

Solicitantes de refúgio no Brasil: tempo de permanência na condição migratória, suas implicações e ponderações sobre o panorama atual

Asylum seekers in Brazil: time spent in this migratory condition, its implications, and reflections on the current situation

Paulo Mortari A. C.¹
Andressa A. Martino²

28

Resumo: O solicitante de refúgio se define enquanto categoria migratória a partir do processo de elegibilidade para o reconhecimento da condição de refugiado. O que, a princípio, seria necessariamente uma etapa migratória, de caráter provisório, no entanto, costuma adquirir em muitos casos, matizes de permanência, submetendo os migrantes que se encontram no trâmite do processo de elegibilidade às implicações próprias de tal categoria. O objetivo com o presente trabalho é propor, a partir da base de dados do CONARE, uma forma de se mensurar o tempo que os solicitantes de refúgio permanecem nessa condição migratória atualmente no Brasil e avaliar qualitativamente as implicações de tal cenário. Como resultados, percebe-se um aumento expressivo e contínuo no tempo de permanência na condição de solicitante de refúgio de 2014 a 2020 quando não se levam em conta os venezuelanos nos dois últimos anos, com um maior percentual de pessoas que aguardam três anos ou mais pela resposta a seu pleito. Identifica-se, como consequência, a exposição a problemas como as restrições do contato com parentes através da reunião familiar e difi-

¹ Doutorando em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Possui publicações na área de migrações e refúgio, assim como em segurança internacional. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4632-3679>. E-mail: mortari.a.c@gmail.com.

² Mestranda pelo Programa de Ciências Humanas Sociais de Universidade Federal do ABC (UFABC). Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Possui publicações na área de migrações e refúgio. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2554-2503>. E-mail: andressamartino@gmail.com.

culdades em fazer planos de longo prazo exequíveis em decorrência das incertezas inerentes à referida situação migratória. Propõem-se, enfim, reflexões sobre um aparente esforço de redução das solicitações pendentes, com especial atenção à realidade dos migrantes.

Palavras-chave: Solicitantes de refúgio; processo de elegibilidade; CONARE; Brasil.

Abstract: The “asylum seeker” category is defined as such as a consequence of the Refugee Status Determination (RSD) process. Nevertheless, what is supposed to be a transitory migratory stage at first may acquire nuances of permanence. In this article, we intend to come up with ways to assess the length of time asylum seekers remain under this migratory condition in Brazil nowadays, based on the CONARE’s (National Committee for Refugees) database, and evaluate some of the implications of such a scenario. We identify, among other results, a significant and sustainable increase in the time spent by migrants under the condition of asylum seeker from 2014 to 2020 when Venezuelans are not taken into account in the last two years, especially with regards to people who await three years or more a response to their applications. As part of the consequences, there are issues such as the lack of access to family reunion and difficulties in making practicable long-term plans due to uncertainties inherent to the migratory situation to which we refer. Finally, we offer a set of reflections on what seems to be an effort recently made by the government to reduce the backlog of asylum applications, with paramount attention to the migrants’ reality.

Keywords: Asylum seekers; Refugee Status Determination; CONARE; Brazil.

INTRODUÇÃO

O “solicitante de refúgio” se define, enquanto categoria migratória, a partir do processo de elegibilidade para o reconhecimento da condição de refugiado. Logo, para situar-se sobre a categoria de solicitante de refúgio, é necessário, como ponto de partida, compreender como funcionam as etapas que se devem percorrer para a obtenção do status de refugiado no Brasil.

O processo de solicitação de reconhecimento da condição de refugiado (doravante, solicitação de refúgio) é administrado pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) – órgão colegiado instituído pela Lei de Refúgio nº 9.474/1997 e subordinado ao atual Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) – e pode ser iniciado pelo migrante³ em qualquer momento de sua estada no Brasil, sem custos financeiros e independentemente de seu status migratório e/ou de como ingressou no território brasileiro. Desde setembro de 2019, aquele que deseja solicitar refúgio deve, primeiramente, acessar uma plataforma eletrônica chamada SISCONARE e preencher um formulário com seus dados pessoais, meios de contato e informações como o motivo de seu deslocamento até o Brasil e o que aconteceria caso retornasse a seu país de origem ou de antiga residência habitual. Todo esse conteúdo, então, é encaminhado à Polícia Federal (PF) e à Coordenação-Geral do CONARE, sendo a última responsável por tramitar, em seus escritórios regionais, o processo de elegibilidade, composto por uma entrevista, pesquisas sobre o país de origem e um parecer da decisão por

³ Neste artigo, o termo “migrante” se refere exclusivamente aos migrantes internacionais.

um deferimento ou indeferimento, com base nos critérios previstos em lei. O processo é concluído em plenárias realizadas em Brasília com representantes do Estado brasileiro, da sociedade civil e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Os pleitos indeferidos ainda podem ser submetidos a apelação, que deve, por sua vez, ser julgada em segunda instância pelo ministro da Justiça e Segurança Pública (BRASIL, 1997).

Após a submissão do formulário de solicitação de refúgio, a pessoa recebe da PF um “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório”, popularmente conhecido como “protocolo de solicitação de refúgio”, que serve como documento de identidade no Brasil, além de permitir o acesso a direitos e serviços básicos, como de saúde, educação e assistência social, assim como ao trabalho formal até a conclusão do processo. O CONARE, porém, não estipula um prazo para tanto, e enquanto se aguarda o final da análise da solicitação – mesmo quando o processo se estende à segunda instância –, permanece-se com o “protocolo”, que deve ser renovado anualmente⁴, o que garante a seus portadores estarem em situação regular no país.

O migrante que solicita refúgio, contudo, não se encontra meramente em uma etapa do trâmite para sua definição ou não como refugiado, já que, nesse momento, sustenta também um status migratório específico, que, embora a princípio, tenha caráter provisório, pode, em muitos casos, se prolongar de modo duradouro. Poucos estudos se debruçam a respeito dessa situação migratória em particular, de modo que o objetivo deste trabalho é trazer uma contribuição quantitativa e qualitativa para sua compreensão. Para isso, dimensiona-se, a partir de dados do CONARE disponibilizados pelo MJSP, esta experiência em termos do tempo de espera, da quantidade de migrantes que a vivenciam e das principais nacionalidades envolvidas, além de se discorrer sobre algumas das implicações resultantes da condição de solicitante de refúgio. Ao final, propomos algumas reflexões com base nos resultados expostos e em fatos recentes referentes ao sistema de refúgio brasileiro.

