declarações da Polícia Federal, que a narrativa do sujeito será avaliada e confrontada no decorrer do processo.

Nas práticas do refúgio por elegibilidade, no Brasil, também emerge como parte integrante fundamental a condução da entrevista com o

⁴ Criado pela Lei 9.474/97, a fim de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado no Brasil, o CONARE é um órgão multiministerial. Compõem o CONARE: Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores, vice-presidência; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento de Polícia Federal; Cáritas/RJ e Cáritas/SP como representantes da sociedade civil, titular e suplente, respectivamente; e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados ou United Nations High Commission for Refugees (ACNUR/UNHCR), que possui direito a voz, sem voto. A Defensoria Pública da União tem *status* de membro consultivo perante o CONARE. O Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) participa como membro observador.

solicitante, após o preenchimento do formulário que deu entrada, juntamente com outros documentos pessoais do sujeito, ao processo oficial de solicitação do refúgio⁵. Nessa entrevista está em análise a credibilidade da narrativa do solicitante, constantemente contrastada com a situação supostamente objetiva em seu país de origem ou de residência habitual. O ritual da entrevista passa, usualmente, pela apresentação do processo de elegibilidade por parte do oficial de proteção entrevistador, que reforça a questão da confidencialidade e sigilo, no que diz respeito às informações narradas pelo solicitante, naquele espaço e momento de troca. Após tal apresentação, o oficial entrevistador conduz perguntas acerca do perfil do solicitante, com suas informações pessoais gerais, e posteriormente dá início aos questionamentos mais direcionados aos motivos pelos quais o solicitante deixou seu país de origem ou de residência habitual e decidiu solicitar refúgio – ou seja, sua história de perseguição ou de temor.

Cabe destacar aqui a possibilidade de realização de entrevistas não-oficiais e não-obrigatórias com atores diferentes desse universo, principalmente em locais como Rio de Janeiro e São Paulo, onde a atuação da sociedade civil através da Cáritas se dá de maneira mais acentuada. A partir dessas entrevistas, atores representantes da sociedade civil no CONARE podem formular seus próprios pareceres sobre os processos em andamento e articular suas opiniões ou votos em relação a alguns casos particulares, a fim de que sejam discutidos em espaços coletivos de decisão, em etapas posteriores do processo⁶. Não podemos deixar de ressaltar, porém, que tais entrevistas não possuem o peso e o caráter da entrevista oficial, relatada em parágrafo anterior – e a partir da qual é produzido, necessariamente, o parecer que expõe a fundamentação para deferimento ou indeferimento do pedido.

O parecer oficial de elegibilidade do CONARE é produzido pela presidência do comitê, ou seja, pelo Ministério da Justiça, e é o momento

⁵ O prosseguimento para a etapa da entrevista com um Oficial de Elegibilidade do CONARE não ocorre de maneira célere, tendo em vista o pequeno número de funcionários disponíveis para realização das entrevistas.

⁶ Na produção do parecer, há que se ressaltar a busca feita, por parte dessas instituições representantes da sociedade civil, para separar o que percebem como “casos fortes” daqueles entendidos como “casos fracos” – isto é, atua-se no âmbito da diferenciação entre o migrante econômico e o refugiado, assim como opera-se sob a lógica dos votos em favor de causas que possuam mais chances de serem reconhecidas pelo governo brasileiro.

processual no qual os oficiais de elegibilidade dispõem as recomendações sobre as solicitações de refúgio apresentadas ao governo brasileiro. Tal documento se baseia em um arcabouço normativo que constitui parte essencial da gramática legal-burocrática dos processos de elegibilidade no país. A partir desse léxico, instituições representantes da sociedade civil adaptam e organizam suas práticas diárias, membros do CONARE debatem e fundamentam posições no Grupo de Estudos Prévios (GEP)⁷, recursos contra solicitações indeferidas são interpostos⁸, reuniões de formação dos atores que constituem o universo institucional do refúgio são realizadas e decisões são legitimadas. Nesse sentido, após as entrevistas realizadas com atores representantes da sociedade civil no CONARE e com os oficiais de elegibilidade desse Comitê, os posicionamentos em relação às solicitações de refúgio são discutidos no GEP. Em seguida, o posicionamento desse grupo, recomendando pelo deferimento ou indeferimento das solicitações de refúgio em análise, é encaminhado ao plenário do CONARE, a fim de que a decisão final seja produzida.

O arcabouço normativo que constitui o parecer de elegibilidade é formado por uma coletânea de leis, resoluções normativas em anuais de procedimentos e diretrizes que orientam as diferentes percepções acerca da chamada análise de credibilidade. Tal análise é vista como um dos aspectos centrais mais desafiadores do processo de determinação da condição refugiada, uma vez que grande parte das rejeições de concessão do *status* é baseada na justificativa de que a autoridade competente não acredita naquilo que o solicitante de refúgio diz (HHC, 2013). A credibilidade é entendida, assim, em relação às afirmações do solicitante de refúgio que são relevantes para a avaliação de sua solicitação, a fim de que seja possível determinar se essa é “genuína” e “merecedora de proteção” (HHC, 2013, p. 28). Nesse sentido, a credibilidade é estabelecida quando o solicitante

⁷ O Grupo de Estudos Prévios (GEP) é um ambiente coletivo não obrigatório, mas que acontece regularmente, antes das reuniões Plenárias, sendo essas responsáveis pela decisão formal dos casos. O GEP é composto por todos os membros do CONARE que desejarem dele participar, mas, em geral, participam representantes do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, da Polícia Federal, da Sociedade Civil organizada, além de membros observadores e consultivos, tais quais o Instituto Migrações e Direitos Humanos, o ACNUR e a DPU.

