

CAMINHOS DO REFÚGIO: UM PANORAMA SOBRE O FLUXO DE DECISÕES DA POLÍTICA BRASILEIRA DE REFÚGIO ENTRE 1990 E 2019

REFUGEE'S PATHS: AN OVERVIEW OF THE BRAZILIAN REFUGEE POLICY'S DECISION FLOW BETWEEN 1990 AND 2019

CAMINOS DE REFUGIO: UN PANORAMA SOBRE EL FLUJO DE DECISIONES DE LA POLÍTICA BRASILEÑA DE REFUGIO ENTRE 1990 Y 2019

ÉRICA RIOS DE CARVALHO

<http://orcid.org/0000-0001-7822-8003> / <http://lattes.cnpq.br/6350614427789673> / ericariosc@gmail.com
Universidade Católica do Salvador, Salvador - Bahia

RESUMO

Este trabalho parte da pergunta de pesquisa: como vem se dando o fluxo de decisões da política brasileira de refúgio em termos de efetividade na resposta a seus solicitantes? Como objetivo geral, analisa-se o grau de (in)efetividade da referida política no que tange o acolhimento/negativa dos pedidos de refúgio no país. Como objetivos específicos, primeiro se descreve a sistematização jurídica e estrutural da política, seus fundamentos no direito internacional humanitário e nos direitos humanos. Em seguida, discutem-se os dados disponibilizados pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública sobre as solicitações de refúgio e suas decisões entre 1990 e 2019, considerando volume, tempo de espera, hipóteses que dão ensejo a eventuais negativas e proporção entre inputs e outputs. Como metodologia, triangula-se revisão bibliográfica, análise de documentos e de conteúdo para avaliar quantitativa e qualitativamente os dados oficiais no referido período, concluindo pela considerável inefetividade da responsividade ora em cheque, haja vista a lentidão das respostas, grande número de negativas e arquivamentos, e, principalmente, estado inconsistente dos dados públicos sobre a política.

Palavras-chave: Direitos humanos; Migrações; Política pública; Receptividade; Refúgio.

ABSTRACT

This work starts from the following research question: how has the Brazilian refugee policy's decision flow worked when it comes to effectiveness in answering its requesters? As the main goal, it analyzes how (in)effective said policy is regarding reception/denial of refugee's requests in the country. As specific goals, first the paper describes the juridical and structural refugee system, focusing on its grounds being international humanitarian law and human rights. Then, the data made available by the Justice and Public Security Ministry is discussed, once it discloses information about the requests and their decisions between 1990 and 2019. The volume, waiting time, reasoning behind eventual denials and proportion between inputs and outputs were considered. As methodology, a triangulation was made using literature review, documents' and contents' analysis to quantitatively and qualitatively evaluate the official data in the period. The conclusion is that there is considerable ineffectiveness in such response, on account of the slow response time, big number of denials and shelvings; and, mainly, inconsistencies regarding this policy's public data.

Keywords: Human rights; Migrations; Public policy; Reception; Refugee.

RESUMEN

Este trabajo parte de la pregunta de investigación: ¿cómo ha tenido lugar el flujo de decisiones de la política de refugiados brasileña en términos de efectividad en la respuesta a sus solicitantes? Como objetivo general, analizamos el grado de (in) efectividad de la política referida con respecto a la aceptación / denegación de solicitudes de asilo en el país. Como objetivos específicos, se describe primero la sistematización legal y estructural de la política, sus fundamentos en el derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Luego, se discuten los datos puestos a

disposición por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública sobre las solicitudes de asilo y sus decisiones entre 1990 y 2019, considerando el volumen, el tiempo de espera, las hipótesis que dan lugar a posibles negativos y la relación entre entradas y salidas. Como metodología, una revisión bibliográfica, análisis de documentos y contenido se triangula para evaluar cuantitativa y cualitativamente los datos oficiales en ese período, concluyendo por la considerable ineficacia de la responsividad ahora bajo control, dadas las respuestas lentas, la gran cantidad de negativos y archivos y, principalmente, estado inconsistente de datos públicos sobre políticas.

Palabras clave: Derechos humanos; Migraciones; Política pública; Receptividad; Refugio.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E ESTRUTURA; 2 ANÁLISE DOS DADOS SOBRE O FLUXO DE DECISÕES DE PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL ENTRE 1990 E 2019; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

INTRODUÇÃO

Migrar é um direito humano, na medida em que a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹ prevê no artigo 13, item 2 que todos têm o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. Porém nem todas as migrações são voluntárias. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima que, até junho de 2019, 70,8 milhões de pessoas se deslocaram forçadamente de seus países de origem ou residência habitual, seja por guerra, perseguições ou graves violações de direitos humanos. Dessas, 25,9 milhões estão sob proteção do instituto humanitário do refúgio e cerca de 3,5 milhões a solicitaram.²

Desde a elaboração da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados em 1951 e de seu Protocolo em 1967 (ambos ratificados pelo Brasil), o direito internacional reconhece a proteção do instituto do refúgio para qualquer pessoa, independentemente de sua origem/nacionalidade.

Entende-se por refugiado aquele que deixa o seu país de origem ou de residência habitual devido a um fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do Estatuto dos Refugiados, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro através da Lei 9.474/1997³.

¹ ONU, **Declaração Universal de Direitos Humanos**. New York, 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf> Acesso em 10 jan. 2020.

² Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/> Acesso em 16 jan. 2020.

³ BRASIL, **Estatuto dos Refugiados**. Brasília: Lei 9.474/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm Acesso em 18 jan. 2020.

A proteção humanitária do refúgio não é automática, apesar de inserida no bojo de direitos migratórios, em prol da garantia da dignidade da pessoa humana e de todos os seus direitos fundamentais. É necessário solicitar o reconhecimento da condição de refugiado ao Estado-destino perante as suas autoridades migratórias competentes. O pedido pode ser feito mesmo que o ingresso naquele território tenha sido irregular.⁴

No Brasil, as solicitações são recepcionadas em vários pontos do país, precipuamente pela Polícia Federal, processadas e decididas pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), com recursos eventualmente podendo chegar ao Ministro de Justiça e Segurança Pública (MJSP). Devido a múltiplas circunstâncias em países próximos, como é o caso da Venezuela e do Haiti, nos últimos anos vem crescendo o número de pedidos para que o Brasil reconheça condições de refugiados.⁵

Diante disso, a partir da coleta de dados sobre tais pedidos e suas decisões nos sítios *online* do MJSP, elabora-se a seguinte pergunta norteadora da presente pesquisa: como vem se dando o fluxo de decisões da política brasileira de refúgio em termos de efetividade na resposta a seus solicitantes?

Adota-se, para fins deste trabalho, o conceito de efetividade de Oliveira⁶, aplicado à avaliação e gestão de políticas públicas, no sentido de que ela vai além da eficiência e da eficácia. O autor diferencia os três conceitos, definindo eficiência como fazer tudo certo, aplicar bem os recursos, reduzir os custos sem prejuízo da qualidade; eficácia como fazer a coisa certa, evitando perda de tempo, produzindo alternativas, maximizando o uso dos recursos sem prejuízo da qualidade, obtendo resultados e aumentando os lucros; efetividade como manter-se no ambiente, apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo (ideia de permanência), com capacidade de coordenar constantemente no tempo esforços e energia. A eficácia depende de identificar oportunidades no ambiente, sendo flexível e adaptável, enquanto a efetividade depende de prévias eficiência e eficácia.

Como objetivo geral, portanto, analisa-se o grau de (in)efetividade da referida política no que tange a responsividade dos pedidos de refúgio no país. Quer dizer, investiga-se os resultados globais da política nacional de refúgio entre 1990 e 2019, sua capacidade de coordenar nesse período seus esforços, cumprindo seus objetivos e atendendo aos princípios de direito internacional dos direitos humanos nos quais se fundamenta. Essa análise se cinge ao

⁴ Conjugação das previsões dos artigos 7º e 8º do Estatuto dos Refugiados.

⁵ Dados detalhados sobre esses números serão trazidos no capítulo 2 deste artigo.

⁶ Djalma de P. R. de Oliveira. **Planejamento Estratégico**. 31ed. São Paulo: Atlas, 2013.

recorte proposto, que versa sobre as decisões do governo brasileiro sobre solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

Para delimitar o passo a passo rumo ao alcance do objetivo geral, são propostos dois objetivos específicos. O primeiro é descrever a sistematização jurídica e estrutural da política. O segundo é discutir os dados disponibilizados pelo MJSP sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refúgio e suas decisões entre 1990 e 2019, considerando volume, tempo de espera pela decisão oficial, razões dos status decisórios e proporção entre *inputs* (solicitações) e *outputs* (decisões).

Como metodologia, triangula-se revisão bibliográfica, análise de documentos e de conteúdo para avaliar quantitativa e qualitativamente os dados oficiais sobre acolhidas ou negativas de recepção de refugiados pelo Brasil no referido período.

A fim de cumprir os objetivos propostos, o artigo se divide em dois capítulos de desenvolvimento - um para cada objetivo específico - e a conclusão. O capítulo 1 é dedicado à descrição da sistematização jurídica e estrutural da política de refúgio brasileira, enfatizando seus fundamentos no direito internacional humanitário e nos direitos humanos. Aborda-se a legislação atinente ao tema, com recorte nas premissas do instituto do refúgio, bem como os órgãos brasileiros competentes para recepcionar as solicitações e decidir sobre elas.

Por sua vez, o capítulo 2 discute os dados disponibilizados pelo MJSP sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refúgio e suas decisões entre 1990 e 2019, considerando volume, tempo de espera pela decisão oficial, razões das eventuais negativas e proporção entre *inputs* (solicitações) e *outputs* (decisões). A condição de transparência, organização e consistência dos dados disponibilizados é também alvo de escrutínio, tendo em vista a necessidade dessas qualidades para possibilitar e facilitar o ciclo de avaliação de qualquer política pública e seus necessários ajustes em prol do bem comum.

Após isso, parte-se para a conclusão, em capítulo final.

1 A POLÍTICA DE REFÚGIO NO BRASIL: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E ESTRUTURA

O refúgio é um dos institutos jurídicos internacionais mais apurados e desenvolvidos, contando com tratados específicos (Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo), legislação interna e diversas políticas integradas em escala local e global.⁷

⁷ JUBILUT, L.L. e APOLINÁRIO, S. A Necessidade de Proteção Internacional No Âmbito Da Migração. Revista Direito GV, 6.1 (2010), 275-94 (p. 277).

A política de refúgio no Brasil está disciplinada pelo Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474/1997), pela Lei de Migração (Lei 13.445/2017)⁸ e pela Lei 13.684/2018⁹. Em mais detalhe, a política é regida pelas Resoluções Normativas n° 18 e 28 do CONARE. Ela contém também fundamentação principiológica na a Declaração Universal dos Direitos Humanos e em tratados de direitos humanos como os Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos¹⁰ e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹¹, a Declaração de Cartagena¹², bem como no Direito Internacional Humanitário - no que se refere ao amparo às vítimas de guerras, graves e generalizadas violações de direitos humanos e perseguição discriminatória. “De modo genérico, os instrumentos de direitos humanos estabeleceram, ainda, a ideia da universalidade dos direitos humanos, pautada no princípio da não discriminação. Assim, nacionais e estrangeiros devem ter os mesmos direitos.”¹³

O refúgio visa proteger todas as vítimas de perseguições, guerras e/ou graves violações de direitos humanos que, por causa disso, se vêem forçadas a se deslocar de seus países de origem ou residência habitual.¹⁴ Alinhando-se a esse desenho internacional de direitos humanos, o instituto do refúgio é operacionalizado no Brasil principalmente pelo CONARE, vinculado ao MJSP.