METODOLOGIA

A metodologia do presente trabalho se divide em duas dimensões, sendo uma quantitativa e a outra qualitativa.

Na primeira, buscou-se mensurar o tempo que um solicitante de refúgio no Brasil permanece nessa condição migratória e quais nacionalidades correspondem atualmente ao maior número de solicitações de refúgio ativas. Para tanto, utilizou-se a base de dados do CONARE (MJSP, 2020b; MJSP, 2020c) referente ao refúgio no país, mais precisamente, os registros intitulados “Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado – ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a agosto de 2020)” e “Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas e inativas até 31 de maio de 2020”⁵.

⁴ No contexto de pandemia de Covid-19, os prazos de documentos migratórios foram prorrogados até “o final da situação de emergência de saúde pública ou da divulgação de nova orientação da PF” (PF, 2020).

⁵ Dias antes da submissão do presente artigo, houve uma atualização da referida fonte, com dados até 28 de setembro. Esta, porém, além de apresentar números muito próximos daqueles até maio de 2020, oferece menos possibilidades de pesquisa (estão ausentes, por exemplo, os dados sobre solicitações inativas), justi-

Do primeiro registro, adotando-se o recorte de 2014 a agosto de 2020 (data da última atualização dos dados)⁶, optou-se por utilizar as categorias relacionadas aos “deferimentos” e “indeferimentos” resultantes do processo de elegibilidade, realizando-se um cruzamento entre o ano da solicitação de refúgio e o ano no qual esta foi avaliada. Três motivos justificam tal escolha. Inicialmente, constata-se que as citadas categorias, juntas, corresponderam, em quase todos os anos, ao principal desfecho das solicitações de refúgio. A única exceção seria 2018, para o qual também incluímos na análise a categoria “Indeferido CONARE – Regularizado via CNIg”, que abarca a maioria das decisões proferidas naquele ano⁷. Já o segundo motivo para nos atermos aos “deferimentos” e “indeferimentos” é o entendimento de que estas são as categorias que mais chances têm de compreenderem pessoas que passaram por todo o processo de elegibilidade (ou, ao menos, a maior parte dele), desde a solicitação até a decisão em 1ª instância. Tem-se ciência, no entanto, de que nos “deferimentos” e “indeferimentos” também podem estar incluídos, por exemplo, migrantes que deixaram o país durante o processo de elegibilidade ou que obtiveram autorização de residência por outras vias num período em que ainda não se anulavam as solicitações de refúgio nestes casos⁸. O terceiro motivo, finalmente, é o de que essas categorias são praticamente as únicas que constam em todos os anos analisados, permitindo-nos ter uma série histórica regular e, conseqüentemente, os devidos parâmetros de comparação conforme os propósitos do presente artigo.

Partindo-se do que se apreendeu dos “deferimentos” e “indeferimentos”, foram feitos cálculos tanto incluindo os venezuelanos como excluindo-os, considerando a particularidade do reconhecimento *prima facie*⁹ da condição de refugiado a um total de 46 mil solicitantes dessa nacionalidade de dezembro de 2019 a agosto de 2020 (ACNUR, 2020). Tal distinção nos permite tanto observar alguns dos efeitos da migração venezuelana no sistema de refúgio brasileiro como as tendências relacionadas às demais nacionalidades no que concerne ao tempo de permanência na condição de solicitante de refúgio.

ficando que se mantenha como referência o registro anterior.

⁶ Essa escolha se deve ao fato de que, nos registros de 1998 a 2013, foram encontradas muitas inconsistências entre data de solicitação e ano de decisão, além de se notar que as solicitações no Brasil passaram a ser mais volumosas nos anos subsequentes.

⁷ “Deferimentos” e “Indeferimentos” equivaleram a 96% das decisões proferidas pelo CONARE em 2014; 90% em 2015; 93% em 2016; 86% em 2017; 13% em 2018; 79% em 2019 (ou 49% quando desconsiderados os venezuelanos); e 97% entre janeiro e agosto de 2020 (ou 74% sem os venezuelanos). Em relação a 2018, o baixo percentual de casos dessas categorias se deve especialmente a um expressivo aumento no número de resoluções por outras vias, como a “regularização via CNIg” (38%) e a “extinção (sem resolução do mérito) Art. 6-B” (27%). Sobre a primeira, é importante notar que mais de 80% dos casos se refere apenas às nacionalidades senegalesa e haitiana, algo decorrente de medidas de regularização da situação migratória especificamente direcionadas a elas – a dizer, a Portaria Interministerial nº 10, de 05 de dezembro de 2019, e a Portaria Interministerial nº 12, de 20 de dezembro de 2019, respectivamente.

⁸ Ver, por exemplo, a Resolução Normativa Nº 31 do CONARE, de 13 de novembro de 2019.