⁸ Ainda que este seja um tema a ser debatido no próximo tópico, é preciso ressaltar que nem todos os recursos interpostos frente a decisões pelo indeferimento da condição de refúgio baseiam-se no parecer, haja vista que ele não é entregue ao solicitante de refúgio quando da notificação da decisão do processo.

apresenta uma reivindicação consistente e plausível, que não contradiz os fatos gerais conhecidos (como as informações sobre o país de origem) e, com isso, é crível (HHC, 2013). Nessa análise, então, é preciso avaliar a *consistência externa*, isto é, se as afirmações do solicitante estão em conformidade com outras evidências objetivas e fontes de informação, especialmente no que tange ao país de origem; a *consistência interna*, ou seja, se a narrativa do solicitante é bem detalhada e não apresenta contradições; e a *plausibilidade* ou a possibilidade de que aquilo que está sendo narrado possa ter acontecido ou possa vir a acontecer de fato (ACNUR, 2013; HHC, 2013).

Os critérios e elementos principais que orientam as análises de credibilidade acabam dependendo de uma série de testes de memória e emoção orientados de forma pouco razoável e de forma a “provarem” a autenticidade das solicitações. No que diz respeito à memória, por exemplo, espera-se que o solicitante de refúgio “autêntico” apresente detalhadamente lembranças de locais, datas, cronologias de eventos, pessoas e fatos cotidianos que seriam dificilmente memorizados por qualquer sujeito em situação não traumática e na ausência de obstáculos linguísticos e culturais (Cameron, 2010). Já em relação às emoções e narrativas, os solicitantes de refúgio que não se enquadram nas expectativas dos oficiais de elegibilidade são comumente vistos como impostores. Conforme nos diz Graham (2002), o *status* de refugiado verdadeiro está em perigo caso o solicitante apresente suas emoções em desacordo com o estereótipo do comportamento apropriado, o qual inclui falta de agência e iniciativa, depressão ou tristeza, relação com autoridades marcada por poucas demandas e por um espírito de gratidão. O afastamento de tais expectativas e estereótipos pode gerar, assim, a recusa das solicitações com base em suposta falta de autenticidade, fazendo com que o solicitante de refúgio se depare com “um muro de indiferença burocrática” (Graham, 2002, p. 211).

Através da análise de credibilidade, o processo de elegibilidade acaba funcionando para proteger o estatuto do refúgio de “contaminações” de outros sujeitos migrantes. Em outras palavras, facilmente escutadas no universo institucional do refúgio no Brasil, é preciso impedir o uso “abusivo” e “indevido” do estatuto do refúgio. Nesse âmbito, a análise de credibilidade representa parte crucial na tarefa de proteção do próprio

estatuto. Apesar dessa análise não ser mencionada na Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, nem na lei brasileira que regulamenta a questão, e de ser apresentada como um mecanismo alternativo à prova que deve funcionar para compensar as dificuldades de encontrar e expor evidências nas solicitações de refúgio (Sweeney, 2009), há uma busca pela verdade (Bohmer e Shuman, 2007) em uma “cultura da descrença” (Alexander, 1999; Jubany, 2011, 2017; Souter, 2011; Weston, 1998) que faz uso da credibilidade como base única para legitimar decisões negativas (Magalhães, 2014, 2016). O objetivo desse processo inquisitivo pode ser entendido como uma busca pela proteção do estatuto do refúgio do uso considerado abusivo e indevido por outros sujeitos migrantes, tornando o *status* do refugiado não mais um direito básico da Convenção de 1951, mas um prêmio altamente privilegiado que poucos merecem e muitos demandam ilegalmente (Zetter, 2007).

Após essa análise de credibilidade, disposta na redação do parecer do oficial de elegibilidade, bem como a passagem pelo GEP, o caso é finalmente decidido na reunião Plenária. Se o pedido tiver sido deferido ou não, o solicitante receberá sua notificação a próxima vez que for à Delegacia da Polícia Federal responsável. Após esse momento, em caso de indeferimento, o solicitante tem apenas 15 (quinze) dias para apresentar um recurso administrativo, endereçado ao Ministro da Justiça, para que seu pleito seja reavaliado. Igualmente ao excerto colacionado na epígrafe deste tópico, em que K. espera que outros tomem decisões a seu respeito, sem que as possa conhecer ou sequer entenda de que se tratam, o solicitante de refúgio não participa das decisões de seu próprio pedido de refúgio. Quando recebe a notificação da decisão final, sequer sabe por que foi ou não reconhecido refugiado. Se a decisão optou pelo deferimento, o agora refugiado não conhece as razões que levaram ao reconhecimento, nem pode supor que tenha sido sua narrativa, única e exclusivamente. Tornou-se refugiado, mas nem sabe por quê. Apenas é. O solicitante indeferido, tampouco; a burocracia administrativa apenas determina que não é refugiado, e ele sequer consegue contra-argumentar, caso seja seu desejo, com base nos argumentos usados pelo próprio Comitê. Terá que se defender, mas não sabe de quê.

3 DIREITO À DEFESA NO PROCESSO DE REFÚGIO: O CONVENIENTE SILÊNCIO

É que o processo de um modo geral não apenas é secreto para o público, mas também para o acusado (Kafka, 2016, p. 140).

No Brasil, o acesso à ampla defesa e ao contraditório é garantido constitucionalmente, como direito fundamental, no artigo 5º, LV, da Constituição Federal de 1988 (CF), tanto em processos judiciais quanto administrativos, igualmente a nacionais e não-nacionais. O processo de refúgio, por sua vez, é um processo administrativo especial, ou seja, é um procedimento que se desenvolve majoritariamente no âmbito da Administração Pública Federal. Em relação aos processos administrativos especificamente, a norma responsável para preencher as lacunas seria, para além do texto constitucional já mencionado, a Lei de Processos Administrativos, nº 9.784/1999.