A seguir, faz-se uma passagem da lei mais geral sobre o tratamento que o Estado brasileiro dá a estrangeiros até as mais específicas, começando pela Lei de Migração. Ela veio revogar o Estatuto do Estrangeiro, legislação anacrônica, do período de ditadura militar, e com viés persecutório a estrangeiros. A norma inovou para alinhar o ordenamento jurídico brasileiro ao direito internacional dos direitos humanos, abandonando a lógica de discriminação contra imigrantes. Prevê direitos e deveres dos imigrantes no Brasil, além de princípios e garantias gerais da política migratória nacional. Fica ali registrada a intenção de proteger todos os direitos humanos dos indivíduos estrangeiros, cheguem eles em condição de refugiados ou não ao

⁸ BRASIL. **Lei de Migração**. Brasília: Lei 13.445/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm Acesso em 18 jan. 2020.

⁹ BRASIL. **Lei 13.684/2018**. Brasília: Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm Acesso em 18 jan. 2020.

¹⁰ ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos**. 1966.

¹¹ ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais**, 1966.

¹² ONU. **Declaração de Cartagena**, 1984.

¹³ JUBILUT, L.L. e APOLINÁRIO, S. **A Necessidade de Proteção Internacional No Âmbito Da Migração**. Revista Direito GV, 6.1 (2010), 275-94 (p. 279).

¹⁴ Não é objetivo deste trabalho descrever a história do instituto, de forma que foca em como se fundamenta e estrutura a política brasileira para lidar com as solicitações feitas por estrangeiros. Também não são abordados aqui casos de deslocamentos internos ou refugiados climáticos internos.

território brasileiro. Protege especificamente o refugiado contra repatriações¹⁵ ou extradições (artigo 82, IX da Lei 13.445/2017), além de tratar de sua documentação de identificação e fazer remissões diretas à Lei 9.474/1997.

Por sua vez, o artigo 1º do Estatuto dos Refugiados reconhece como refugiado todo indivíduo que, 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; ou 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; ou, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Conforme o artigo 2º do mesmo diploma, a proteção é extensiva ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional. Devido a essa previsão, o presente trabalho vai incluir, ao analisar os dados oficiais sobre solicitações e decisões, aquelas relativas à extensão familiar da proteção do refúgio.

A Lei 9.474/1997 cria o sistema de refúgio no Brasil (SISCONARE) e dispõe, em seu título II, sobre o ingresso no território nacional e a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado. Vale lembrar que o âmbito de proteção do instituto não incide automaticamente, ainda que a pessoa se enquadre nas hipóteses do artigo 1º. Além de voluntariamente fazer o pedido formal às autoridades, conforme artigo 7º do Estatuto, o Brasil ainda analisa o caso por meio do CONARE. É possível negar o pedido, por exemplo, se o solicitante representar perigo para a segurança nacional (artigo 7º, §2º do Estatuto) ou se ele se encaixar em alguma das situações do artigo 3º da referida lei.

Outra norma pertinente é a Lei 13.684/2018, que traz medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Atando-se às normas anteriormente citadas e aos tratados internacionais de direitos humanos e proteção humanitária, define no artigo 3º o que considera “situação de vulnerabilidade”¹⁶, “proteção social”¹⁷ e “crise humanitária”¹⁸, para em

¹⁵ Essa proteção não é absoluta. Ver termos do artigo 49, §4º da Lei 13.445/2017.

¹⁶ “Artigo 3º, I - situação de vulnerabilidade: condição emergencial e urgente que evidencie a fragilidade da pessoa no âmbito da proteção social, decorrente de fluxo migratório desordenado provocado por crise humanitária.”

¹⁷ “Artigo 3º, II - proteção social: conjunto de políticas públicas estruturadas para prevenir e remediar situações de vulnerabilidade social e de risco pessoal que impliquem violação dos direitos humanos.”

seguida, no artigo 5º, ordenar que todos os entes federativos cooperem para ampliar as políticas públicas de proteção social; atenção à saúde; oferta de atividades educacionais; formação e qualificação profissional; garantia dos direitos humanos; proteção dos direitos das mulheres, das crianças, dos adolescentes, dos idosos, das pessoas com deficiência, da população indígena, das comunidades tradicionais atingidas e de outros grupos sociais vulneráveis; oferta de infraestrutura e saneamento; segurança pública e fortalecimento do controle de fronteiras; logística e distribuição de insumos; e mobilidade, contemplados a distribuição e a interiorização no território nacional, o repatriamento e o reassentamento das pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

Para gerir essas medidas, o artigo 6º da referida norma cria o Comitê Federal de Assistência Emergencial, regulamentado pelo Decreto 9.970/2019¹⁹. Por fim, o seu artigo 11 prevê que a União poderá prestar cooperação humanitária, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores, a fim de apoiar países ou populações que se encontrem em estado de conflito armado, de desastre natural, de calamidade pública, de insegurança alimentar e nutricional ou em outra situação de emergência ou de vulnerabilidade, inclusive grave ameaça à vida, à saúde e aos direitos humanos ou humanitários de sua população.

Cumprir registrar que o Brasil, durante o debate geral da LXXI Assembleia Geral das Nações Unidas (Agnu), reconheceu com perplexidade a tragédia que se abate sobre os refugiados e reafirmou o repúdio do Brasil a todas as formas de racismo, xenofobia e outras manifestações de intolerância, reiterando que o país abriga refugiados e migrantes.²⁰

Ao manter a posição acima perante a sociedade internacional, como medida de Estado, e não de governo²¹, o Brasil necessariamente precisa tomar medidas que atestem seu comprometimento ético com a proteção humanitária e dos direitos humanos de todas as pessoas. Caminha nessa linha a criação em 2017 da Lei de Migração e as consequentes adaptações normativas e institucionais para atender aos preceitos de uma tal proteção. Questiona-se neste

¹⁸ “Artigo 3º, III - crise humanitária: situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave e generalizada violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário que cause fluxo migratório desordenado em direção a região do território nacional.”

¹⁹ BRASIL. Decreto 9.970/2019. Brasília: Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm Acesso em 19 jan. 2020.

²⁰ LIMA, J.B.B. et al. Refúgio No Brasil: Caracterização Dos Perfis Sociodemográficos Dos Refugiados (1998-2014). Brasília: IPEA, 2017, p. 13 Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf Acesso em 18 jan. 2020.

²¹ Ou seja, posição sólida do Estado brasileiro, que não deve oscilar ao sabor das mudanças internas de ideologias e governantes.

artigo se tais ajustes e alinhamentos existem em concretude, i.e., em que medida se refletem em maior efetividade no processamento dos pedidos e no fluxo de decisões de acolhida/negativa dos solicitantes de refúgio.

Diante dessas normas, o principal órgão a ser descrito neste capítulo é o já mencionado CONARE, por ser o centro da operacionalização da política de refúgio brasileira. Trata-se de um órgão colegiado, vinculado ao MJSP, constituído por representantes governamentais e não-governamentais. Pelo governo, fazem parte do CONARE o MJSP, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Saúde, o Ministério da Educação, o Ministério da Economia e a Polícia Federal. Os atuais representantes da sociedade civil (titular e suplente, respectivamente) são da Cáritas Arquidiocesananas do Rio de Janeiro e de São Paulo. Diferentemente dos demais membros, o ACNUR possui voz, mas não voto. Atuam ainda como observadoras a Procuradoria Geral da República e a Defensoria Pública da União.²²

Conforme competências previstas pelo artigo 12 da Lei 9.474/1997, o CONARE decide sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, orienta e coordena as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados. Em relação ao seu funcionamento:

O CONARE realiza reuniões periódicas - não excedendo 60 dias desde a data da última -, cujo quórum mínimo é de quatro membros votantes. Cada caso é instruído com um parecer elaborado por servidor público do Ministério da Justiça e Segurança Pública, o qual é elaborado com base em entrevista realizada com o solicitante de reconhecimento da condição de refugiado, pesquisa de país de origem e demais elementos apresentados para a comprovação de fundado temor de perseguição no país de origem. É importante ressaltar que a decisão sobre as solicitações compete ao CONARE, que pode acatar, ou não, o parecer opinativo elaborado pelo servidor e pela Coordenação-Geral do CONARE.²³

Para tais reuniões, o CONARE conta atualmente com 14 funcionários, somando-se membros titulares e suplentes da representação de cada Ministério, da Polícia Federal e da sociedade civil. Somando-se a eles o titular e o suplente do ACNUR, são 16 indivíduos. O número parece irrisório, diante das dezenas de milhares de pedidos que o país tem recebido a cada ano, mas até o final de 2017 eram apenas seis funcionários²⁴.

²² Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare> Acesso em 16 jan. 2020.

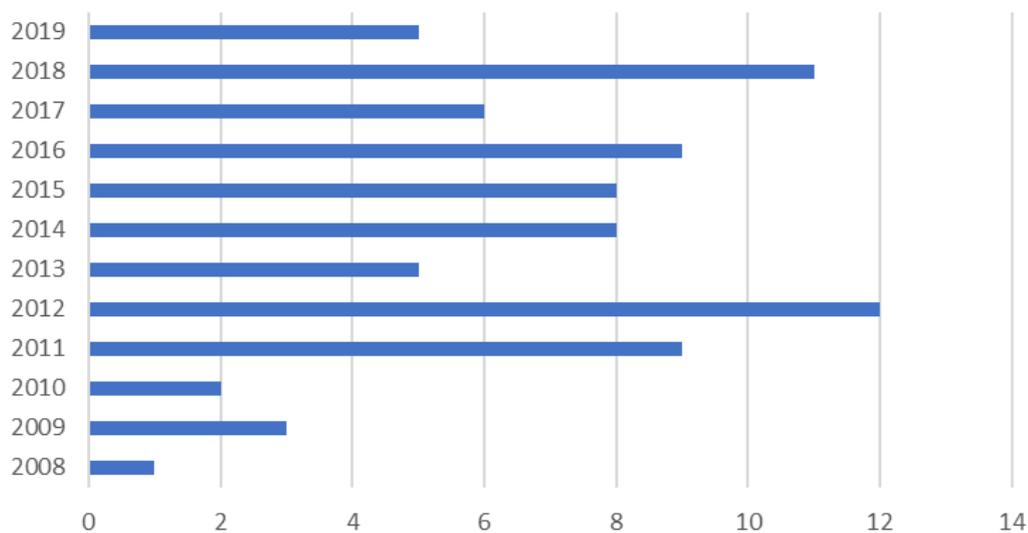
²³ Idem à nota anterior.

²⁴ Segundo o órgão na reportagem disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml> Acesso em 16 jan. 2020.

Em entrevista ao G1 em 2018²⁵, o então coordenador do CONARE, Bernardo Laferté, informou que a demanda era grande demais para que o pequeno número de funcionários pudesse a ela dar vazão.

No gráfico a seguir, verifica-se o número das reuniões efetivamente realizadas pelo órgão de 2008 a 2019. Não há informação no sítio *online* do órgão sobre anos anteriores:

GRÁFICO 1 - Reuniões do CONARE por ano.



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare> Acesso em: 16 jan. 2020.

O gráfico 1 mostra oscilação na frequência de reuniões, com o ano de 2019 tendo registrado sua última reunião no mês de junho. Salvo desatualização da informação oficial no *site*, a não realização de encontros desde então implica em violação às normas reguladoras do órgão, o que potencialmente impacta na velocidade e qualidade das decisões dos processos pendentes relativos a pedidos de reconhecimento de condição de refugiado.