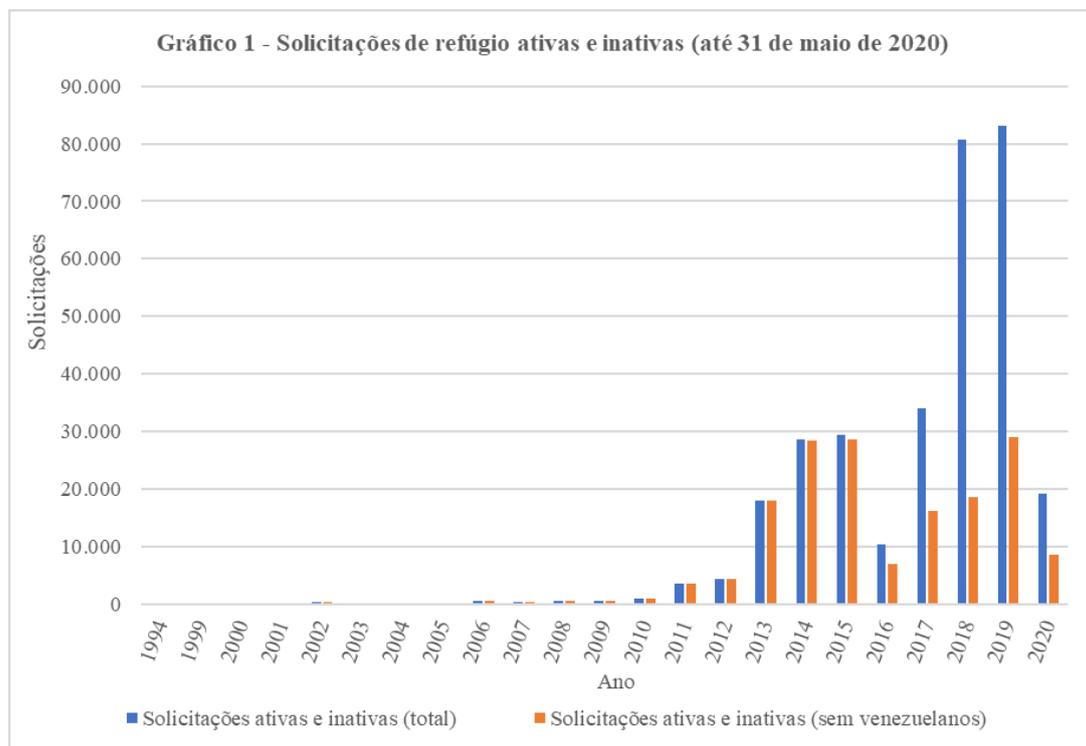
⁹ Trata-se de um procedimento de elegibilidade mais célere, que resulta no reconhecimento coletivo da condição de refugiado quando, devido à urgência da assistência, não é possível avaliar cada caso individualmente.

Já a partir da planilha “Solicitações de reconhecimento [...]” (MJSP, 2020c), verificamos a quantidade de solicitações de refúgio feitas ano a ano, agrupando-se, posteriormente, as nacionalidades com os números mais elevados de solicitações ativas segundo o momento em que foram submetidas, além de se verificar a quais anos correspondem os maiores volumes de pendência.

Pela perspectiva qualitativa, por fim, direcionou-se a atenção às implicações que a categoria de solicitante de refúgio pode acarretar ao migrante que nela se enquadra. Nesse sentido, utilizou-se como referência o artigo que escrevemos com contribuições empíricas que a experiência como voluntários no CONARE em 2017 nos propiciou (MARTINO; CORREA, 2018), realizando-se as devidas atualizações.

RESULTADOS QUANTITATIVOS

No decênio de 2010, houve no Brasil um aumento sem precedentes no número de migrantes que solicitam refúgio. Pelos registros do CONARE (MJSP, 2020c), identifica-se que a quantidade de casos referentes ao ano de 2011 sozinho (3.537) praticamente se equipara àquela observada em todo o período de 1994 a 2010 (3.556). Nos demais anos, os números são ainda maiores, chegando-se, em 2019, ao zênite de 83.167 novas solicitações de refúgio no país. Ao todo, entre 2011 e 31 de maio de 2020, contabilizou-se um acumulado de 311.215 pedidos feitos, cuja distribuição segundo o ano em que foram registrados está representada no gráfico abaixo¹⁰:



Fonte: MJSP, 2020c.

¹⁰ É importante ter em mente que pode haver algumas imprecisões nos registros do CONARE com os quais trabalhamos. Em nossa experiência no escritório de São Paulo vimos, por exemplo, casos de solicitantes que detinham mais de um protocolo de refúgio ativo, um problema de duplicidade de registros que se soma a outros possíveis, como erros de classificação por ano e omissões.

Na organização desses dados, optou-se por se levar em consideração também um cenário sem os venezuelanos, já que a eles corresponde aproximadamente 50% do total de solicitações feitas entre 2011 e maio de 2020. Nesse sentido, o Gráfico 1 reflete o aumento expressivo e contínuo que houve no número de pessoas vindas da Venezuela na segunda metade da década de 2010, com muitas delas recorrendo ao sistema de refúgio para a regularização de sua permanência no país. De igual modo, os venezuelanos, atualmente, são maioria entre os migrantes reconhecidos como refugiados – cerca de 90% ou, em termos absolutos, pouco mais de 46 mil pessoas (ACNUR, 2020)¹¹.

Como mencionado, vê-se, ademais, que o ano em que mais solicitações de refúgio foram feitas no Brasil foi o de 2019, com pouco mais de 83.000. Ao se desconsiderarem os venezuelanos, porém, o número cai para 28.945. De qualquer forma, independentemente do recorte que se faça, é nítido que nunca houve tantos migrantes solicitando refúgio no país como nos anos mais recentes.

Os números vistos até aqui compreendem todas as solicitações de refúgio realizadas no Brasil de 2011 a maio de 2020, sendo que parte delas já obteve alguma resolução, enquanto outra permanece ativa. Em nosso intuito de mensurar ou, de alguma forma, dimensionar o tempo que um migrante permanece na condição de solicitante de refúgio no país, trabalhamos com ambos os conjuntos de solicitações, embora a partir de métodos diferentes. Adotando-se como referência os casos já concluídos (ou seja, as “solicitações inativas”), atemo-nos, conforme já exposto na seção de “Metodologia”, às categorias de “deferimento” e “indeferimento”¹². Mais especificamente, realizou-se um cruzamento entre o ano de solicitação do refúgio e a data da decisão, gerando os resultados que podem ser conferidos na tabela e no gráfico abaixo:

¹¹ É importante ter em mente, no entanto, que o refúgio não é a única via pela qual venezuelanos têm obtido sua autorização de residência (ver, por exemplo, a Portaria Interministerial no 9, de 14 de março de 2018).