Isto posto, é possível destacar alguns pontos: 1) o processo de refúgio, brevemente narrado *supra*, é um processo administrativo; 2) a principal norma responsável por regê-lo é a Lei nº 9.474/1997; 3) em caso de lacuna dessa norma, quem deve suprir tal silêncio é a Lei de Processos Administrativos, além da própria CF; 4) a Lei de Refúgio não contém nenhum artigo referente ao acesso à defesa; 5) a Lei nº 9.784/1999, por sua vez, garante, em seu artigo 3º, que o interessado tenha acesso aos autos do processo, conheça a decisão proferida, formule alegações antes da decisão e faça-se assistir por advogado, caso deseje.

A conclusão a que se pode chegar, tendo em vista uma análise puramente legalista dos diplomas dispostos acima, é que o solicitante de refúgio tem direito à defesa, como qualquer outra pessoa, em qualquer outro processo administrativo. A prática, no entanto, demonstra o contrário. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar a força da lacuna legal no que tange aos atos e processos administrativos. Quando a Lei do Refúgio resolve silenciar quanto à representação jurídica, ao acesso ao desenvolvimento e atos do processo e ao acesso ao órgão colegiado de decisão, é necessário pensar as muitas consequências que isso pode trazer ao interessado, do ponto de vista de acesso (ou não) a direitos, haja vista a vinculação direta da Administração Pública à lei.

Após mais de 20 (vinte) anos da Lei nº 9.474/97 em vigor, a prática estabelecida demonstra que: 1) uma ínfima minoria de solicitantes conta com o apoio e representação jurídicos de advogados no processo; 2) solicitantes de refúgio não têm vista, como praxe, de seus processos⁹; 3) em momento algum o interessado terá acesso direto ao órgão colegiado, isto é, ao CONARE¹⁰; e, por fim, 4) nenhum solicitante de refúgio tem acesso à decisão fundamentada de seu processo. No que se refere a este último ponto, importante destacar que a Lei nº 9.474/1997 faz distinções quanto ao acesso à decisão de deferimento e de indeferimento. Quando o caso é julgado pelo reconhecimento da condição de refúgio, a lei tão somente diz, no artigo 27, que o CONARE notificará o solicitante, ao passo que, quando o julgamento for pelo indeferimento, o artigo 29 estabelece que deve ser fundamentada na notificação ao solicitante. A praxe, no entanto, é que nem no caso de decisão positiva, nem na decisão negativa, o solicitante recebe notificação fundamentada. Ao se dirigir ao Departamento de Polícia Federal mais próximo de onde reside, o solicitante de refúgio recebe tão-somente uma notificação, de poucas linhas, dizendo se seu pleito foi ou não deferido e informando a lei utilizada para basear tal decisão. Os motivos pelos quais se decidiu daquela maneira, entretanto, permanecem um mistério.

Apenas solicitantes que se dirigem às organizações com assento no CONARE, tais quais a CARJ, CASP e IMDH, e buscam orientação podem ver, se assim for disponibilizado por essas instituições, o parecer oficial do MJ referente ao seu caso, mas, em nenhum momento, esse solicitante saberá o teor das discussões da reunião Plenária que motivaram o *decisum*. Importante ressaltar que essas instituições concentram-se em poucas cidades, a saber, Rio de Janeiro, São Paulo e Brasília, e nem mesmo todos os solicitantes de refúgio que estão nesses locais se dirigem a elas para tomar conhecimento de seus casos. Isso significa que não há uniformização

⁹ Solicitantes de refúgio podem, se desejarem, enviar e-mails ao CONARE solicitando informações, tais como o status de seu processo. Normalmente obtêm respostas sem muitos detalhes. Solicitantes que vivem em cidades onde há as organizações que representam a sociedade civil no CONARE normalmente se dirigem a elas com fins de obter informações mais detalhadas do seu processo.

¹⁰ A entrevista oficial de elegibilidade, descrita no tópico anterior, é feita por um oficial de elegibilidade, funcionário vinculado ao CONARE, responsável pela feitura da entrevista e do parecer oficial, o qual, por sua vez, tem o timbre do Ministério da Justiça. Nesse sentido, a única oportunidade em que o solicitante tem de dizer algo é para o oficial de elegibilidade, que, apesar de vinculado ao CONARE, produz o parecer/voto do MJ. Assim, o solicitante de refúgio não se dirige diretamente ao órgão colegiado como um todo.

no tratamento de solicitantes de refúgio que têm acesso institucional e aqueles que não têm.

Importante frisar, ainda, que diferentemente de procedimentos administrativos em geral, o processo de refúgio é, como regra, sigiloso¹¹, sob justificativa de que o segredo é essencial para a proteção do interessado. De fato, pessoas perseguidas em seus países de origem, muitas vezes por agentes de Estado, temem que, por alguma razão, as autoridades de seus países tomem conhecimento de onde estejam. A prática, no entanto, demonstra que o segredo total e absoluto não tem como efeito somente proteger o solicitante de ser descoberto por seu país de origem, mas também compromete seu próprio direito à ampla defesa e ao contraditório, haja vista que solicitantes de refúgio, principais interessados no desenvolvimento de seu pleito, não têm acesso nem ao andamento do processo e, como consequência, o direito de refúgio em si se torna enfraquecido.