A demora na resposta jurisdicional já vem sendo reconhecida como violação do direito ao acesso à justiça e à dignidade da pessoa humana.²⁶ Embora o processo sob enfoque não seja judicial, e sim administrativo, trata-se de prestação estatal que merece a analogia. No capítulo

²⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/brasil-tem-86-mil-estrangeiros-aguardando-resposta-sobre-refugio-e-14-funcionarios-para-avaliar-pedidos.ghtml> Acesso em 20 dez. 2019.

²⁶ ROCHA, C. L. A. O Direito Constitucional a Jurisdição. In: TEIXEIRA, S. de F. *As Garantias Do Cidadão Na Justiça*. São Paulo: Saraiva, 1993, pp. 31-51; ARAÚJO, F.F. *Responsabilidade Objetiva Do Estado Pela Morosidade Da Justiça*. Campinas: Copola, 1999.

2, os dados sobre as decisões serão analisados para verificar o cenário de morosidade ou não, proporção de decisões de acolhimento ou negativa etc.

Apesar da ponderação acima, o desenho geral da política de refúgio brasileira aponta para o seu alinhamento com a construção internacional do direito humanitário e dos direitos humanos, dentro de uma *ratio* protetiva ampla, que combate qualquer tipo de discriminação/preconceito e busca a efetividade dos direitos fundamentais de toda pessoa, esteja onde for. Resta saber se isso se traduz na prática ou se não passa da chamada “letra fria da lei”.

Ao realizar o pedido de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, o estrangeiro é orientado a manter atualizado o seu Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado, que tem validade por um ano. Caso o processo não seja decidido nesse intervalo, ele deve comparecer a uma unidade da Polícia Federal e solicitar a renovação do Protocolo. Isso deve se dar dentro do SISCONARE, plataforma que o MJSP informa ter como objetivo substituir gradativamente os formulários em papel e agilizar os processos, além de prover maior segurança nas informações. Há considerável propaganda no sítio *online* do órgão sobre a celeridade que essa plataforma traria.²⁷ Desde setembro/2019, todos os novos pedidos devem ser feitos pelo SISCONARE, *online*.²⁸

É por meio dos contatos indicados no Protocolo de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado que o solicitante será notificado para a realização da entrevista, que é etapa essencial da instrução do processo. O não-comparecimento à entrevista enseja o arquivamento do processo.²⁹

Conforme informa o MJSP³⁰, as entrevistas podem ser realizadas por videoconferência ou presencialmente (na localidade de residência informada pela pessoa solicitante). Caso o solicitante não fale português, ele deverá levar um intérprete ou informar à Coordenação-Geral do CONARE que necessitará do auxílio de um.

O MJSP alerta que o tempo entre a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado e a convocação para a entrevista varia conforme a demanda, o país de origem e as

²⁷ Conforme disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/sisconare/> Acesso em 16 jan. 2020.

²⁸ Fonte: <https://exame.abril.com.br/brasil/pedidos-de-refugio-no-brasil-podem-ser-feitos- apenas-pela-internet/> Acesso em 19 jan. 2020.

²⁹ Informações disponíveis em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/apos-a-solicitacao> Acesso em 16 jan. 2020.

³⁰ Idem à nota anterior.

condições de vulnerabilidade do indivíduo. As entrevistas são agendadas preferencialmente com base no critério cronológico de solicitação, salvo os casos prioritários previstos em lei.³¹

O solicitante que tem a sua condição de refugiado reconhecida deve se deslocar até a unidade da Polícia Federal mais próxima de sua residência, a fim de obter o Registro Nacional de Migratório (RNM). Além disso, poderá obter uma Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) definitiva.

Caso a solicitação seja indeferida, o imigrante tem direito de acessar o conteúdo integral do seu processo e, caso julgue pertinente, apresentar recurso contra a decisão do CONARE. Neste caso, o solicitante pode contar com o auxílio de um advogado ou da Defensoria Pública. A participação da Defensoria nos processos envolvendo migrantes é prevista ao longo da Lei 13.445/2017, visando garantir-lhes o acesso à justiça (que é também direito humano), mesmo em eventual situação de hipossuficiência financeira.

Em caso de recurso, o prazo para sua entrada é de 15 dias após o recebimento da notificação sobre a negativa. Ele deve ser apresentado no posto da Polícia Federal mais próximo da residência do imigrante.

Além dos detalhes acima mencionados, as Resoluções do CONARE n° 18 e 28 preveem que caso o solicitante não compareça à entrevista ou viaje para fora do país sem comunicar ao órgão (ou mesmo que comunique, mas que permaneça mais de 90 dias no exterior), a solicitação de reconhecimento da condição de refugiado será arquivada sem análise de mérito.

A recepção formal do pedido, atendidos os requisitos legais, já implica em algumas proteções ao solicitante. Enquanto aguarda decisão do CONARE, ele já tem direito a documentos de identificação, CTPS provisória e autorização de residência provisória para si e sua família (enquanto durar o processo), acesso à saúde e à educação públicas. Em verdade, como qualquer ser humano, o solicitante deve ter resguardados todos os seus direitos fundamentais no território nacional, o que pode incluir o acesso a políticas sociais redistributivas e de assistência aos mais pobres. Também deve atentar ao cumprimento dos deveres que lhe couberem por lei, como, por exemplo, os devidos recolhimentos tributários.

O CONARE não tem, por lei, um prazo específico para responder às solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Segundo o MJSP, a análise dos casos varia de acordo “com a nacionalidade dos solicitantes, com a atualização cadastral desses solicitantes (possibilitando contatá-los quando necessário), com a história específica de cada solicitante,

³¹ Idem à nota anterior.

com a complexidade do caso, bem como com as informações disponíveis do país de origem.”³² O órgão informa que, em média, as solicitações são analisadas em três anos, período de tempo que pode variar para mais ou para menos, a depender dos fatores supramencionados.

Todo o sistema de refúgio, articulado através do CONARE, é coordenado pelo MJSP. Trata-se de um “órgão da administração pública federal direta, que tem dentre suas competências a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública; e a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor”³³. A íntegra das suas competências regimentais está prevista na Lei nº 13.844/2019 e no Decreto nº 9.662/2019.

Além das leis até aqui referidas e do que foi detalhado sobre os órgãos competentes para acolhimento dos pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, vale sinalizar ainda a aplicação dos Decretos nº 3.768/2001, 9.199/2017, 9.277/2018 e 9.285/2018 ao recorte sob análise.³⁴

Contudo, não se pode deixar de fazer um destaque crítico em relação ao Decreto 9.199/2017, posto que se trata de texto que viola diretamente o conteúdo da norma que visa regulamentar, em operação não permitida pela hierarquia das normas no ordenamento jurídico³⁵.

A Lei 13.445/2017 prevê em vários dispositivos a necessidade de regulamentação, como ocorre em muitas leis. O decreto sob comento, que foi editado para isso, contém 319 artigos (mais do que a própria lei, que tem 125), em franca tentativa de revogar trechos da Lei de Migração e retroceder à lógica persecutória do Estatuto do Estrangeiro. O decreto atenta contra a lei que ele teoricamente regulamenta, retomando a visão anacrônica do estrangeiro como inimigo. Isso é o oposto do espírito da Lei de Migração, que se alinha à lógica do direito internacional dos direitos humanos e à proteção não apologética das pessoas em situação de vulnerabilidade.

Exemplo das violações trazidas pelo decreto é que ele prevê, em seu artigo 211, a possibilidade de prisão para migrantes em situação irregular, por solicitação da Polícia Federal. Isso contraria o artigo 123 da Lei de Migração, que determina que ninguém será privado de sua

³² Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes> Acesso em 19 jan. 2020.

³³ Conforme descrição disponível em: <https://www.novo.justica.gov.br/aceso-a-informacao/institucional> Acesso em 16 jan. 2020.

³⁴ Em níveis ainda mais específicos, há ainda portarias, regimento interno do CONARE e despachos, todos listados em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/legislacao> Acesso em 15 jan. 2020.

³⁵ MENDES, G.F.; COELHO, I.M. e BRANCO, P.G.G. **Curso de Direito Constitucional**. 4ed São Paulo: Saraiva, 2009.

liberdade por razões migratórias. Soa como uma tentativa de criminalizar uma mera irregularidade, criando uma imagem do imigrante irregular como sinônimo de criminoso e, portanto, de ameaça ao Estado.

Vai nesse sentido a crítica publicada pelos autores que integraram a Comissão de Especialistas constituída pelo MJSP para elaborar uma proposta de Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (2013-2014)³⁶. Outros autores internacionalistas se posicionaram contra o Decreto 9.199/2017 desde sua publicação, além da ONG Conectas Direitos Humanos³⁷ e outras entidades da sociedade civil que atuam na proteção aos migrantes forçados³⁸, como a Cáritas.

A lógica restritiva, que implica o fechamento das portas para a radicação em país distinto daquele de origem, conduz a sérias tensões: muitos migrantes não só enfrentam dificuldades para exercer o direito de viver em seu país de nascimento, mas também para estabelecer-se em outro ou retornar ao de origem.³⁹

O Decreto 9.199/2017 segue a lógica restritiva acima criticada, que pode ter como consequência a revitimização de alguns migrantes. Independentemente de serem solicitantes de refúgio, como interessa ao recorte deste trabalho, todos os seres humanos têm direito fundamental à migração (conforme já citada previsão da Declaração Universal dos Direitos Humanos). Não basta, no entanto, que tenham um direito abstrato a se locomover. Sem contar a viabilidade financeira dessa mobilidade, que não é garantida para todos, é preciso que os Estados-destino diligenciem a efetivação de políticas públicas de acolhimento e integração, a fim de que a proteção abstrata dos direitos humanos tenha tradução concreta.

No entanto, além do Decreto 9.199/2017, novas contradições em relação à Lei de Migração foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro pela Portaria do MJSP n° 770/2019⁴⁰, que também segue a lógica restritiva ora criticada. A referida portaria “dispõe sobre

³⁶ RAMOS, A. de C. et al. **Regulamento Da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem**, CONJUR, 23 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem> Acesso em 10 jan. 2020.

³⁷ Vide <https://www.folhabv.com.br/noticia/ONG-faz-critica-a-decreto-que-altera--Lei-de-Migracao-e-preve-ate-prisao/34344> Acesso em 16 jan. 2020.

³⁸ Vide diversos comentários de entidades diferentes em: <https://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2017/11/decreto-de-temer-desvirtua-lei-e-criminaliza-a-imigracao/> Acesso em 16 jan. 2020.

³⁹ LIMA et al, 2017, p. 22.

⁴⁰ Ministro da Justiça e da Segurança Pública. **Portaria 770/2019**. Brasília: Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769> Acesso em 20 jan. 2020.

o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação sumária de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal”. Essa norma já foi um recuo do então Ministro Sérgio Moro em relação ao texto anterior, a portaria 666/2019, que recebera duras críticas da doutrina especializada, da Defensoria Pública da União e da Procuradoria Geral da República, que chegara a entrar com uma ação contra a norma perante o Supremo Tribunal Federal.

Apesar do recuo anunciado na mídia⁴¹, permanece na Portaria 770/2019 quase a integralidade intacta do texto da portaria 666/2019, em tom persecutório, que vê o estrangeiro como inimigo e tenta criminalizar a sua entrada e permanência no território nacional em hipóteses não previstas nas leis hierarquicamente superiores. A expressão “pessoa perigosa”, que está na centralidade da portaria, não existe na Lei de Migração e dá espaço a interpretações autoritárias e que perseguem indivíduos.⁴²

Diante do exposto, observa-se uma contradição na passagem das normas mais gerais para as mais específicas que disciplinam a política nacional de refúgio. Os tratados internacionais de direitos humanos e de direito humanitário falam em proteção universal, igualdade, liberdade, vedação a qualquer forma de discriminação/preconceito, presunção de inocência, dignidade da pessoa humana etc. As leis 13.445/2017, 9.474/1997 e 13.684 se alinham a isso, prevendo a política migratória nacional, o tratamento dos refugiados em solo brasileiro e medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária. Porém, o conteúdo do Decreto 9.199/2017 e da Portaria Ministerial 770/2019, que atingem diretamente o objeto deste artigo, trazem lógica oposta.