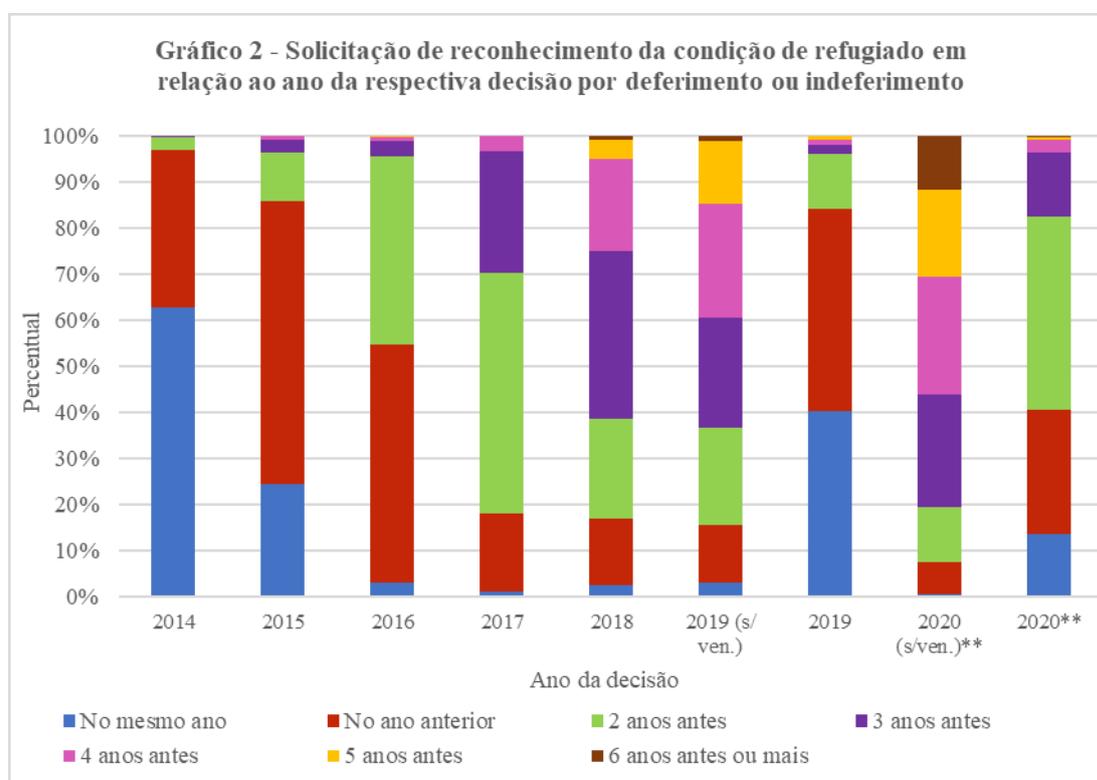
¹² Neste ponto, verificamos novas inconsistências nos dados disponibilizados pelo MJSP. Na planilha “Solicitações de reconhecimento [...]” (MJSP, 2020c), consta que, de 285.450 solicitações de refúgio efetuadas no Brasil especificamente entre 2014 e 31 de maio de 2020, 96.264 já estariam inativas. Por outro lado, na “Tabela com decisões [...]” (MJSP, 2020b), na qual estão os detalhes sobre a resolução dessas solicitações já inativas, tem-se um total de 66.000 casos para o período de 2014 a 4 de junho de 2020, uma diferença de quase 30.000 em relação à primeira fonte citada. Significa dizer que, a princípio, nossas conclusões se referem à maior parte, mas não à totalidade, das solicitações de refúgio que já tiveram algum encaminhamento.

Tabela 1 – Solicitação de reconhecimento da condição de refugiado em relação ao ano da respectiva decisão por deferimento ou indeferimento																		
Quando se deu a solicitação em relação à data da decisão*	Ano da decisão																	
	2014		2015		2016		2017		2018		2019 (s/ venezuelanos)		2019		2020 (s/venezuelanos)**		2020**	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
No mesmo ano	1498	62,7	387	24,5	55	3,0	13	1,1	41	2,5	31	3,1	8.843	40,3	3	0,4	3.433	13,5
No ano anterior	819	34,3	970	61,4	941	51,7	193	17,0	239	14,4	128	12,6	9.624	43,9	48	7,0	6.823	26,9
2 anos antes	64	2,7	166	10,5	743	40,8	590	52,0	365	21,9	212	20,9	2.621	12,0	82	12,0	10.656	42,0
3 anos antes	7	0,3	44	2,8	64	3,5	301	26,5	605	36,3	243	23,9	406	1,9	169	24,6	3.567	14,1
4 anos antes	0	0,0	13	0,8	13	0,7	37	3,3	333	20,0	253	24,9	279	1,3	175	25,5	680	2,7
5 anos antes	0	0,0	1	0,1	4	0,2	0	0,0	67	4,0	136	13,4	136	0,6	130	19,0	131	0,5
6 anos antes ou mais	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	15	0,9	12	1,2	12	0,0	79	11,5	80	0,3
Total	2.388	100	1.581	100	1.820	100	1.134	100	1.665	100	1.015	100	21.921	100	686	100,0	25.370	100,0

Fonte: MJSP, 2020b.

* Por não constarem o mês e o dia em que se realizou cada solicitação de refúgio, não é possível saber com precisão quanto tempo cada uma levou para ser avaliada. Desse modo, decidiu-se trabalhar com os limites assinalados na tabela, de forma que uma pessoa que solicitou refúgio em um ano e recebeu o deferimento ou indeferimento no ano seguinte não necessariamente esperou um ano completo pela decisão.