Ainda que, quando solicitado, advogados que representam solicitantes de refúgio tenham acesso aos pareceres oficiais de elegibilidade, nem sequer são notificados de entrevistas ou de quando os pedidos de seus clientes são pauta da Reunião Plenária. Ressalte-se, novamente, que apenas uma ínfima minoria de solicitantes é representada administrativamente por advogados. Como pensar acesso à representação jurídica se grande parte dos milhões de refugiados no mundo não têm o mínimo? As emergências, para as organizações internacionais e para as ONGs, são, em geral, outras. Mesmo em regiões em que o refúgio também se desenvolva por elegibilidade, como é o caso da União Europeia, sempre há urgências concebidas como mais gravosas com que se envolver.

De fato, o direito à representação por um advogado, ou mesmo o acesso à ampla defesa, em geral, nunca foi pauta principal, ou sequer subsidiária das organizações pertencentes ao universo institucional do refúgio, termo este cunhado por Angela Facundo (2014). O refúgio, em si, sequer tem sido tratado pelo código dos direitos, mas pelo da solidariedade,

¹¹ Como prevê o artigo 20 da Lei nº 9.474/97.

da bondade, pela maior parte das instituições envolvidas (De Lucas, 2018, p. 173)¹².

No Brasil, isto também não é muito diferente. Como mencionado, apesar de haver normas que, quando analisadas em conjunto, possibilitam, na teoria, ampla gama de direitos processuais aos solicitantes, as principais instituições envolvidas com a temática¹³ nunca levantaram como pauta o direito à ampla defesa, mesmo em períodos com baixo número de solicitações¹⁴. O silêncio da Lei do Refúgio, nesse ponto, pode ser considerado bastante conveniente, do ponto de vista de tornar o/a solicitante um infrassujeito de direitos, uma vez que extremamente enfraquecido em seu processo. Essa relevante lacuna, pois, corrobora o desenvolvimento desse mundo do refúgio no Brasil, cada vez mais distante da esfera dos direitos, e mais aproximado do campo do humanitário.

Assim, o solicitante torna-se mais dependente das instituições envolvidas, as quais, por sua vez, mantêm seu *status* de poder como detentoras de informação e influência política. Como consequência, o solicitante acaba tendo pouco a dizer sobre seu próprio pleito. A própria entrevista de elegibilidade, um dos principais momentos em que o interessado é ouvido¹⁵, assemelha-se a uma audiência de instrução, haja vista que, em geral, a narrativa é o único elemento de prova colhido. Raros os casos em que é apresentada uma análise mais técnica das razões para refúgio, por parte do interessado, e, muito menos ainda, aqueles em que o solicitante pode demandar a fala junto aos membros do comitê, numa

¹² De Lucas (2018) inclusive menciona como, na região italiana do Mediterrâneo, muitas ONGs “não dóceis”, ou seja, que não tratam o tema do refúgio sob o código da bondade, foram consideradas cúmplices das redes de *smugglers* de imigrantes, ensejando inclusive que o governo italiano firmasse um código de conduta das ONGs que operam no Mediterrâneo, a ser por elas assinado. Entre as que não assinaram está a Médicos Sem Fronteiras, por exemplo.

¹³ Todos os membros do CONARE, sejam com voto ou membros observadores.

¹⁴ A própria Defensoria Pública da União (DPU) apenas foi admitida, como membro consultivo do CONARE, em 2012 e participa, desde então, de reuniões de Grupos de Estudos Prévios (GEP) e de reuniões Plenárias, manifestando-se sobre todos os casos, independentemente se os acompanham de maneira individual ou não. Por outro lado, há memória de presença de pouquíssimos advogados/as de solicitantes de refúgio em tais reuniões, e apenas um refugiado (ou seja, não mais solicitante) falou em uma reunião plenária, Charly Kongo, congolês, em 2014. Ressalte-se que mesmo a presença da DPU foi garantida somente após resultado de Ação Civil Pública (n. 001112204201240361006 SP) interposta contra o CONARE naquele mesmo ano, para garantir, dentre outras coisas, acesso às reuniões Plenárias e ao GEP (DPU, 2018).

¹⁵ Ressalte-se que, quando do preenchimento do formulário, o solicitante também deve escrever aquilo que lhe está sendo questionado.

reunião Plenária, por exemplo. E, como o próprio Fassin (2012, p. 111) constatou, “[...] a palavra do solicitante de refúgio já não representa mais prova suficiente [...]”. Além do mais, como também demonstrado pelo antropólogo, o campo do humanitário disputa o valor do testemunho. Em outras palavras, uma importante parte da ação humanitária se dá no testemunho de determinadas organizações, que se autoconsideram porta-vozes dos refugiados e solicitantes de refúgio. Assim,

Na era contemporânea, a verbosidade de trabalhadores humanitários toma, portanto, o lugar do silêncio dos sobreviventes. A voz dos primeiros substitui a voz dos últimos. Ou, para ser mais preciso, em quaisquer momentos que as vítimas de violência são vistas como privadas de poder se expressar, as organizações humanitárias falam em seu lugar: elas estabeleceram a si mesmas como porta-vozes dos sem voz (Fassin, 2012, p. 206-207, grifos nossos).

Talvez essa seja a razão pela qual as principais organizações humanitárias não disputam o tema do acesso à ampla defesa, afinal, têm se colocado como a voz dos solicitantes de refúgio no CONARE, o que lhes confere poder e ingerência políticos, seja com o governo ou com as organizações internacionais, seja com a própria população refugiada¹⁶. Enquanto sujeitos (ou infrassujeitos) constantemente mediados, a fala do solicitante, ou do subalterno, nunca é propriamente sua, nem mesmo em contexto de entrevista oficial, afinal, como disserta Fassin (2012, p. 147), o que se espera dos refugiados “não são suas verdades, mas narrativas efetivas”. Estas, por sua vez, são construídas por dinâmicas nas quais participam muitos atores, com exceção do solicitante de refúgio.