Feita essa exposição descritiva, cabe agora partir para a análise dos dados sobre o fluxo de decisões (acolhidas/negativas) de pedidos de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, com o intuito de verificar a (in)efetividade da política nesse âmbito.

⁴¹ Como se pode ver, exemplificativamente, em: <https://igarape.org.br/nota-publica-a-revogacao-da-portaria-666-e-um-recuo-bem-vindo-mas-ainda-insuficiente-a-portaria-770-permanece-sendo-uma-afronta-a-lei-de-migracao/> ; <https://www.poder360.com.br/governo/moro-recua-revoga-portaria-666-e-suaviza-regras-para-deportacoes/> e <https://www.conectas.org/wp/wp-content/uploads/2019/10/Nota-p%C3%BAblica-portaria-770-assinada.pdf> Acesso em 16 jan. 2020.

⁴² É nessa linha a crítica de especialistas consultados na publicação disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-out-14/governo-recua-regra-deportacao-publica-portaria> Acesso em 16 jan. 2020.

2 ANÁLISE DOS DADOS SOBRE O FLUXO DE DECISÕES DOS PEDIDOS DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO NO BRASIL ENTRE 1990 E 2019

A partir dos dados disponibilizados pelo MJSP sobre solicitações de reconhecimento de condição de refugiado feitos ao Brasil e suas respectivas decisões entre 1990 e 2019⁴³, é possível discutir como, nesse fluxo, os fundamentos jurídicos e aquilo a que se propõe a política de refúgio nacional estão sendo. Destaque-se que o recorte temporal é imposto pela própria forma de apresentação dos dados pelo órgão, que elegeu esse marco inicial.

As decisões se dividem em status, conforme as categorias eleitas pelo MJSP⁴⁴:

TABELA 1 - Categorias utilizadas pelo MJSP para o status das decisões sobre pedidos de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado.

CATEGORIA	SIGNIFICADO
Eligibilidade - Deferido	Reconhecido como refugiado nos termos do artigo 1º da Lei nº 9.474/97.
Eligibilidade - Indeferido	Não reconhecido como refugiado pois ausentes os critérios do artigo 1º da Lei nº 9.474/97 ou presentes as cláusulas de exclusão do artigo 3º da Lei nº 9.474/97.
Indeferido CONARE - regularizado via CNlg	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP.
Extinção (sem resolução do mérito)	Extinção do processo, sem resolução do mérito, por alguma das razões presentes na Resolução Normativa nº 26/CONARE ou no artigo 6º da Resolução Normativa nº 23/CONARE.
Extinção (desistência sem formulário próprio)	Extinção do processo, sem resolução do mérito, quando o requerente desiste por meio distinto do formulário próprio para desistência (por exemplo, petição simples)

⁴³ Disponíveis em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados> Acesso em 15 jan. 2020.

⁴⁴ Disponíveis em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> e <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWmtMDBiM2I1NWVjMjY5IiwidCI6ImU1YzZMOTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTJjLTU1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjhh9>, além das constantes nas tabelas disponíveis em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados> Acesso em 15 jan. 2020.

Extensão dos efeitos da condição de refugiado - Deferido ou Reconhecido	Efeitos da condição de refugiado foram estendidos a um membro familiar, nos termos do artigo 2º da Lei nº 9.474/97.
Extensão dos efeitos da condição de refugiado - Indeferido	Efeitos da condição de refugiado foram negados a um membro familiar, nos termos do artigo 2º da Lei nº 9.474/97.
Arquivado ou Arquivamento	Arquivado, nos termos da Resolução Normativa nº 26 do CONARE.
Indeferido CONARE - Regularizado via CNig	Indeferido consoante interpretação da Resolução Recomendada nº 08, em conjunto com a Resolução Normativa nº 27, ambas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg). ⁴⁵
Encaminhamento CNIg	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP.
Erro de lançamento na listagem da plenária	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP.
Perda / renúncia	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP. Presume-se tratar da perda da condição de refugiado mediante renúncia do indivíduo, nos termos do artigo 39, I da Lei nº 9.474/97.
Perda / viagem não autorizada	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP. Presume-se tratar da perda da condição de refugiado devido ao indivíduo ter deixado o território brasileiro sem autorização prévia do governo, nos termos do artigo 39, III da Lei nº 9.474/97.
Perda / manutenção da condição de refugiado	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP.
Reassentamento	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP. Presume-se tratar da hipótese do artigo 45 da Lei nº 9.474/97 - reassentamento do refugiado em outro país.
Cessaçã	Categoria sem explicação de significado nos dados do MJSP. Presume-se tratar da cessação da proteção do refúgio devido a alguma das hipóteses do artigo 38 da Lei nº 9.474/97.

⁴⁵ Ambas as Resoluções já estão revogadas.

Cessaçã / naturalizaçã	Categoria sem explicaçã de significado nos dados do MJSP. Presume-se tratar da cessaçã da proteçã do refúgio devido ao indivíduo se naturalizar brasileiro, nos termos do artigo 38, III da Lei nº 9.474/97.
Perda / Arquivamento	Categoria sem explicaçã de significado nos dados do MJSP.

Fonte: elaboraçã prãpria a partir de dados do MJSP.

Foram baixadas do site do MJSP três tabelas⁴⁶, intituladas “1990-a-2019-solicitacoes-de-reconhecimento-da-condicao-de-refugiado”, “Solicitacoes_refugio_ativas_ate_09_10_2019.” e “deciso-es-conare-ate-jan-2019”, doravante referidas como “tabela de solicitaçõ-es ativas até maio/2019”, “tabela de solicitaçõ-es ativas até outubro/2019” e “tabela de decisõ-es”, respectivamente.

Os dados compilados da tabela de solicitaçõ-es ativas até maio/2019 indicam um total de 178.037 casos. Apesar do nome da tabela, os primeiros pedidos efetivamente constantes do documento são de 1994 e os últimos vão até março/2019.

Por sua vez, a tabela de solicitaçõ-es ativas até outubro/2019 registra 204.361 pedidos. Os mais antigos são de junho/2002 e os mais recentes de outubro/2019. Significa dizer que, pelo menos até outubro/2019, havia pedidos pendentes de decisã-o governamental há 17 anos.

Apenas com a observaçã-o e comparaçã-o das duas tabelas de solicitaçõ-es, não é possível identificar ao certo quantas ou quais das 178.037 da primeira foram dirimidas e quantas ou quais ainda permanecem no rol das ativas. Como não foi feita identificaçã-o dos casos individualmente, por número de processo, como se faz no Poder Judiciário, por exemplo, essa verificaçã-o não é viável a partir desses dados.

Não obstante, a tabela de decisõ-es contém pedidos feitos a partir de 1985 e 69 pedidos sem constar o dia ou mês em que foi feita a solicitaçã-o. As informaçõ-es só alcançam as decisõ-es tomadas até 25 de janeiro de 2019 - todas as de 2019 foram nessa única data.

De partida, percebe-se que há certa discrepância entre as categorias e alcance temporal das informaçõ-es disponíveis nas tabelas em tela. As de solicitaçõ-es contém apenas as categorias: (i) tipos de alertas e restriçõ-es; (ii) nacionalidade [do solicitante]; (iii) mês/ano; (iv) UF; [onde foi feito o pedido] e (v) quantidade. A primeira é preenchida 100% com casos de

⁴⁶ Disponíveis em: <http://dados.mj.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados> Acesso em 15 jan. 2020.

solicitação de refúgio, de forma que se perde a necessidade de abrir-se uma tipologia só para isso.

A tabela de decisões traz mais categorias e melhor descritas: (i) status [qual decisão foi tomada]; (ii) data [da] solicitação; (iii) país de origem; (iv) gênero⁴⁷; (v) ano de nascimento; (vi) cidade [de] solicitação; (vii) data da decisão [dia/mês/ano].

O ideal seria que as categorias utilizadas nessas tabelas fossem idênticas, a fim de evitar inconsistências entre os dados. As diferenças implicam em dificuldades de operacionalizar a avaliação da política pública de refúgio como um todo.

Para dados posteriores a outubro/2019, ou seja, que ultrapassem as tabelas coletadas e acima mencionadas, o MJSP orienta que seja buscada a Polícia Federal. Contudo, a tabela de decisões já não alcança outubro/2019, parando em janeiro do referido ano.

Importante comentar que o sítio oficial do MJSP alude à criação da Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio (PIDR)⁴⁸. Ela foi desenvolvida conjuntamente pelo CONARE e pelo ACNUR. O projeto compilou e publicou dados referentes às decisões do CONARE a partir de 2018. Os dados mais atualizados disponíveis até o fechamento deste artigo iam até novembro de 2019.

A ferramenta permite a visualização de dados sobre casos deferidos, indeferidos, cessação e perda, além de casos de extinção e excepcionalmente arquivamento. As informações são dispostas em gráficos e tabelas dinâmicas, possibilitando o cruzamento de dados específicos como faixa etária, gênero, motivos da decisão, status da decisão, nacionalidade, entre outros parâmetros. É importante a divulgação dos dados para garantir a transparência das decisões sobre refúgio no Brasil. Trata-se de uma nova e importante ferramenta de pesquisa, que poderá finalmente ter uma plataforma que sistematiza sua jurisprudência.⁴⁹

As promessas feitas no trecho acima sobre a PIDR parecem apontar para uma maior celeridade no processamento das solicitações e nas suas decisões, à medida em que o SISCONARE vá se compatibilizando com a plataforma e o sistema se unifique.

⁴⁷ Faz-se necessário estudo à parte para analisar a categoria “gênero” na tabela de decisões. Apenas são reconhecidas como possibilidades de identificação “feminino” ou “masculino” e há centenas de inserções sem identificação. Não é possível identificar, apenas pelos dados da tabela, as razões da não inserção. Tampouco os dados permitem discussão sobre a aceitabilidade/adequação ou não do binarismo de gênero entre os solicitantes.

⁴⁸ Conforme se vê em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> Acesso em 16 jan. 2020. A plataforma está acessível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGItYzNkMi00M2MwLWFhZWmtMDBiM2I1NWVjMTY5liwi> dCI6ImU1YzZM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBlTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9 Acesso em 16 jan. 2020.

⁴⁹ Descrição *ipsis literis* da Plataforma no site do MJSP, disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros> acesso em 16 jan. 2020.

As promessas feitas no trecho acima sobre a PIDR parecem apontar para uma maior celeridade no processamento das solicitações e nas suas decisões, à medida em que o SISCONARE vá se compatibilizando com a plataforma e o sistema se unifique.

Uma vez acessada, a PIDR informa que entre janeiro/2018 e novembro/2019 foram tomadas 18.503 decisões. A plataforma indica que em 2018 foram 13.084 decisões e em 2019 foram 5.419.

Não obstante, cruzando esses números com a tabela de decisões anteriormente mencionada, há discrepância nos registros. A tabela contém 13.073 decisões ao longo de 2018, sendo que elas só começaram em abril do referido ano. Em relação às de 2019, a tabela só conta as de um único dia, 25 de janeiro do referido ano, em que ocorreram 115 decisões. Significa, então, pelo comparativo dos dados disponíveis, que até novembro de 2019 teria havido mais 5.315 decisões para se chegar ao total de 18.503 entre 2018 e 2019. (Ou, se a perspectiva adotada for alcançar o número indicado pela PIDR relativo ao total de decisões até novembro de 2019, teriam sido tomadas mais 5.304 decisões entre 25 de janeiro e novembro de 2019.)