** Dados até agosto de 2020

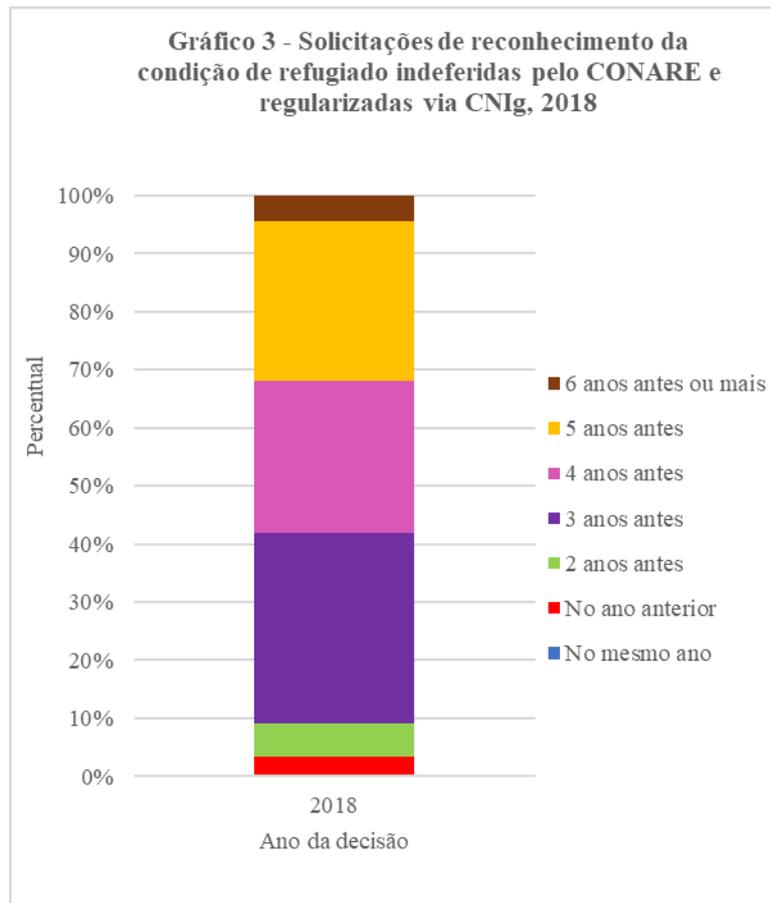


Fonte: MJSP, 2020b.

Os dados mostram a intensificação da morosidade do processo de elegibilidade nos últimos anos. O percentual de decisões que foram proferidas no mesmo ano das respectivas solicitações de refúgio variou de pouco mais de 60% em 2014 para cerca de 25% em 2015, chegando a 1,1% em 2017, 2,5% em 2018 e, em 2019 e até agosto de 2020, respectivamente, 3,1% e 0,4%, quando desconsiderado o caso dos venezuelanos. Quando estes são incluídos, o percentual se alça a patamares mais elevados, passando dos 40 em 2019 e situando-se nos 13,5% até agosto de 2020, devido à já mencionada iniciativa de reconhecimento *prima facie*. Já as decisões proferidas no ano posterior às solicitações chegaram ao percentual de 61,4 em 2015, mas decaíram irreversivelmente nos anos subsequentes até atingirem os 12,6% em 2019 e os 7% no que transcorreu de 2020 (também desconsiderando-se os venezuelanos). As faixas correspondentes aos reconhecimentos mais tardios, por outro lado, subiram continuamente. As pessoas que obtiveram a resposta do CONARE no quarto ano após sua solicitação variaram de zero por cento em 2014 a aproximadamente 25% em 2019 e 2020 (até agosto), quando não contabilizados os venezuelanos. Em relação ao quinto ano após o da solicitação, a variação para o mesmo período foi de 0 a 13,4% e 19%. Tal cenário acarreta um maior tempo do solicitante de refúgio nessa categoria migratória¹³. Mesmo quando se levam em consideração os venezuelanos, os resultados de 2019 comparados com o que se tem de 2020 também indicam, por ora, uma tendência de aumento no tempo de espera, embora conclusões a esse respeito só possam ser feitas após findo o ano.

Em relação especificamente a 2018, decidiu-se aplicar a mesma forma de mensuração sobre os dados referentes à categoria de “Indeferido CONARE - Regularizado via CNIg”, já que esta compreendeu a maioria das decisões proferidas naquele ano (4.968, ou 38% do total). Como se pode verificar no Gráfico 3, a tendência observada em relação aos casos de “deferimento” e “indeferimento” é ainda mais expressiva aqui – a dizer, de maiores percentuais correspondentes a solicitações que levaram três anos ou mais para serem respondidas:

¹³ Pela metodologia disponibilizada na página do MJSP, não está claro se estão incluídos entre os indeferimentos os casos avaliados em 2ª instância. Supondo-se que, caso constem, correspondem a uma exígua parcela da cifra total de indeferimentos (com base no que pudemos observar como voluntários no escritório do CONARE em São Paulo), significa dizer que muitos dos casos que ali estão representados se referem a pessoas que devem apelar da decisão proferida em 1ª instância e que, assim sendo, não deixarão de sustentar o status de solicitantes de refúgio. Isso, por sua vez, faria com que o tempo de espera que consta nos resultados expostos pode estar subestimado no caso dessas pessoas.



Fonte: MJSP, 2020b.

Também é possível obter algumas informações temporais relevantes a partir dos casos ainda pendentes.

Na Tabela 2, constam as solicitações de refúgio ativas em 31 de maio de 2020¹⁴ organizadas pelo ano em que foram submetidas e pelo quanto elas correspondem dentro do total de solicitações já feitas no Brasil (ou seja, somando-se as ativas com as inativas), em um cenário com os venezuelanos e, em outro, sem. Como se pode ver, também estão incluídas as solicitações efetuadas entre 1994 e 2012, todas já resolvidas.

¹⁴ Embora não conste na metodologia do MJSP, acredita-se que o número de solicitações ativas também inclua o caso de migrantes que tiveram sua solicitação de refúgio indeferida em 1ª instância e recorreram da decisão, permanecendo com o mesmo status migratório até que se tenha, finalmente, uma decisão em 2ª instância.

Tabela 2 - Solicitações de refúgio ativas em 31 de maio de 2020 segundo o ano em que foram feitas						
Ano em que foi feita a solicitação	Com venezuelanos			Sem venezuelanos		
	Solicitações feitas	Solicitações ainda ativas		Solicitações feitas	Solicitações ainda ativas	
		Volume	Percentual		Volume	Percentual
Anterior a 2012	11.375	0	0,0	11.363	0	0,0
2013	17.946	4.551	25,4	17.890	4.510	25,2
2014	28.648	6.450	22,5	28.439	6.290	22,1
2015	29.332	10.682	36,4	28.502	10.085	35,4
2016	10.344	6.001	58,0	6.961	4.237	60,9
2017	34.068	21.234	62,3	16.170	11.191	69,2
2018	80.816	57.204	70,8	18.573	16.375	88,2
2019	83.167	68.627	82,5	28.945	28.319	97,8
2020	19.075	18.988	99,5	8.600	8.532	99,2
Total	314.771	193.737	61,5	165.443	89.539	54,1

Fonte: MJSP, 2020c.