Defender-se, pois, fica muito dificultado. Em contraste com os diplomas legais, que, em conjunto, podem ser considerados exemplos mundiais de regulamentação da temática, a Lei de Refúgio, em si, silencia em pontos bastante relevantes de maneira conveniente e efetiva no sentido de invisibilizar o solicitante. A distopia kafkiana se materializa, pois, no refúgio por elegibilidade. Um processo sem defesa ou defensor, em que o teor da decisão é desconhecido e a parte interessada pouco fala, vê e ouve.

¹⁶ Incluímos, aqui, tanto solicitantes de refúgio quanto refugiados já reconhecidos.

4 O UNIVERSO DISTÓPICO DA ELEGIBILIDADE

O veredicto não vem de repente, o procedimento jurídico só aos poucos se transforma em veredicto (Kafka, 2016, p. 243).

O universo d'*O processo* tem início quando Josef K., ou K., como mais comumente é referido, se vê detido em sua própria casa, por uma suposta denúncia que haviam feito contra ele – ainda que ele não soubesse quem afez, nem mesmo do que estaria sendo acusado. No desenrolar da história, o leitor acompanha as muitas tentativas de K. em saber as razões para a denúncia, conhecer a sua acusação, entender como funcionam as burocracias desse processo, em específico, e de seu tribunal, e tentar se defender, sem sucesso algum. Teríamos, nesse contexto, uma “dinâmica de *coisificação* do humano” (Acosta; Castanha, 2017, p. 449), que revelaria “um viés desapaixonado do direito, na medida em que este se promove como mero instrumento automatizado de controle social, autorreferenciado e totalmente despido de qualquer preocupação com o indivíduo que tenha tido a infelicidade de ser processado” (Acosta; Castanha, 2017, p. 449).

Argumentamos que esse mundo distópico, escrito por Kafka, em especial seu aparelho judiciário ficcional, pode ser usado como ponto de referência para traçar paralelos relevantes com o processo de determinação da condição de refugiado ou, como denominamos, o processo de elegibilidade – especialmente no que tange ao caso brasileiro.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de que K. não conhece o teor de sua acusação e sequer sabe a natureza do processo, isto é, se criminal ou cível e, frente ao desconhecimento, precisa se defender de tudo e de todos e de todas as maneiras possíveis. No processo de elegibilidade, por sua vez, não há uma acusação propriamente dita, haja vista a natureza *sui generis* do procedimento. Apesar disso, existe uma etapa de instrução, isto é, de coleta de provas, a fim de se demonstrar a verdade, que, conforme buscamos constatar, é resultado de muitas variáveis presentes antes, durante e depois do processo de elegibilidade, que quase nunca envolvem o relato de vida do interessado. Assim, o solicitante de refúgio, ainda que não tenha sido acusado propriamente dito, tem, na prática, a própria questão da verdade contra si. Em outras palavras, em processos de elegibilidade, a verdade se torna uma questão relevante quando seus interessados passam a

ser destinatários de suspeita (Fassin, 2013), isto é, a acusação contra a qual solicitantes de refúgio devem se defender é a de que não estão dizendo a verdade e de que são, portanto, impostores.

No entanto, como saber a verdade esperada, se o solicitante de refúgio não tem acesso às decisões dos processos de seus pares? Como fazer parte da construção da verdade, se a narrativa do interessado não faz parte da construção da verdade ou tem pouco valor? Como tensionar a possível decisão, se não é possível encontrar os juízes? E, sem conhecer a(s) narrativa(s) verdadeira(s), como o interessado defende o seu próprio relato? Como constrói uma narrativa efetiva?

O narrador de *O Processo* nos apresenta K. em dilema semelhante, quando decide se defender sozinho:

A petição representava com certeza um trabalho quase infinito. Não era necessário ter um caráter muito pusilânime para chegar facilmente à crença de que era impossível terminar a petição. Não por preguiça ou astúcia, [...], mas porque, desconhecendo a acusação existente, e mais ainda seus possíveis desdobramentos, precisava recobrar na memória toda a sua vida nos mínimos atos e acontecimentos, expondo-a e examinando-a por todos os lados (Kafka, 1997, p. 156).

Sem saber qual a verdade esperada, o solicitante de refúgio joga-se ao desconhecido. Para elaborar sua narrativa e tentar superar a desconfiança a ele direcionada, deve se lembrar de todos os mínimos detalhes de sua vida, sem saber quais deles devem ser destacados e quais descartados – na expectativa de que isso será suficiente para o resultado esperado do processo. Assim como K., quando o solicitante é finalmente entrevistado e, portanto, encara pela primeira vez alguém responsável por avaliar seu processo, parece que seu destino já foi amplamente discutido. Em reflexão sobre isso, o narrador da obra nos diz que, mesmo sendo a primeira vez que K. entra em contato direto com os responsáveis pelo seu caso, as pessoas já o conheciam e, sobre tal fato, pondera: “como era bonito se apresentar primeiro e só então se tornar conhecido” (Kafka, 2016, p. 242). No processo de elegibilidade, quando o solicitante se depara diretamente com os responsáveis por seu caso, ele já é amplamente conhecido e sua narrativa já foi avaliada pelo preenchimento do formulário de solicitação de refúgio e, possivelmente, contrastada com o que se sabe sobre a situação em seu país de origem – ainda assim, porém, o solicitante permanece sem ter

conhecimento claro sobre o que está sendo avaliado no sistema de verdade e de prova ao qual é submetido e do qual se tornou conhecido, porém sem conhecer.