Os números da tabela e da PIDR são diferentes, o que aponta para falha na unificação e/ou no registro das decisões pelo CONARE.

Ademais, lembrando o registro das reuniões do CONARE em 2019, apenas realizadas até junho daquele ano (compiladas no Gráfico 1), se as 115 decisões foram tomadas na reunião de janeiro, é difícil conceber como algo entre 5.304 e 5.315 foram tomadas em apenas mais quatro encontros (totalizando os cinco registrados no Gráfico 1).

Mesmo se for considerada a possibilidade de terem ocorrido mais cinco encontros no segundo semestre de 2019 (supondo a manutenção da regularidade do primeiro), mas que não foram registrados no *site* do CONARE, mantida a média de 115 decisões que foram tomadas na reunião de janeiro/2019, o total de decisões do ano seria estimado em 1.150 (muito abaixo, portanto, das mais de 5.300 do saldo referido no parágrafo anterior).

Salvo a hipótese de algumas dessas reuniões serem muito mais produtivas do que a de janeiro, ou de terem sido feitos registros a menos de decisões na tabela de decisões do MJSP, o número total de decisões entre janeiro/2018 e novembro/2019 indicado na PIDR não parece verossímil. Ainda mais considerando que o órgão só conta com 14 membros votantes e as reuniões podem ser instauradas com ao menos quatro presentes. A própria capacidade humana para analisar com o cuidado devido cada processo de solicitação levanta dúvidas sobre a precisão do dado constante da PIDR - ou, pior, sobre a qualidade da avaliação que foi sendo feita de cada caso.

Apesar de a PIDR conter dinamismo no acesso a informações e contemplar categorias a mais em relação às tabelas de solicitação e decisão (faixa etária dos solicitantes e motivos dos pedidos⁵⁰), ainda não foram tabulados e compatibilizados os dados anteriormente levantados (a partir de 1985 até final de 2017) e nem inseridos os mais recentes (após novembro/2019). Esse desencontro gera insegurança devido às incongruências entre os dados, o que compromete a regular avaliação da política pública.

A não coleta ou a má coleta e tabulação dos indicadores sociais referentes a uma política comprometem esse processo, pois tornam as análises pouco mais do que especulações e deixam não só pesquisadores, como toda a sociedade civil e o próprio Estado confusos.

Se os dados não existem, questiona-se por que não foram devidamente coletados, já que isso faz parte das competências do CONARE e do próprio MJSP. Se, por outro lado, existem e não estão tempestivamente divulgados e acessíveis à população, há aí uma violação à Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)⁵¹.

Reconhece-se que a elaboração, avaliação e gestão de políticas públicas é tarefa eminentemente política, não gozando, na prática, do caráter racional por vezes idealizado por juristas e pesquisadores novatos na área.⁵² Dito isso, há que se ponderar e investigar mais a fundo, em futuros trabalhos, quais as razões políticas de inconsistências nos dados disponibilizados pelo MJSP e seus órgãos. Sem poder mais do que especular as razões, este artigo diagnostica o problema e tenta detalhá-lo nos limites permitidos pelos dados disponíveis.

Retomando, a PIDR faz parte de um projeto de cooperação entre o CONARE e o ACNUR, visando analisar e publicar dados referentes às decisões de refúgio no Brasil. Considerando que elas podem ser tomadas por três diferentes instâncias, presume-se que as três deveriam coletar, compilar e remeter seus dados à Plataforma. São elas, com suas respectivas competências de decidir:

⁵⁰ Grave [e] generalizada [violação de direitos humanos], grupo social, nacionalidade, opinião política, raça e religião.

⁵¹ BRASIL. **Lei 12.527/2011**. Brasília: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm Acesso em 18 jan. 2020.

⁵² SARAIVA, E. E FERRAREZI, E. **Coletânea de Políticas Públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2914> Acesso em 19 jan. 2020..

TABELA 2 - Instâncias decisórias sobre refúgio

INSTÂNCIA	COMPETÊNCIA
CONARE	Decide os casos de deferimento, indeferimento, cessação, perda, extinção e, excepcionalmente, de arquivamento.
Coordenação-geral do CONARE	Pode extinguir e arquivar alguns casos conforme disposto nas Resoluções Normativas n° 18 e 23 do CONARE.
Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública	Decide os recursos das decisões do CONARE, conforme disposto nos artigos 29 e 40 do Estatuto dos Refugiados.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da PIDR.

Contudo, apenas o CONARE disponibilizou informações para a PIDR. Assim, os dados estão consideravelmente incompletos e o número de 18.503 decisões entre 2018 e novembro/2019 ali disponível pode não traduzir a real totalidade.

De outro lado, contribuindo para a desorganização da base de dados, a tabela de decisões do MJSP fora da PIDR contém uma aba toda de reconhecimentos de pedidos feitos pelo ACNUR entre 1985 e 1999 e as demais abas sem identificação (presume-se que decididas pelo CONARE, haja vista o título da tabela), com intervalos identificados como: 2013-1997; 2014; 2015; 2016; 2017; 2018; e janeiro/2019.

A aba atribuída ao ACNUR contém 1.510 decisões (todas de deferimento, exceto oito, que não têm registro de status (tipo da decisão). Desse total, há uma entrada sem data de decisão e 36 com data de decisão entre um e cinco anos anteriores à data do próprio pedido. Na ausência de informações oficiais que possam explicar isso, a aba foi descartada para fins de análise do tempo de espera entre pedido e decisão, sob risco de imprecisão metodológica.

Curioso observar que a aba 2013-1997 não só está identificada com ordem contrária à cronológica, como contém 68 pedidos sem data de solicitação e 2.842 pedidos feitos desde 1997; com decisões de 1993 até 2013. Estranha-se que em todo esse período, foram tão poucas decisões registradas e, dentre todas, apenas uma de indeferimento (mesmo assim, sem identificação da data em que foi tomada). As demais foram todas de deferimento.

Outro problema com essa aba 2013-1997 é a irregularidade no registro das datas de solicitação. Há vários tipos de preenchimento⁵³, o que impõe grande dificuldade ao *data wrangling*.

A aba 2013-1997 e a da ACNUR são as únicas que contêm intervalos longos de anos. Todas as demais se referem, cada uma, a apenas um ano (2014 a 2018). Por fim, tem-se uma última aba contendo decisões tomadas em um único dia, 25 de janeiro de 2019. A imprecisão é relevante quando se tenta compilar os dados e fazer comparativos entre os anos. Mais uma vez, percebe-se uma falha na etapa de gestão e avaliação da política pública que compromete seus resultados globais - ou seja, sua efetividade.⁵⁴

Nessa mesma linha, critica-se o uso de diferentes categorias para o status das decisões. A cada janela temporal aberta na tabela de decisões, o uso dos status oscilava, incluindo ou excluindo algumas categorias descritas na Tabela 1 deste artigo. Entende-se que nem todos os tipos de caso realmente acontecem em cada sessão de julgamento ou já estavam disciplinados desde o início das plenárias do CONARE para decidir, o que explica em parte essa oscilação, mas não 100%. Por exemplo, há o caso do uso de “cessação/ naturalização” em 2016 e “cessação” de 2017 a 2019. Esse exemplo indica a alternância de uma categoria que contém um conjunto de motivos possíveis previstos em lei (cessação por quê?) e uma categoria já contendo o motivo (cessação por motivo de naturalização).

Esse tipo de imprecisão na eleição de categorias, com flutuação de registros entre elas, gera confusão não só para pesquisadores, mas principalmente para o próprio gestor da política pública. Como avaliar o que vem dando certo ou errado, como melhorar e fazer ajustes sem saber com precisão o que vem acontecendo naquela seara? As dúvidas podem desembocar em ineficaz aplicação de recursos públicos, violando os princípios básicos da Administração Pública dispostos no artigo 37 da Constituição Federal⁵⁵, em especial o da eficiência.

O Princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em se desempenhar apenas com uma legalidade, exigindo

⁵³ Exemplos de preenchimento da coluna “data [de] solicitação” encontrados na referida aba: “97”, “1997” e “5/97”. Todos se referem ao ano de 1997, mas a irregularidade de registro, aliada à elevada quantidade de entradas na aba, quase inviabilizam o manejo das informações, gerando a necessidade de muitas etapas de processamento.

⁵⁴ OLIVEIRA, D. de. **Planejamento estratégico**. 31e. São Paulo: Atlas, 2013.

⁵⁵ BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 19 jan. 2020.

resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento as necessidades da comunidade e de seus membros.⁵⁶

Ainda segundo os dados ora em exame, segue na Tabela 3 a quantidade e status das decisões que foram tomadas em relação a processos de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e sua extensão de efeitos a familiares:

Tabela 3 - Quantidade e status de decisões do CONARE em respectivos períodos.

PERÍODO OU ANO ⁵⁷	Nº DE DECISÕES	Nº DE DEFERIMENTOS	Nº DE INDEFERIMENTOS	Nº DE PERDAS, CESSAÇÕES E REASSENTAMENTOS ⁵⁸	Nº DE ARQUIVAMENTOS E EXTINÇÕES ⁵⁹	OUTROS E VAZIOS ⁶⁰
2013- 1997	2.910	2.840	1	0	0	69
2014	2.497	2.312	160	13	0	12
2015	1.762	1.030	452	72	0	208
2016	1.965	1.026	879	57	0	3
2017	1.311	587	703	14	5	2
2018	13.072	1.081	5.853	24	6.114	0
Jan/201 9	115	65	45	0	5	0
TOTAL	23.632	8.941	8.093	180	6.124	294

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Observe-se que entre 2017 e 2018 houve aumento do nº de funcionários do CONARE (de seis para 14), o que pode explicar, ainda que parcialmente, o aumento do nº de decisões tomadas de 1.311 para 13.072. Ainda assim, já com quantidade maior de funcionários para decidir, o órgão registrou um total de 5.430 decisões até seus últimos registros em

⁵⁶ MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 90.

⁵⁷ A Tabela 3 utiliza a exata expressão de período atribuída pelo MJSP ao publicar a tabela de decisões, em cima da qual este trecho do artigo se debruça. A irregularidade entre períodos, anos e um único mês de 2019 foi discutida anteriormente.

⁵⁸ Incluídas aqui todas as hipóteses geradoras de perdas e cessações da condição de refugiado, nos termos da Lei 9.474/1997 e conforme categorias de status das decisões do MJSP. O reassentamento em outro país gera, na prática, o mesmo efeito da perda ou da cessação da condição no Brasil, por isso foi reunido nesta coluna.

⁵⁹ Incluídas aqui todas as hipóteses de arquivamento e extinção, conforme categorias de status das decisões do MJSP.

⁶⁰ Incluídas categorias como “encaminhamento CNlg” e “erro de lançamento na lista da plenária”, bem como status vazios - ou seja, em que não é possível identificar qual foi a decisão tomada -, que aparecem na tabela de decisões do CONARE.

novembro/2019 (cruzando as informações da tabela de decisões e da PIDR). Haveria, então uma considerável queda entre 2018 e 2019.

Mesmo com o “pico” de decisões em 2018, o total é baixo considerado o número de 204.361 solicitações ativas até outubro/2019, conforme tabela anteriormente mencionada, disponibilizada pelo MJSP. Significa dizer que o n° de funcionários provavelmente precisa ser ampliado, inclusive conforme denúncia trazida no capítulo anterior deste trabalho, feita pelo próprio coordenador do CONARE em 2018.