Primeiramente, nota-se que, em ambos os cenários, mais da metade das solicitações já feitas no Brasil segue pendente de análise, o que, em termos absolutos, corresponde a 193.737 (com venezuelanos) ou 89.539 (sem venezuelanos). Esse, porém, não é necessariamente o número de pessoas que estão atualmente no Brasil na condição de solicitantes de refúgio. Muitos, por exemplo, podem ter reemigrado, regularizado a residência no país por outra via ou, até mesmo, falecido sem que a respectiva solicitação de refúgio tenha sido analisada, algo cuja verificação está fora do alcance dos dados disponibilizados tanto pelas fontes aqui utilizadas como por outras. Por isso, é necessário ter cautela ao se tirarem conclusões sobre os dados referentes às solicitações ativas. Tecnicamente, estes refletem a morosidade **do processo de elegibilidade** em si, levando-se em conta o tempo transcorrido entre a realização dos pedidos de refúgio ainda sem resolução e a atualidade. Cada caso, por sua vez, pode ou não corresponder a um migrante que permanece na condição de solicitante de refúgio, de modo que a morosidade apreendida a partir dos dados trabalhados deve ser considerada uma *proxy* para a mensuração do tempo que **as pessoas** estão esperando na referida categoria enquanto não há uma conclusão sobre seu processo. Por esse motivo, nossas interpretações sobre os dados da Tabela 2 se fundamentam na hipótese de que os casos ativos correspondem, em sua maioria, a pessoas que continuam sustentando o *status* de solicitantes de refúgio, o que pode se confirmar em maior ou menor medida na prática.

Nesse sentido, os dados relacionados aos deferimentos e indeferimentos, conforme expostos na Tabela 1 e no Gráfico 1, parecem se aproximar mais da realidade vivenciada pelos migrantes no processo de elegibilidade. Isso porque, ainda que também se espere haver solicitações que obtiveram uma decisão quando seu postulante já tenha reemigrado (entre outras possibilidades), tal cenário tende a ser menos comum, considerando que deferimentos e indeferimentos necessariamente pressupõem a realização de uma entrevista com o migrante antes de se concluir o caso, o que já é uma forma de se verificar se a pessoa permanece sob as normas do CONARE. Além disso, as citadas

categorias dizem respeito a casos já concluídos, possibilitando-nos, portanto, ter acesso a informações relacionadas ao tempo total transcorrido desde a submissão da solicitação de refúgio até sua resposta final.

Voltando-se a atenção à Tabela 2, percebe-se que há uma alta proporção de casos abertos em anos já muito distantes no tempo e que continuam pendentes. De todas as solicitações feitas no ano de 2013, por exemplo, 25% seguem ativas, variando a 22% em 2014, 35% em 2015 e algo em torno de 60% em 2016. Desse modo, existem casos que estão há quatro, cinco, seis ou até sete anos para serem avaliados, o que significa que deve haver muitos migrantes que permanecem na condição de solicitantes de refúgio por todo esse tempo.

Outra observação que se pode fazer é a de que a migração venezuelana exerce maior influência sobre o número de solicitações ativas sobretudo entre aquelas feitas a partir de 2017, o que se reflete nos percentuais da tabela. Enquanto 70% e 82% das solicitações submetidas respectivamente em 2018 e 2019 permanecem ativas em um cenário no qual estão incluídos os venezuelanos, quando estes são desconsiderados, os percentuais se alçam a 88% e 97%.

Vale fazer uma referência, ainda, aos números concernentes às solicitações feitas em 2020. Ainda que tenhamos disponíveis registros apenas até o dia 31 de maio, nota-se uma tendência de queda na quantidade de novas solicitações, algo sobre o qual a pandemia de Covid-19 certamente tem incidência – considerando-se fatores como o fechamento das fronteiras internacionais. Para interpretações mais conclusivas, no entanto, será necessário aguardar a veiculação dos dados completos após o encerramento do ano.

No geral, os resultados contidos na Tabela 2 são uma representação quantitativa dos desafios que o sistema de refúgio brasileiro tem em relação a seu processo de elegibilidade, considerando o acúmulo de casos ainda ativos, com uma parte nada desprezível com mais de quatro anos de existência. Além disso, se considerarmos que o conjunto desses casos estaria próximo do número de migrantes que estão na condição de solicitantes de refúgio, veremos que estes superam com amplas margens aqueles reconhecidos como refugiados no Brasil. Isso porque, enquanto os últimos somam atualmente cerca de 50 mil pessoas, tem-se quase 195.000 solicitações de refúgio ativas, justificando-se a importância de mais estudos serem dedicados ao tema.

Por fim, no que tange à origem dos migrantes por trás das solicitações de refúgio ativas, identificam-se como os países mais representativos Venezuela, Haiti, Cuba, Senegal, Bangladesh, China, Angola, Nigéria, Síria e Gana, conforme consta na Tabela 3:

Tabela 3 - Países de nacionalidade com maior número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas (31 de maio de 2020)			
País de Nacionalidade	Quantidade de solicitações	Percentual em relação ao total	Percentual s em venezuelanos
Venezuela	104.198	53,8	-
Haiti	34.796	18,0	38,9
Cuba	10.588	5,5	11,8
Senegal	5.444	2,8	6,1
Bangladesh	4.812	2,5	5,4
China	4.678	2,4	5,2
Angola	4.309	2,2	4,8
Nigéria	2.307	1,2	2,6
Síria	2.207	1,1	2,5
Gana	1.802	0,9	2,0
Demais (163)	18.596	9,6	20,8
Total	193.737	100,0	100,0

Fonte: MJSP, 2020c.

Para além dos dez primeiros postos, contudo, é importante destacar a diversidade de origens nacionais presente entre as pessoas que solicitam refúgio no Brasil. Ainda que a Venezuela responda atualmente como a procedência de mais da metade dos solicitantes de refúgio, há outros 171 locais registrados (mais a condição de apátrida), o que se soma às justificativas para a condução de pesquisas mais minuciosas sobre as pessoas que sustentam o referido *status* migratório. Quando os venezuelanos não são contabilizados, os haitianos aparecem como o grupo mais numeroso, aos quais se atribuem quase 40% das solicitações de refúgio ativas. A situação migratória da maioria das pessoas dessa nacionalidade, contudo, tem sido regularizada por outras vias, fazendo com que os haitianos não constem nas mesmas proporções entre todos os migrantes reconhecidos como refugiados¹⁵, ainda que, como se pode inferir, recorrer ao sistema de refúgio esteja presente em sua trajetória de residência no Brasil.