Em segundo lugar, destaca-se ainda que, no julgamento ficcional d'O processo, os autos são secretos, à semelhança do processo de elegibilidade e, em consequência,

[...] os documentos do tribunal, sobretudo o auto de acusação, permaneciam inacessíveis ao acusado e à sua defesa, por isso geralmente não se sabia, ou pelo menos não se sabia com precisão, contra o que a primeira petição precisava se dirigir, de forma que só por acaso ela continha, em verdade, algo relevante para a causa. [...] Nessas circunstâncias, a defesa está evidentemente numa situação muito desvantajosa e difícil. Mas também isso é intencional. A defesa, na verdade, não é realmente admitida pela lei, apenas tolerada [...]. Mas também, esse tratamento dado aos advogados tem a sua justificativa. O que se quer é excluir o mais possível a defesa, tudo deve recair sobre o próprio acusado. (Kafka, 1997, p. 142-143).

Conforme se argumentou amplamente no ponto anterior, a Lei do Refúgio demonstra ser convenientemente silente a respeito de diversos dispositivos que, por consequência, tornam a defesa, se não impossível, muito dificultada. Pode o solicitante de refúgio ter acesso a um advogado? Em caso de resposta positiva, o defensor tem permissão de ver os autos do processo? Como? Existem limitações? De fato, conforme se verifica na situação de K., a defesa do/a solicitante de refúgio, se existir, está numa situação muito desvantajosa e difícil. Assim como o próprio interessado, seu defensor não tem, como praxe, acesso à Plenária, nem para fazer uma sustentação oral, nem mesmo para saber os termos da decisão final. Não seria esse o momento do processo kafkiano em que “[...] o processo acaba de ingressar numa fase em que não se pode mais oferecer nenhuma ajuda, em que nele trabalham cortes judiciais inacessíveis [...]” (Kafka, 1997, p. 150)?

Além disso, sem saber como outros casos semelhantes foram julgados, muito dificilmente se sabe o que argumentar em uma petição. Fato é que, no processo de elegibilidade, ainda que, em regra, seja permitida a defesa, como seus termos não estão precisamente postos na lei especial, as dificuldades são tantas para o acesso às informações, à feitura das “petições”, às entrevistas, às atas de reuniões relevantes etc. que a prática nos leva a concluir que a defesa é apenas tolerada no âmbito do

refúgio, e, em última instância, o que se quer é excluir a possibilidade de que ela exista – assim como ocorre com K.

Como se viu, a elegibilidade no Brasil é um procedimento quase judicial que se insere em uma ordem jurídica e também humanitária e que tem um mundo institucional já estabelecido desde a sua origem. Nesse sentido, essas organizações, frente à defesa, especialmente feita por advogados, devem reagir a um espectro do processo que nunca esteve materialmente presente – nem na lei, nem na prática, mas que existia sempre e tão-somente como uma possibilidade distante. Enquanto inexistente, as instituições reagiam entre si e se definiam em suas disputas por espaço, posicionamento e poder. A partir do momento que tensionadas pelo espectro da defesa, abre-se espaço a um território inexplorado, em que ainda não foram estabelecidos os limites – das próprias instituições antes envolvidas.

Como reagir ao desconhecido? O narrador da obra conclui que, diante do processo, K. deve é conformar com as condições existentes, pois,

[...] Mesmo que fosse possível melhorar os detalhes, [...] na melhor das hipóteses algo teria sido conseguido para casos futuros, embora com prejuízo incalculável para si próprio, por atrair desse modo a atenção especial dos funcionários cada vez mais vingativos. Tudo, menos despertar a atenção! Comportar-se com calma, ainda que seja contra os próprios desígnios! Tentar perceber que aquele grande organismo judicial fica, por assim dizer, eternamente pairando e que na verdade, quando se muda alguma coisa por conta própria, a partir da posição que se ocupa, retira-se o chão dos próprios pés, e se pode sofrer uma queda, ao passo que o grande organismo cria facilmente para si mesmo, em outro lugar, um substituto para a pequena perturbação [...] e permanece inalterado, se é que – o que é até provável – não se torna mais fechado, mais atento, mais severo, mais maligno ainda. (Kafka, 1997, p. 148-149)

Diante da possibilidade muito factível de que, frente ao tensionamento, o sistema estabelecido irá contrarregar para conter a perturbação ao *status-quo anti*, podendo vir a se tornar até mais fechado, atento e severo, muitos organismos, para evitar que isso aconteça, preferem não lançar mão do direito de defesa ou até buscam suprimi-lo. Em outras palavras, para evitar o desaparecimento do direito de refúgio, inviabiliza-se o direito de defesa. Ao fim e ao cabo, o solicitante de refúgio é apenas um infrassujeito de direitos, haja vista a incapacidade de acessar todo o leque

de direitos estabelecido na CF e em leis ordinárias a brasileiros/as e residentes.

Os caminhos percorridos pelo solicitante de refúgio, assim como os de K., são cheios de dúvidas sobre o funcionamento da estranha e desconhecida burocracia institucional – onde ficam os órgãos, quais são eles, quem julga, com quem ele deve falar, o que significa cada etapa e a que ele tem acesso –, além de misteriosos em relação ao que ele tem direito: A um advogado? A fazer um peticionamento? A acessar as instâncias de decisão? Sem saber o teor de sua acusação, K. não sabe se defender, assim como o solicitante de refúgio, que sequer toma conhecimento do teor da decisão, contra a qual recorre às cegas. O teor distópico/kafkiano do processo de elegibilidade está presente nas ausências da lei e nas lacunas da prática, que contribuem para que esse processo administrativo, supostamente simples, seja complexo, misterioso, hierárquico, autoritário e da ordem da exceção. Conforme ocorre com K., tudo se torna dúvida e culpa em um processo no qual prevalecem questionamentos sem respostas, confusão generalizada e descrença que recai sobre a possibilidade do uso indevido do estatuto do refúgio.