Vale comentar ainda que havia prevalência proporcional de deferimentos em todos os períodos até 2018, onde a quantidade de indeferimentos foi mais do que cinco vezes maior do que a de deferimentos e a de arquivamentos e extinções chegou a quase seis vezes a de deferimentos.

Em quase todos os períodos registrados na tabela de decisões do CONARE, nenhum arquivamento ou extinção havia sido contabilizado. Foram apenas cinco em 2017, estourando para 6.114 em 2018.

A explicação para esse aumento é a Resolução Normativa n° 26 do CONARE, publicada em 10 de abril de 2018, que pela primeira vez disciplinou as hipóteses de extinção do processo e arquivamento da solicitação sem resolução do mérito. Até então, não havia norma disciplinando tal extinção dos processos.

A Resolução n° 26 também teve impacto no surgimento, de 2018 em diante, das entradas nas tabelas do status de extinção do processo sem resolução do mérito. Isso porque a referida norma passou a prevê-la quando o solicitante obtém, durante o curso do pedido, residência no Brasil. Segundo informa o MJSP:

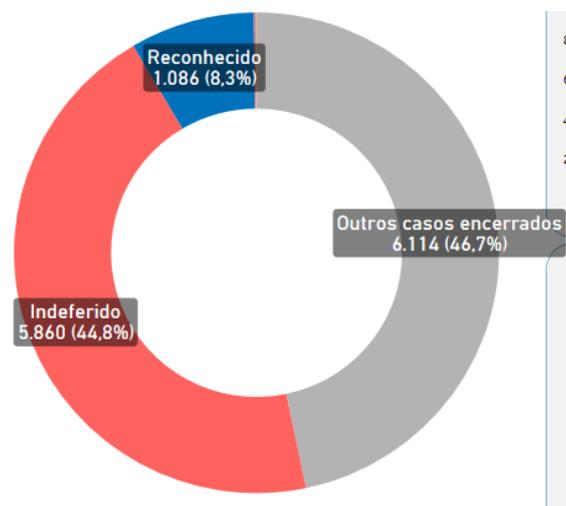
Diversos imigrantes solicitam reconhecimento da condição de refugiado apenas como maneira de se regularizar no território nacional e, tão logo obtenham residência, deixam de acompanhar o processo de refúgio. Com essa medida, o Comitê, por maioria de votos, poderá declarar a extinção dos processos de quem já tenha residência no país, sem entrar no mérito. A norma prevê, ainda, que o solicitante que tiver seu processo extinto poderá solicitar reconsideração da decisão, no prazo de 15 dias após ser notificado. Para o presidente do Conare e secretário nacional de Justiça, Luiz Pontel de Souza, a edição da Resolução é bem-vinda por permitir ao Comitê, sempre que entender possível, extinguir processos que perderam o objetivo inicial e, assim, priorizar casos realmente de refúgio. “Com a possibilidade do imigrante pedir a reconsideração da extinção, ficam resguardados todos os direitos inerentes à solicitação de reconhecimento da condição de refugiado, bem como o duplo grau de análise administrativa,

uma vez que a solicitação será analisada no mérito, em primeira instância, garantindo, se for necessária, a instância recursal ao ministro da Justiça.”, explica.⁶¹

No âmbito legislativo, outra novidade relevante desse período é a entrada em vigor da Lei de Migração em 21 de novembro de 2017. Apesar do caráter mais protetivo e humanitário da norma, em relação a seu antecedente Estatuto do Estrangeiro, ela não aparenta ter tido impacto perceptivelmente mais acolhedor no recorte específico deste artigo, haja vista que não houve mais deferimentos proporcionais nos anos seguintes à sua entrada em vigor. Pelo contrário, observa-se um aumento proporcional das negativas em relação às acolhidas a partir de 2017 - salvo eventual falha do MJSP ao coletar/compilar os dados.

Aumentando o número de discrepâncias entre dados da tabela de decisões do CONARE e da PIDR, há divergências em todos os quantitativos de tipos de decisões de 2018 e 2019. Observe-se, a seguir, gráficos extraídos diretamente da PIDR:

GRÁFICO 2 - Número de decisões do CONARE de cada status em 2018.

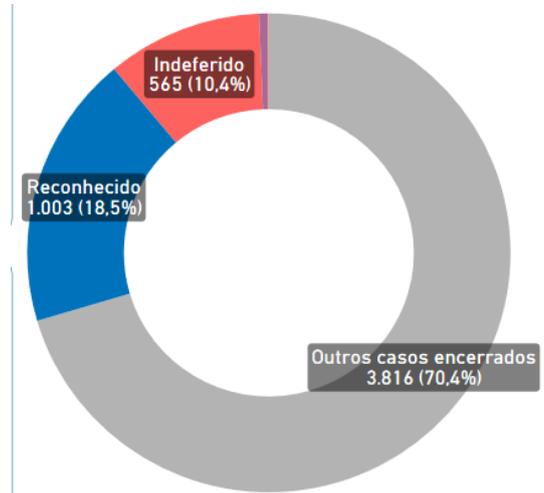


Fonte: PIDR, atualizada até novembro/2019. Disponível em:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiNTQ4MTU0NGltYzNkMi00M2MwLWFhZWVjMTY5liwidCI6ImU1Yz-M3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTJjLTk1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9> Acesso em 19 jan. 2020.

⁶¹ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/conare-disciplina-extincao-do-processo-de-refugio-sem-resolucao-do-merito> Acesso em 19 jan. 2020.

GRÁFICO 3 - Número de decisões do CONARE de cada status até novembro/2019.



Fonte: Idem à do Gráfico 2.

Comparando-se os gráficos 2 e 3 aos números da tabela 3, ficam evidentes as diferenças de registros de decisões relativas a deferimento, indeferimento e outros status. A PIDR detalha quais decisões foram tomadas em que reunião do CONARE (2018 a novembro/2019), onde se percebe nova inconsistência entre os registros da plataforma e da tabela. A PIDR informa ter havido 44 indeferimentos em janeiro/2019, enquanto na tabela de decisões constam 45.

Para afastar a possibilidade de incongruências no MJSP e verificar a existência de tabela unificada, atualizada e detalhada contendo os dados sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado e suas decisões oficiais desde 1990, esta pesquisadora enviou pedido de informações ao MJSP, através do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) em 18 de janeiro de 2020⁶². Conforme previsões legais detalhadas no próprio e-SIC, a Administração Pública tem obrigação de entregar a informação de imediato, caso disponível, no prazo de 20 dias.

A resposta veio no dia 06 de fevereiro de 2020⁶³, portanto tempestivamente. Contudo, não modificou as análises até aqui feitas. Pelo contrário, confirmou expressamente a inexistência de informações compiladas nesta área técnica e remeteu às tabelas já discutidas. Indicou link de acesso a uma tabela de decisões que traria dados mais atualizados, alcançando outubro de 2019, porém o link não dava efetivo acesso a ela - apesar das muitas e diferentes tentativas da pesquisadora, o documento não era aberto nem baixado com sucesso. De qualquer

⁶² Solicitação sob o protocolo nº 08850000370202008.

⁶³ Resposta intitulada “INFORMAÇÃO Nº 3/2020/SIC-CONARE/CONARE/DEMIG/SENAJUS”, dada pelo MJSP através do Ponto Focal do SIC no CONARE.

forma, a inconsistência persistiria, na medida em que a resposta do MJSP reconhece nominalmente as categorias distintas entre as tabelas de solicitação e as de decisão.

O retorno do órgão remeteu também à PIDR, igualmente já debatida nesse artigo, reconhecendo que seus dados não ultrapassam 2018. Por fim, o MJSP afirmou não ter dados específicos sobre os refugiados recebidos através do instituto da reunião familiar.

Desde 2016, muitos *sites* oficiais do governo vêm sofrendo mudanças. A extinção de ministérios e aglutinação de uns em outros provavelmente é responsável, ainda que de forma parcial, pela inconsistência e incompletude de bases de dados disponíveis. Mais do que isso não é possível afirmar neste artigo. Mais pesquisas são necessárias para elucidar o porquê do desaparecimento de alguns dados⁶⁴, a descontinuidade de coletas e a consequente dificuldade de efetivação do direito à transparência dos atos administrativos.

Exemplo desses desaparecimentos de dados é que o Relatório Anual 2019 do Observatório das Migrações Internacionais, importante instrumento para avaliação das políticas na seara migratória, foi anunciado com elogios e reconhecimento de seu valor em *sites* do governo, porém o arquivo não foi encontrado para download ou verificação *online* pela autora deste artigo, apesar de extensa busca.⁶⁵ O máximo que foi encontrado foi um resumo executivo do documento, contendo apenas 10 páginas, e mesmo assim não em página oficial do governo.⁶⁶

Enfim, devido à inconsistência entre a PIDR e a tabela de decisões do CONARE, daqui em diante opta-se por seguir com os dados da tabela, por contemplarem período maior no lapso temporal sob enfoque. Diante das múltiplas irregularidades no preenchimento das colunas “reconhecidos ACNUR” e “2013-1997” na tabela de decisões do CONARE, só foi possível compilar e comparar as colunas de 2014 a 2018 e a de janeiro/2019. Essas possuíam, ao menos, mesma forma de preencher data de solicitação e de decisão. Assim, a partir dos seus dados, conforme expressos na Tabela 3, verifica-se a seguinte proporção das decisões do CONARE por status, entre 2014 e janeiro/2019:

⁶⁴ A título de exemplo, a autora deste artigo verificou pessoalmente, ao longo dos últimos anos, o desaparecimento de alguns dados referentes a tráfico de pessoas, haja vista orientar estudantes de Direito que pesquisam essa temática e estar sempre em contato com os *sites* governamentais pertinentes. Tabelas já compiladas deixaram de estar acessíveis em vários deles, como no site da Agência Brasileira de Inteligência (ABIn), e a comparação dos indicadores se tornou tarefa quase impossível.

⁶⁵ Como em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29> ; <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/destaques-e-novidades/401287-lancamento-do-relatorio-anual-e-do-datamigra> e <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566422818.09> Acesso em 16 jan. 2020.

⁶⁶ O resumo executivo foi encontrado em: <http://www.arpensp.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=ODYzMjc=> Acesso em 16 jan. 2020.

GRÁFICO 4 - Proporção das decisões do CONARE por status (2014-jan/2019)



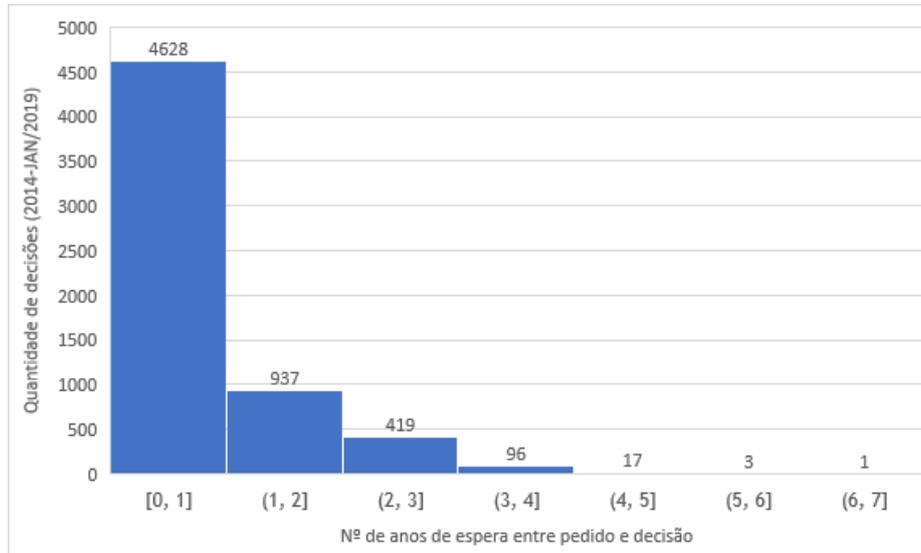
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Comparando a proporção de decisões do CONARE no período sob recorte conforme seu status, verifica-se que a maior parcela foi de deferimentos (38%), seguida de indeferimentos (34%) e arquivamentos e extinções (26%). Os demais status ficaram com baixa representação na porcentagem.