Em suma, percebe-se que há muitas limitações para se mensurar com precisão o tempo que um migrante passa como solicitante de refúgio no Brasil. O que oferecemos nesta seção foi uma aproximação possível a partir dos dados disponibilizados pelo MJSP. Nesse esforço, consideramos como mais adequado trabalhar-se com as solicitações de

¹⁵ De 2017 a agosto de 2020, por exemplo, das 2.848 decisões proferidas pelo CONARE em relação a solicitações de haitianos, apenas 4 (0,1%) foram de deferimento (MJSP, 2020a).

refúgio para as quais o CONARE já proferiu uma decisão, em especial, quando esta consiste em um “deferimento” ou um “indeferimento”. Uma análise sobre as solicitações ainda ativas, sem embargo, também se mostra relevante principalmente para se verificar a morosidade e o acúmulo de casos sem resolução que têm marcado a dinâmica do processo de elegibilidade, o que, por sua vez, incide diretamente sobre a realidade de muitos migrantes que permanecem na condição de solicitantes de refúgio, venham estes a serem reconhecidos ou não como refugiados ao final do processo.

RESULTADOS QUALITATIVOS

Os aspectos quantitativos destacados trazem um pouco da dimensão da população migrante que está na condição de solicitante de refúgio no Brasil. Por outra perspectiva, em nossa experiência como voluntários no CONARE (MARTINO; CORREA, 2018), pudemos observar alguns dos empecilhos aos quais estão expostas essas pessoas, muitos deles relacionados a características próprias do documento de identificação que se porta.

Apesar de ter elementos que visam atestar sua autenticidade (como um código QR), o “protocolo de solicitação de refúgio” tem problemas de aceitação em diversos contextos, algo decorrente principalmente do amplo desconhecimento que há sobre sua existência e de seu aspecto pouco verossímil como documento oficial, considerando que sua emissão se dá em uma folha de papel sulfite. Exemplo disso são as dificuldades de abertura de conta bancária relatadas com alguma frequência por solicitantes de refúgio, pois, ainda que seja um direito garantido por lei, há agências que resistem a fazê-lo devido à desconfiança em relação a um documento de legitimidade pouco crível. Pelos mesmos motivos, muitos locadores, por sua vez, recusam alugar seus imóveis a solicitantes de refúgio, gerando problemas aos últimos também no âmbito da moradia (MARTINO; CORREA, 2018: 41-42).

Portar o “protocolo”, ademais, pode também ser um obstáculo para o ingresso em uma universidade. Além dos elementos anteriormente apontados, a vigência de um ano do documento, não rara vez, leva à rejeição da matrícula do solicitante, já que a duração dos cursos oferecidos costuma ser maior do que isso.

A inserção laboral, de igual modo, pode ser afetada, levando-se em conta a hesitação por parte de alguns empregadores a contratarem solicitantes de refúgio a vagas formais ainda que estes, por direito, portem uma Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), fator que, por conseguinte, pode se somar a outros que impelem muitas dessas pessoas a recorrerem ao mercado informal. Em um contexto de pandemia, por exemplo, isso pode implicar uma maior instabilidade de renda e a suscetibilidade a ocupações em condições menos salubres, aumentando a exposição ao vírus circulante.

Para além do documento de identificação, há restrições inerentes à própria categoria de solicitante de refúgio. Uma delas é a privação do direito de se trazer familiares para aqui se estabelecerem. Um migrante que tem reconhecida sua condição de refugiado, por exemplo, pode requerer junto às autoridades competentes que seja emitido um visto de viagem que permita que parentes residindo no exterior se juntem a ele no Brasil, possibilitando ser-lhes estendido, subsequentemente, o mesmo *status* jurídico de “refugiado”.

Esse mecanismo, comumente referido como “reunião familiar”, não está disponível aos solicitantes de refúgio, os quais tampouco gozam de muitas possibilidades para viajar ao exterior para visitar a família e amigos, tendo em vista, entre outros fatores, que a posse do “protocolo” desencoraja a saída do país ao não garantir à pessoa conseguir um visto para regressar. Há, de igual modo, o caso dos solicitantes cujos passaportes do país de origem expiraram e que não conseguem renová-lo junto às autoridades consulares de seu país ou obter o passaporte brasileiro válido como autorização de viagem a migrantes, o que os deixa, na prática, impossibilitados de deixar o Brasil.

Tratando-se especificamente da reunião familiar, são muitas as possíveis consequências de não se ter acesso a tal direito. Do ponto de vista financeiro, o migrante pode ter prejuízos quando necessita realizar a remessa de recursos a parentes em outro país, já que, para tanto, incorre em elevados gastos nos trâmites bancários. Há também as implicações psicológicas que o distanciamento familiar pode trazer tanto ao migrante no Brasil como aos parentes que estão no exterior, incluindo-se o pesar por não poder acompanhar ritos fundamentais na vida de pessoas próximas, como casamentos e velórios. Em relação aos familiares, há de se levar em conta, ainda, os possíveis riscos à integridade física, caso essas pessoas, entre outras possibilidades, se encontrem em local onde temem ser perseguidas.

A condição de solicitante de refúgio pode também alimentar uma série de incertezas na vida do migrante que a sustenta. Além da exposição aos cenários apresentados nesta seção (que, vale dizer, não esgotam todas as possibilidades), incide sobre a qualidade de vida dessas pessoas o fato de muitas delas poderem passar vários anos sem saber se obterão ou não sua autorização de residência pela via do refúgio, conforme os dados com os quais trabalhamos ao longo do texto apontam. Ao desconhecerem se ficarão no país onde estão residindo (e, se sim, em que condições), torna-se difícil fazer planos de longo prazo exequíveis em relação ao futuro tanto pessoal como familiar. Em resumo, a regularização migratória influencia diretamente na forma como a pessoa se insere na sociedade de acolhida, especialmente no que se refere a fatores como o acesso a direitos e ao mercado de trabalho e a exposição a determinados comprometimentos de saúde, como sintomas de ansiedade, depressão, dentre outros, decorrentes das incertezas próprias da condição de solicitante (DIAS; GONÇALVES, 2007).