Como uma possível defesa pode atuar diante do cenário posto por esse processo de elegibilidade? Quando K. descobre que um pintor com conhecimento sobre o tribunal poderia ajudá-lo, questiona a respeito da possibilidade de seu auxílio no processo:

Como o senhor pretende fazê-lo? – perguntou K. – Já que o senhor mesmo disse há pouco que o tribunal é totalmente inacessível às provas. – Inacessível apenas às provas que se apresentam diante do tribunal [...] – Mas as coisas mudam de figura, no que diz respeito a isso, quando se procura agir por trás do tribunal público, ou seja, nas salas de entrevista, nos corredores, ou, por exemplo, também aqui no ateliê (Kafka, 2016, p. 176).

A possibilidade de defesa do solicitante de refúgio fica, assim como na história de K., em grande medida restrita à presença de um advogado em salas de entrevista, à disponibilidade do diálogo com os atores do processo em corredores ou outros espaços informais de interação, mas impedida de atuar nos locais oficiais em que o caso está sendo julgado e, portanto, impossibilitada não somente de oferecer provas diante do comitê multiministerial responsável pelas decisões, como também de entender o debate travado e a sustentação das argumentações. Diante disso,

restringem-se as possibilidades de contra-argumentação, nos espaços oficiais de decisão, por parte da defesa do solicitante, além das chances de realização de um recurso bem fundamentado, diante do indeferimento de casos. O narrador de *O Processo* parece revelar que – mesmo estando próximo de seu desfecho trágico, porém absurdo – persistiram em K. dúvidas sobre o seu processo e julgamento:

Existiam objeções que haviam sido esquecidas? Com certeza elas existiam. Muito embora a lógica seja inabalável, ela não resiste a uma pessoa que quer viver (Kafka, 2016, p. 261).

5 CONCLUSÕES

Em pergunta profundamente simbólica, Josef K. questiona se ele “poderia representar, sozinho, toda a comunidade?” (Kafka, 2016, p. 239). É, assim, com tal questionamento em mente, que nos encaminhamos à conclusão deste artigo. Poderia o solicitante de refúgio, que navega as complexidades do sistema brasileiro de elegibilidade, representar uma comunidade mais ampla de pessoas sujeitas à regulação por uma rede complexa de burocracias e atores institucionais? Embora os processos de determinação do *status* de refugiado não tenham sido previstos pelos marcos internacionais do refúgio, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ficando a cargo de cada país sua delimitação, iniciamos a escrita fazendo referência a um sistema mais amplo de regulação das populações. Conforme procuramos demonstrar através da explicitação da análise de credibilidade, há em curso práticas inquisitórias de busca pela verdade e prova que enxergam o solicitante de refúgio através da ótica policlesca da eterna suspeita. Se a Europa emerge, nesse contexto, como caso exemplar do endurecimento de medidas migratórias que também recaem sobre os sujeitos em busca de refúgio, o Brasil não figura como modelo de justiça quando nos defrontamos com as distopias dos seus processos de elegibilidade.

A proposta comparativa entre o refúgio por elegibilidade no Brasil e a distopia retratada pela obra de Franz Kafka não foi desenvolvida de maneira a formular alternativas de judicialização dos processos de elegibilidade. Não nos interessa aqui propor mecanismos que tornem a solicitação de refúgio uma questão meramente jurídica, sem levar em conta sua alocação no campo do humanitário. O que pretendemos demonstrar

nestas páginas guarda relação mais estreita com uma tentativa de análise crítica do modo de operar do sistema brasileiro de refúgio e do que consideramos obstáculos à possibilidade de defesa do solicitante e a sua própria atuação enquanto ator, e não mero espectador, do seu processo. Preocupam-nos, assim como poderiam preocupar o leitor da obra de Kafka, os excessos de uma burocracia que jamais permite aos sujeitos sobre os quais recai confrontar os absurdos de uma realidade profundamente marcada pela regulação das coisas e das populações. Se parece a alguns um exagero abordar o processo do refúgio por elegibilidade sob a luz comparativa de um processo acusatório que nunca é formalmente apresentado e sobre o qual o acusado nunca consegue obter informações, nos parece significativa a possibilidade que encontramos de traçar tantos paralelos entre eles.

A argumentação de que o processo de elegibilidade é apenas um procedimento administrativo – e, portanto, não um julgamento com acusados e juízes – parece passar longe de uma compreensão apurada do caráter violento de inquisição constante ao qual o solicitante é submetido. A chave desse processo, a análise de credibilidade, envolve necessariamente uma avaliação subjetiva da verdade dos solicitantes de refúgio. Busca-se, de forma incessante, revelar contradições e inconsistências, reunir elementos de prova, exigir relatos lineares e coesos a partir da memória do trauma, separar o refugiado “autêntico” do imigrante “impostor”. Até que se prove refugiado, todos são considerados suspeitos. Tal qual processos policiaiscos de investigação, todo solicitante é tratado sob a ótica da suspeita da tentativa do uso abusivo ou indevido do estatuto sagrado do refúgio. Em julgamento estão a fundamentação do seu temor, a veracidade de suas informações pessoais, a plausibilidade de seu relato e a expressão de suas emoções – em suma, em julgamento está toda sua vida.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Daniel; CASTANHA, Ruth. Direito, justiça e mito: uma leitura a partir de “O processo”, de F. Kafka. *Anamorphosis - Revista Internacional de Direito e Literatura*, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 437-464, 2017. doi: <http://dx.doi.org/10.21119/anamps.32.437-464>.