Embora as irregularidades e inconsistências de preenchimento da tabela governamental não permitam destrinchar com clareza as causas (fundamentos legais) de cada tipo de decisão, é possível, ao menos, mensurar que a tendência de mais negativas do que acolhidas começou em 2017. A continuar, nos próximos anos será visualizável uma mudança na proporção total das decisões, com predominância de indeferimentos sobre deferimentos.

Seguindo a análise do fluxo de decisões, cumpre observar o tempo de espera entre pedidos e respostas oficiais. A seguir, observe-se os histogramas de cada status decisório:

GRÁFICO 5 - Histograma de deferimentos (originais e extensões a familiares) 2014- jan/2019.



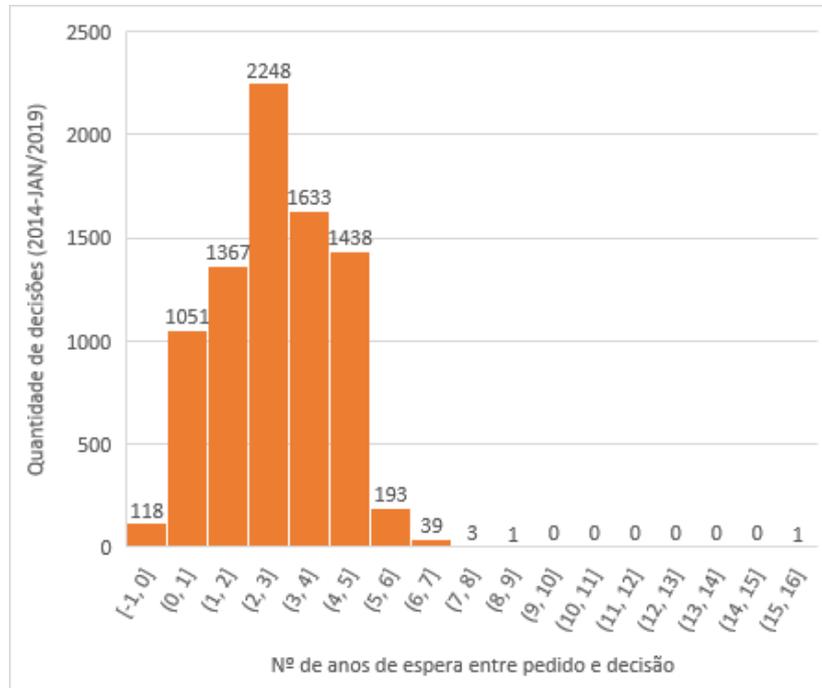
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Como observado acima, a maioria das decisões de acolhida (deferimento) vem sendo tomada com agilidade, levando menos de um ano. Não obstante, há alguns casos mais demorados. É possível que se expliquem pelas variáveis informadas pelo MJSP⁶⁷ como influenciadoras da velocidade da análise pelo CONARE: nacionalidade dos solicitantes, atualização cadastral, história específica, complexidade do caso e informações disponíveis do país de origem.

Tais variáveis parecem ser causadores de maior demora proporcional quando a decisão é denegatória, como se vê no gráfico 6:

⁶⁷ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes> Acesso em 19 jan. 2020.

GRÁFICO 6 - Histograma de indeferimentos (originais e extensões a familiares) 2014- jan/2019.



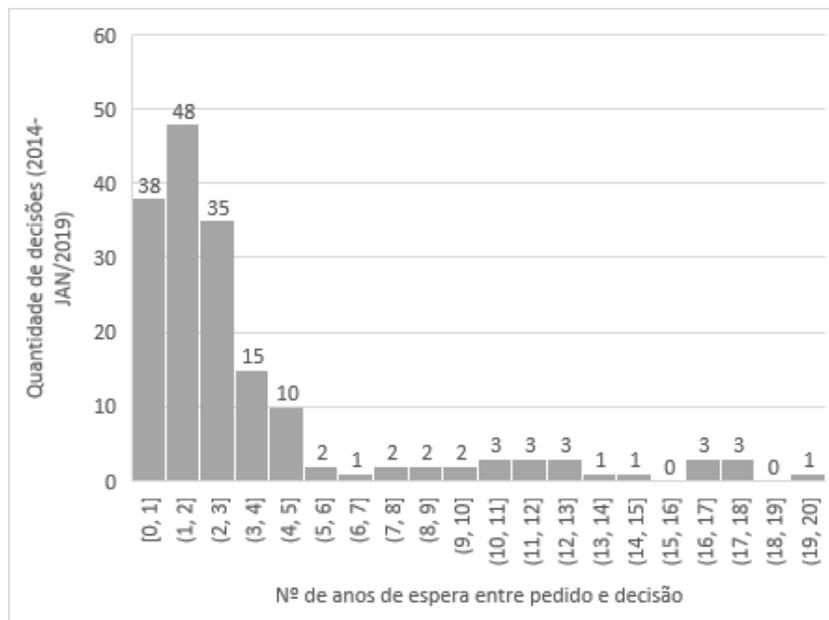
Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Ao contrário da velocidade de resposta nos deferimentos, os indeferimentos demoram mais de ser decididos. A maioria dos casos tem levado entre três e cinco anos, tendo um registrado que levou entre 15 e 16. Anteriormente neste artigo foi aludido que a própria demora de prestação estatal já implica em violação de direitos humanos. No caso da demora para resposta a solicitantes de refúgio, a incerteza e insegurança prolongadas levam muitos a buscarem outras formas de proteção. Nos *sites* do CONARE há breves comentários sobre o fato, reconhecendo que boa parte dos números de decisões de arquivamento, extinção, cessação e reassentamento se devem aos solicitantes tomarem outras providências - como, por exemplo, casarem-se com brasileiros, terem filhos brasileiros, mudarem de país ou naturalizarem-se brasileiros.

Pode-se ver no gráfico 7 que as perdas, cessações e reassentamentos, fundamentadas nas hipóteses do Estatuto dos Refugiados e nas resoluções normativas do CONARE mencionadas na tabela 1, levam proporcionalmente menos tempo também do que os indeferimentos.



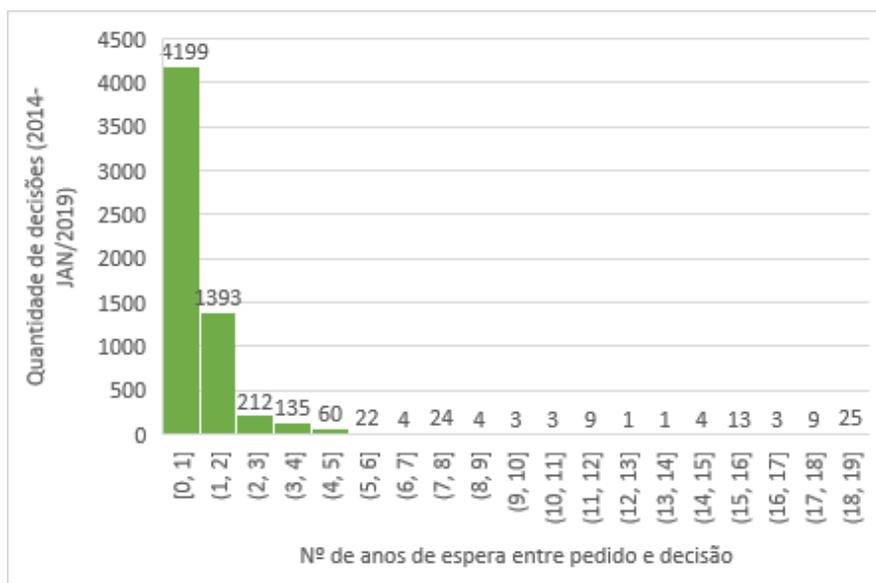
GRÁFICO 7 - Histograma de perdas, cessações e reassentamentos 2014- jan/2019.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Por sua vez, os arquivamentos e extinções passaram a ser disciplinados apenas em 2018, pela já mencionada Resolução Normativa n° 26 do CONARE, o que pode explicar, ainda que em parte, a existência de alguns casos de demora de até 19 anos entre pedido e decisão, como se vê no gráfico 8:

GRÁFICO 8 - Histograma de arquivamentos e extinções 2014- jan/2019.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da tabela de decisões do CONARE.

Por fim, vale mencionar que, segundo o MJSP⁶⁸, os processos seguem, em regra, análise cronológica de apresentação do pedido ao Estado. No entanto, existem situações que ensejam prioridade: (i) Menores desacompanhados; (ii) Solicitantes com processo de extradição pendente; (iii) Solicitantes que tiveram expulsão decretada, ou que estejam sendo objeto de inquérito policial ou ação penal; (iv) Solicitantes com idade igual ou superior a 60 anos, pessoa com deficiência, física ou mental e pessoas portadoras de doenças graves (Lei nº 12.008, de 29 de julho de 2009); (v) Solicitante detido para cumprimento de pena; (vi) Pedidos de desarquivamento, o qual ocorre mediante agendamento e realização de entrevista; (vii) Solicitantes que realizaram atualização cadastral; e (viii) Na medida do possível, solicitantes que buscam o CONARE para solicitar o agendamento da entrevista.

Esse cenário de fragilidade na coleta, tabulação e compilação dos dados precisa ser sanado, pois prejudica a precisão da avaliação da política pública de refúgio. Isso pode ter impactos negativos em centenas de milhares de pessoas, posto que nos últimos anos o Brasil tem recebido cada vez mais solicitações dessa proteção⁶⁹.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, a partir da coleta de dados sobre o fluxo de decisões do CONARE sobre solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, disponíveis nos sítios *online* do MJSP, pôde-se responder à pergunta norteadora da presente pesquisa, que era: como vem se dando o fluxo de decisões da política brasileira de refúgio em termos de efetividade na resposta a seus solicitantes? A resposta é que não de forma totalmente efetiva.

O objetivo geral do trabalho foi analisar o grau de efetividade ou inefetividade da referida política no que tange a responsividade dos pedidos de refúgio no país. Quer dizer, foram investigados os resultados globais da política nacional de refúgio entre 1990 e 2019, sua capacidade de coordenar nesse período seus esforços, cumprindo seus objetivos e atendendo aos princípios de direito internacional dos direitos humanos nos quais se fundamenta. Por condições de viabilidade, essa análise se cingiu a um recorte proposto, sobre as decisões do governo brasileiro sobre solicitações de reconhecimento da condição de refugiado.

⁶⁸ Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/perguntas-frequentes> Acesso em 19 jan. 2020.

⁶⁹ Conforme atestam múltiplas notícias, como por exemplo: <https://veja.abril.com.br/mundo/pedidos-de-refugio-no-brasil-cresceram-240-em-um-ano/>; <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/07/25/pedidos-de-refugio-de-venezuelanos-ao-brasil-cresce-245percent-em-um-ano.ghtml>; e <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/10/18/brasil-recebeu-cerca-de-59-mil-solicitacoes-de-refugio-em-2019.ghtml> Acesso em 19 jan. 2020.

Pavimentaram o caminho para o alcance do objetivo geral os dois objetivos específicos, cumpridos respectivamente nos capítulos 1 e 2. Assim, no primeiro foi descrita a sistematização jurídica e estrutural da política nacional de refúgio e no segundo foram discutidos os dados disponibilizados pelo MJSP sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refúgio e suas decisões entre 1990 e 2019, considerando volume, tempo de espera pela decisão oficial, razões dos status decisórios e proporção entre *inputs* (solicitações) e *outputs* (decisões).