REFLEXÕES FINAIS

Abdelmalek Sayad (1998) argumenta que há uma provisoriedade que é inerente à condição de migrante e que esta deve ser reafirmada constantemente, nunca se tornando uma permanência definitiva, mesmo em tempos nos quais a imigração é vista como vantajosa ao país de destino. Em outras palavras, a permanência de um migrante jamais é conquistada “de uma vez por todas”, de modo que o temor de retorno compulsório ao local de origem nunca cessa de forma absoluta, assim como tampouco ocorre o pleno pertencimento à sociedade na qual se está vivendo. Pensando-se na categoria da qual o presente trabalho trata, pode-se refletir se o solicitante de refúgio seria a máxima expressão da “provisoriamente permanente” abordada por Sayad, considerando-se as explícitas incertezas próprias da referida condição migratória e, no caso brasileiro, o extenso tempo que nela se costuma passar.

Tem-se visto, recentemente, medidas que parecem se direcionar justamente a uma redução no número de solicitantes de refúgio no Brasil, como é o caso do reconhecimento *prima facie* de venezuelanos e de Portarias de concessão de autorização de residência relacionadas a nacionalidades como a senegalesa (uma das mais representadas entre as solicitações de refúgio ativas, como se viu anteriormente), acrescendo-se às possibilidades advindas da sanção da Lei de Migração (no 13.445/2017) e sua regulamentação. Cabe averiguar-se, no entanto, quais são, precisamente, as motivações do governo com as mencionadas iniciativas e se estas são apropriadas não só do ponto de vista institucional (no sentido de se aliviar a sobrecarga às instituições que atuam na área), mas, também (e principalmente), dos migrantes – caso da anulação do processo de elegibilidade para o refúgio quando se obtém uma autorização de residência por outra via, considerando-se que o fato de se recorrer a outras formas de regularização migratória não necessariamente significa que a pessoa não se entende como refugiada, podendo isso, na verdade, decorrer de oportunidades circunstanciais e mais céleres para se desprender da condição de solicitante de refúgio. Nesse sentido, deve-se levar em conta que a morosidade do processo de elegibilidade apreendida a partir dos dados da seção quantitativa afeta inclusive aqueles que, ao final, devem ser reconhecidos como refugiados, pois os faz passar mais tempo na condição de solicitantes de refúgio, com todas as implicações que isso pode trazer.

Por outro lado, também deve-se rechaçar qualquer interpretação que atribua responsabilidade pela sobrecarga de casos no CONARE ou, até mesmo, oportunismo aos migrantes que recorrem ao sistema de refúgio conscientes ou não de que terão suas solicitações indeferidas. Quando a busca pela permanência e por melhores condições de subsistência em um país depende da regularização migratória e, por outro lado, a burocracia não permite que se vislumbrem alternativas acessíveis para tanto, é legítimo que solicitar refúgio faça parte das estratégias de vida de uma pessoa. Nesse sentido, é necessário tanto que haja maior celeridade no processo de elegibilidade para o reconhecimento da condição de refugiado como que esta seja combinada com a adoção de procedimentos institucionais que visem orientar o migrante a outras formas de regularização de sua residência quando o refúgio não é uma opção.

Duas questões mais, por fim, devem ser levadas em conta nesse aparente esforço de “enxugamento” do sistema de refúgio, sendo elas: I) as categorias nas quais os solicitantes vão se enquadrando também apresentam suas limitações e, logo, novos desafios aos migrantes, como é o caso do próprio refúgio em relação à necessidade de obtenção de autorização expressa do CONARE para a realização de viagens internacionais e, também, das Portarias para os senegaleses e haitianos anteriormente mencionadas, já que se tratam de medidas, a princípio, temporárias; e II) haverá pessoas que continuarão como solicitantes de refúgio sem encontrar alternativas (incluindo-se muitos dos que permanecem como tais após o indeferimento de seu pleito em 1ª instância), correndo o risco de se tornarem “invisíveis” aos olhos das políticas migratórias diante da regularização da permanência de seus pares por outras vias. A situação dessas pessoas justifica não só que se busque a viabilização de novas formas de autorização de residência, como também que sejam melhores as condições experimentadas dentro da própria categoria de solicitante de refúgio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados). (2020) *Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados. 28 de agosto de 2020.* <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados>. Consultado em 07/10/2020.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. In: *Diário Oficial da União*. Brasília: Poder Executivo, 23 de dezembro. (1997). http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Consultado em 07/10/2020.

DIAS, Sónia; GONÇALVES, Aldina (2007). Migração e saúde. In: DIAS, Sónia (org.). *Revista Migrações*, Número Temático Imigração e Saúde, no. 1. Lisboa: ACIDI.

MARTINO, Andressa Alves; CORREA, Paulo Mortari Araújo (2018). Solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e suas alternativas de permanência: percepções a partir da experiência como voluntários no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare). In: *Revista Travessia*, no. 83.

MJSP (Ministério da Justiça e Segurança Pública). (2020a) Plataforma Interativa de Decisões sobre Refúgio. Brasília: Comitê Nacional para os Refugiados. <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>. Consultado em 13/10/2020.

_____. (2020b) Tabela com decisões sobre pedidos de reconhecimento da condição de refugiado - ACNUR (1993-1997) e Conare (1998 a agosto de 2020). Brasília: Conare (Comitê Nacional para Refugiados). https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/DeciesConarehistoricoCompletoate28082020_site.xlsb. Consultado em 07/10/2020.

_____. (2020c) Solicitações de reconhecimento da condição de refugiado ativas e inativas até 31 de maio de 2020. Brasília: Comitê Nacional para Refugiados. https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/anexos/DadosSolicitaesdeRefugioTotal_at_mai_2020.xlsx. Consultado em 07/10/2020.

PF (Polícia Federal). (2020) Polícia Federal altera o atendimento do passaporte e aos estrangeiros em virtude da pandemia. Brasília, 24 de março de 2020 (atualizado em 17 de abril de 2020). <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/03-noticias-de-marco-de-2020/policia-federal-altera-o-atendimento-do-passaporte-e-aos-estrangeiros-em-virtude-da-pandemia>. Consultado em 07/10/2020.

SAYAD, Abdelmalek (1998). O que é um imigrante?. In: _____. *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Ed. da USP.

Recebido em 20/10/2020 – Aprovado em 30/10/2020