ALEXANDER, Michael. Refugee Status Determination Conducted by UNCHR. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v.11, n.2, p. 251-289, 1999.

UNHCR – United Nations High Commission for Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems. Genebra: ACNUR, 2013. Disponível em: <http://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems.html>. Acesso em: 14 jun. 2017.

BOHMER, Carol; SHUMAN, Amy. Producing epistemologies of ignorance in the political asylum application process. *Identities*, Londres, v. 14, n.5, p. 603-629, 2007.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 21 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm. Acesso em: 21 out. 2018.

CAMERON, Hilary Evans. Refugee Status Determination and the Limits of Memory. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 22, n. 4, p. 469-511, 2010.

CAMPBELL, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.

COMISSÃO EUROPEIA. EU-Turkey Statement: Questions and Answers. Disponível em: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-963_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm). Acesso em: 21 out. 2018.

DE LUCAS, Javier. Refugiados: um test de lanecropolitica. In: CONTARINI, Eugenia C. (org.). *Protección Internacional de Personas Refugiadas*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones UBA, 2018.p. 163-180.

DPU. Notícias: Brasília, 19/12/2012. Disponível em: <http://www.dpu.def.br/legislacao/leis?id=10134:dpu-participa-pela-primeira-vez-de-reuniao-plenaria-do-conare&catid=79>. Acesso em: 21 out. 2018.

FACUNDO, Angela. *Êxodos e refúgios: colombianos refugiados no sul e sudeste do Brasil*. Tese (Doutorado em Antropologia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Museu Nacional, Rio de Janeiro, 2014. 388f.

FASSIN, Didier. Humanitarianism as a Politics of Life. *Public Culture*, Durham, v. 19, n. 3, p. 499-520, 2007.

FASSIN, Didier. The Precarious Truth of Asylum. *Public Culture*, Durham, v. 25, n. 1, p. 39-63, 2013.

FASSIN, Didier. *Humanitarian Reason: a moral history of the present*. Los Angeles: University of California Press, 2012.

GORLICK, Brian. Common Burdens and Standards: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper, n. 68, p. 1-17, 2002.

GRAHAM, Mark. Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State. *American Anthropological Association*, Arlington, v. 30, n. 3, p. 199-226, 2002.

HHC - Hungarian Helsinki Committee *Credibility Assessment in Asylum Procedures*. Budapeste: Hungarian Helsinki Committee, 2013. Disponível em: <http://www.helsinki.hu/en/credibility-assessment-in-asylum-procedures-a-multidisciplinary-training-manual/>. Acesso em: 18jun. 2017.

HUYSMANS, J.; NOGUEIRA, J. P. Ten Years of IPS: Fracturing IR. *International Political Sociology*, Oxford, v. 10, n. 4, p. 299-319, 2016.

JUBANY, O. Constructing Truths in a Culture of Disbelief: Understanding Asylum Screening from Within. *International Sociology*, Londres, v. 26, n. 1, p. 74-94, 2011.

JUBANY, O. *Screening Asylum in a Culture of Disbelief*. Truths, Denials and Skeptical Borders. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

KAFKA, Franz. *O processo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

KAFKA, Franz. *O processo*. Porto Alegre: L&PM, 2016.

KAGAN, Michael. Is Truth in the Eye of the Beholder? Objective Credibility Assessment in Refugee Status Determination. *Scholarly Works*. Paper 633, 2003. Disponível em: <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/633/>. Acesso em: 25 jun. 2017.

KAGAN, Michael. The Beleaguered Gatekeeper: Protection Challenges Posed by UNHCR Refugee Status Determination. *Scholarly Works*. Paper 636, 2006. Disponível em: <http://scholars.law.unlv.edu/facpub/636/>. Acesso em: 25 jun. 2017.

LARNER, W.; WALTERS, W. *Global Governmentality: governing international spaces*. Londres: Routledge, 2004.

MAGALHÃES, Bruno. *Enacting Refugees: An Ethnography of Asylum Decisions*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) -The Open University, Londres, 2014. 220f.

MAGALHÃES, Bruno. The Politics of Credibility: Assembling Decisions on Asylum Applications in Brazil. *International Political Sociology*, Oxford, v. 10, p. 133-149, 2016.

ROJAS, Cristina. Contesting the Colonial Logics of the International: Toward a Relational Politics of the Pluriverse. *International Political Sociology*, Oxford, v. 10, n. 4, p. 369-382, 2016.

ROUSSEAU, C. *et.al*. The Complexity of Determining Refugeehood: A Multidisciplinary Analysis of the Decision-Making Process of the Canadian Immigration and Refugee Board. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 15, n.1, p. 43-70, 2002.

SALTSMAN, Adam. Beyond the Law: Power, Discretion and Bureaucracy in the Management of Asylum Space in Thailand. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 27, n. 3, p. 457-476, 2014.

SOUTER, James. A Culture of Disbelief or Denial? *Oxford Monitor of Forced Migration*, Oxford, v. 1, n. 1, p. 48-59, 2011.

SWEENEY, James A. Credibility, Proof and Refugee Law. *International Journal of Refugee Law*, v. 21, n. 4, p. 700-726, 2009.

WESTON, Amanda. A Witness of Truth: Credibility Findings in Asylum Appeals. *Immigration & Nationality Law & Practice*, v. 12, n. 3, p. 87-89, 1998.

ZETTER, Roger. More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 20, n. 2, p. 172-192, 2007.

Idioma original: Português

Recebido: 04/11/18

Aceito: 28/03/19