Através da triangulação de revisão bibliográfica, análise de documentos e de conteúdo, foram avaliados quantitativa e qualitativamente os dados oficiais sobre acolhidas ou negativas de recepção de refugiados pelo Brasil no referido período.

Verificou-se, no capítulo 1, que a política nacional de refúgio tem seus fundamentos no direito internacional humanitário e nos direitos humanos. A legislação brasileira atinente ao tema encampa princípios de lógica protetiva universal, embora algumas normas mais recentes e de menor hierarquia, como o Decreto 9.199/2017 e a Portaria 770/2019, caminhem na contramão, anacronicamente retomando ideais persecutórios e discriminatórios em relação ao imigrante.

Apesar disso, o CONARE, como órgão brasileiro competente para receber as solicitações e decidir sobre elas, vem ampliando esforços e mecanismos para melhor disciplinar os processos, balizar suas decisões e promover agilidade entre *inputs* (pedidos) e *outputs* (respostas). Esse esforço é perceptível através do avanço em detalhe e complexidade das resoluções normativas do órgão, bem como da criação de ferramentas tecnológicas como o SISCONARE e a PIDR.

Por outro lado, o órgão contar com apenas 14 membros votantes, e mesmo assim se somados titulares e suplentes, impõe limites à sua capacidade responsiva. Ainda mais quando reconhecido que o número de pedidos de refúgio no Brasil vem crescendo a cada ano. Ao longo deste artigo, foi citada fala de um dos membros do CONARE reconhecendo que o número de funcionários não era suficiente para dar vazão às demandas.

Por sua vez, o capítulo 2 discutiu os dados disponibilizados pelo MJSP sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refúgio e suas decisões entre 1990 e 2019, contrapondo as tabelas oficiais e a PIDR. A condição de transparência, organização e consistência dos dados disponibilizados foi alvo de críticas, tendo em vista a necessidade dessas qualidades para possibilitar e facilitar o ciclo de avaliação de qualquer política pública e seus necessários ajustes em prol do atendimento ao interesse público.

Concluiu-se que é ainda inefetivo o fluxo de trabalho do CONARE para responder às demandas dos estrangeiros solicitantes de refúgio. Por um lado, entre 1995 e novembro/2019 o CONARE tomou quase 32 mil decisões (somando-se decisões da tabela do CONARE e as da PIDR e aproximando os valores, diante das inconsistências dos registros de 2018 e 2019). Se somarem-se a esse número as decisões desde 1990 do ACNUR, contidas na tabela de decisões do CONARE, são cerca de 33 mil decisões em um interstício de 30 anos. Porém, por outro lado, havia 204.361 solicitações pendentes até outubro/2019 (conforme tabela do CONARE de solicitações ativas no período).

Ainda que se leve em consideração as mudanças de circunstâncias que trouxeram um afluxo maior de solicitantes de refúgio ao Brasil, como os terremotos no Haiti, a guerra na Síria e a instabilidade político-econômica na Venezuela, faz parte do ciclo de gestão de políticas públicas amoldá-las ao cenário concreto. As políticas públicas são dinâmicas. É isso que garante o uso responsável do erário, com efetividade nos resultados.

Diante do abismo entre pendências (*inputs*) e respostas (*outputs*), o fluxo decisório não tem sido efetivo, mas isso se dá também por conta do tempo de espera nos processos já respondidos. O próprio MJSP reconhece a média de três anos de demora para respostas, mas os dados chegam a prazos muito superiores, ainda que excepcionalmente. Tratando-se de solicitantes de refúgio, a sua condição de vulnerabilidade pode ser um fator determinante na violação de múltiplos de seus direitos humanos. A situação é piorada pela insegurança jurídica a que ficam submetidos enquanto aguardam resposta oficial sobre a proteção humanitária requerida.

Embora a lei, em abstrato, lhes garanta acesso aos mesmos direitos humanos que qualquer brasileiro, vez que proibida a discriminação contra estrangeiros ou por qualquer motivo, e a legislação específica sobre refúgio no Brasil preveja, nessa mesma linha, que enquanto espera pela decisão governamental, o solicitante deve ter seus direitos protegidos (inclusive com acesso a CTPS provisória, documento de identidade, acesso a saúde e educação públicas), sabe-se que há dificuldade de acesso a políticas sociais e que imigrantes forçados não raro sofrem discriminações de vários tipos (raça, origem, religião, classe etc)⁷⁰.

⁷⁰ Não faz parte do objeto deste artigo gerar ou analisar dados sobre isso, porém há pesquisas acadêmicas sobre as condições materiais de vida dos refugiados e de imigrantes em situação de vulnerabilidade no Brasil, como por exemplo: KETZER, L.S.H. et al. Imigração, identidade e multiculturalismo nas organizações brasileiras. *Interações (Campo Grande)*, Campo Grande, v. 19, n. 3, p. 679-696, Sept. 2018. / BAENINGER, R.; DEMETRIO, N.B.; DOMENICONI, J. Espaços das Migrações Transnacionais: perfil sociodemográfico de imigrantes da África para o Brasil no século XXI. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, Brasília, v. 27, n. 56, p. 35-60, Aug. 2019. / FRANCA, I.L. “Refugiados LGBTI”: direitos e

Ressalve-se também que, apesar de a lei nacional presumir que a ninguém é dado desconhecer-la, essa previsão está longe de realidade, onde o conhecimento sobre seus próprios direitos é privilégio de poucos. Então, não sabendo que têm direito a se beneficiar de políticas assistenciais, por exemplo, ou não sabendo como pleiteá-las, os solicitantes aguardam, por anos, respostas do CONARE sobre seu status de refugiados, sem garantia concreta de proteção do Estado brasileiro.

A demora na prestação estatal, portanto, para além de ser uma violação de direitos em si, conforme discutido no capítulo 1, incide como fator promotor de outras violações de direitos humanos.

Ademais, se há motivos para enaltecer os esforços do CONARE em aprimorar seu trabalho, há também razões para criticar a baixa qualidade do seu banco de dados. Foram identificadas diversas inconsistências entre aqueles constantes das tabelas do CONARE e da PIDR, além de internas às próprias tabelas. A coleta de registros sobre as decisões tomadas nas reuniões plenárias do órgão tem adotado categorias oscilantes a cada ano para além do que pode ser explicado por mudanças legislativas.

As incongruências na coleta, compilação e tabulação dos dados atrapalham (e por vezes até mesmo inviabilizam) a avaliação de qualquer política pública, como foi aludido no capítulo 2. Categorias inconstantes, registros incompletos, colunas preenchidas com formatos diferentes e dados contraditórios e/ou desorganizados prejudicam a avaliação, que fica eivada de desconfiança diante das fragilidades das conclusões que extrair.

A partir de uma avaliação ineficiente, fica difícil desenhar os necessários ajustes para correções e melhorias na política. Nesse tipo de cenário, qualquer medida tomada deriva de premissas imprecisas e pode provocar mais prejuízo do que benefício à sociedade civil e ao Estado. Ademais, o mau uso de recursos públicos para políticas viola os princípios básicos da Administração Pública e pode gerar responsabilização administrativa, cível e penal aos seus executores.

Assim, conclui-se pela inefetividade da política nacional de refúgio dentro dos parâmetros que foram objeto de análise neste artigo. Porém, não se considera exaurida a matéria, sendo necessárias mais pesquisas para discutir outros, como os impactos diretos da espera por uma decisão na vida dos solicitantes e as condições de trabalho dos membros do CONARE.

narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência. *Cad. Pagu*, Campinas, n. 50, e17506, 2017. / GALINA, V. F. et al. A saúde mental dos refugiados: um olhar sobre estudos qualitativos. *Interface*, Botucatu, v. 21, n. 61, p. 297-308, 2017.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Francisco Fernandes. **Responsabilidade Objetiva Do Estado Pela Morosidade Da Justiça**. Campinas: Copola, 1999.

BRASIL. **Constituição Da República Federativa Do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso: em 19. jan. 2020.

BRASIL, **Decreto 9.970/2019**. Brasília: Dispõe sobre o Comitê Federal de Assistência Emergencial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9970.htm. Acesso em: 19. jan. 2020.

BRASIL. **Estatuto Dos Refugiados**. Brasília: Lei 9.474/1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 19. jan. 2020.

BRASIL. **Lei 12.527/2011**. Brasília: Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositi, 2011) Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 19. jan. 2020.

BRASIL. **Lei 13.684/2018**. Brasília: Dispõe sobre medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13684.htm. Acesso em: 19. jan. 2020.

BRASIL. **Lei de Migração**. Brasília: Lei 13.445/2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm. Acesso em 19. jan. 2020.

BRASIL. Ministro da Justiça e da Segurança Pública. **Portaria 770/2019**. Brasília: Dispõe sobre o impedimento de ingresso, a repatriação e a deportação de pessoa perigosa ou que tenha praticado ato contrário aos princípios e objetivos dispostos na Constituição Federal. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-770-de-11-de-outubro-de-2019-221565769>. Acesso em: 17 jan. 2020.

JUBILUT, Liliana Lyra e APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci. A Necessidade de Proteção Internacional No Âmbito Da Migração. **Revista Direito GV**, 6.1 (2010), 275-94 DOI: <https://doi.org/10.1590/S1808-24322010000100013> Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 jan. 2020.

LIMA, João Brígido Bezerra et al. **Refúgio No Brasil: Caracterização Dos Perfis Sociodemográficos Dos Refugiados (1998-2014)**. Brasília: IPEA, 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 18 jan. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

OLIVEIRA, Djalma de P. R. de. **Planejamento Estratégico**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ONU. **Declaração de Cartagena**. Cartagena, 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 19 jan. 2020.

ONU. **Declaração Universal de Direitos Humanos**. New York, 1948. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Cívicos e Políticos**. New York, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

ONU. **Pacto Internacional Sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais**. New York, 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm. Acesso em: 10 jan. 2020.

RAMOS, André de Carvalho et al. Regulamento Da Nova Lei de Migração é Contra Legem e Praeter Legem. **CONJUR**, Nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 19 jan. 2020.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Direito Constitucional à Jurisdição. In: TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **As Garantias Do Cidadão Na Justiça**. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 31-51.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. **Coletânea de Políticas Públicas**. v.1. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2914>. Acesso em: 19 jan. 2020.

Recebido em: 07.02.2020 / Aprovado em: 02.02.2023

COMO FAZER REFERÊNCIA AO ARTIGO (ABNT):

CARVALHO, Érica Rios de. Caminhos do refúgio: um panorama sobre o fluxo de decisões da política brasileira de refúgio entre 1990 e 2019. **Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM**, Santa Maria, RS, v. 17, n. 2, e42418, jan./abr. 20xx. ISSN 1981-3694. DOI: <http://dx.doi.org/10.5902/1981369442418>. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/42418> Acesso em: dia mês. ano.

Direitos autorais 2022 Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM
Editores responsáveis: Rafael Santos de Oliveira, Angela Araujo da Silveira Espindola e Bruna Bastos



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

SOBRE A AUTORA

ÉRICA RIOS DE CARVALHO

Bacharela em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2009); Pós-Graduada em Direito Privado pelo CEJUS (2011); Mestra (2015) e Doutora (2019) em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador com bolsas pela FAPESB. Cientista Política pela Uninter (2022). Palestrante e consultora acadêmica. Parecerista/revisora dos periódicos Revista Eletrônica Scientia Amazonia, Revista Eletrônica de Direito da UFSM, Revista da Faculdade de Direito da UFG e Revista Prim@ Facie.