

# 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)

*Andressa Alves Martino\**  
*Paulo Mortari Araújo Correa\*\**

## 1 INTRODUÇÃO

Um fluxo migratório que pouco se notava antes no Brasil se mostrou mais intenso na presente década. A partir de 2010, o número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (doravante, “solicitações de refúgio” e, respectivamente, “solicitantes de refúgio”)<sup>1</sup> passou a crescer de forma vertiginosa, apresentando até 2017, por exemplo, uma variação de aproximadamente 3.500% (de 966 para 33.866, em termos absolutos), devido, sobretudo, a deslocamentos de pessoas oriundas de países tidos como “em desenvolvimento” (BRASIL, 2017; 2018).

No plano internacional, o refúgio é definido pela “Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados” e seu Protocolo adicional de 1967, cujos preceitos são incorporados no Brasil pela Lei 9.474, de 1997, que completou vinte anos recentemente. Por essa lei, instituiu-se o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), responsável pela gestão do sistema de refúgio no país

---

\* *Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP. Voluntária no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) durante 2017 e o primeiro semestre de 2018. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Colaboradora do Centro de Estudos Migratórios (CEM). andressamartino@gmail.com*

\*\* *Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/UNICAMP/PUC-SP). Voluntário no Comitê Nacional para os Refugiados (Conare) durante o ano de 2017. Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Colaborador do Centro de Estudos Migratórios (CEM). mortaricorrea@hotmail.com*

e, assim sendo, o reconhecimento da condição de refugiado<sup>2</sup>. Durante o ano de 2017, tivemos a oportunidade de trabalhar como voluntários no escritório do Conare em São Paulo. Nessa experiência, o que mais chamou a atenção foi a particular situação dos solicitantes de refúgio que, por deterem um documento de identidade provisório (comumente referido como “protocolo”), se deparam com uma série de limitações no acesso a determinados direitos e serviços, incluindo-se dificuldades em abrir uma conta bancária e matricular-se em universidades, além da resistência de muitos empregadores em contratá-los. Como consequência, manifesta-se entre eles uma urgência pela obtenção da Carteira de Registro Nacional Migratório - CRNM (antigo Registro Nacional de Estrangeiros), documento que se porta, entre outras hipóteses, quando na condição de refugiado reconhecido e que, por ser de uso mais difundido, ameniza o cenário de restrições mencionado. Percebemos, no entanto, que muitos solicitantes, por não se enquadrarem nas definições estabelecidas pela respectiva lei, não poderão obter a pretendida documentação pela via do refúgio.

Nesse contexto, buscam-se respostas a duas perguntas. Primeiramente, até onde vai a responsabilidade do Conare sobre as limitações na obtenção da Carteira de Registro Nacional Migratório - CRNM e, assim, a condição restritiva em que se encontram os solicitantes de refúgio? Em sequência, considerando que muitos, independentemente dos motivos que os levaram a solicitar refúgio, não terão seu pleito aceito, quais são as alternativas de permanência<sup>3</sup> disponíveis para além da via do refúgio? Acerca do último questionamento, no anseio por possíveis caminhos, joga-se luz sobre a nova Lei de Migração (nº 13.445/17), sancionada em maio de 2017 e em vigor desde novembro do mesmo ano, e o seu Decreto Regulamentar (nº 9.199/17). Tais textos, que dispõem sobre fluxos migratórios de forma geral, revogam a Lei 6.815/80, conhecida como “Estatuto do Estrangeiro”, e se diferenciam desta ao proporem uma tratativa fundamentada na dignidade humana do migrante ao invés de vê-lo, *a priori*, pelo prisma da segurança nacional.

Para a consecução das finalidades propostas, divide-se o artigo em quatro seções. Na primeira, apresentam-se as etapas pelas quais um migrante passa quando almeja solicitar refúgio, fazendo-se referência aos principais instrumentos jurídicos que versam sobre o tema. Na segunda, por sua vez, discutem-se as implicações que a posse do “protocolo” acarreta para os solicitantes, sobretudo aquelas relativas à restrição de direitos e acesso a determinados serviços, as quais justificam o desejo por obter a mencionada CRNM. Já na terceira, discorre-se acerca da possível responsabilidade do Conare sobre a não obtenção do documento por parte dos solicitantes, pontuando-se, para tanto, os principais problemas percebidos a partir do trabalho no escritório e recorrendo-se a uma breve descrição da realidade das solicitações de refúgio no Brasil atualmente. Na quarta seção, por fim, reflete-se sobre a existência de alternativas de acesso à CRNM que não pela via do refúgio, destacando-se possibilidades que possam vir a partir da nova Lei de Migração e as consequências, tanto para refugiados como para solicitantes, quando opções de permanência são limitadas.

Convém esclarecer que, para os fins propostos, não se expuseram os oficiais de elegibilidade do Conare nem os migrantes e seus relatos, bem como demais informações sigilosas referentes aos procedimentos realizados. Acrescentamos, ainda, que não temos a intenção de falar em nome dos migrantes nem de representar o Comitê em que atuamos. O que se expõe são nossas próprias percepções, baseadas na experiência que tivemos como voluntários ao longo do ano de 2017. Desse modo, tudo o que se relata deve ser submetido a ponderações e críticas.

## 2 O PROCESSO DE SOLICITAÇÃO DE REFÚGIO

Todo migrante que pleiteia o reconhecimento de sua condição de refugiado no Brasil atravessa, inexoravelmente, quatro momentos, cronologicamente apresentados da seguinte forma: I) solicitação de refúgio junto à Polícia Federal; II) realização de entrevista com um oficial de elegibilidade; III) análise da solicitação por órgão colegiado competente; e IV) ciência da resposta à solicitação.

Inicialmente, é necessário dirigir-se a qualquer unidade da Polícia Federal para que se preencha um documento denominado “Formulário de Solicitação de Reconhecimento da Condição de Refugiado”, no qual, de forma geral, o migrante se identifica, provendo informações pessoais – tais como nome, data de nascimento, grau de escolaridade, membros da família, antigo endereço de residência no local de origem e, caso se aplique, pertencimento a grupo étnico, e relata brevemente os motivos que o levaram a deixar seu país. Feita a submissão desse formulário, a pessoa – que, neste momento, passa a sustentar o *status* migratório de “solicitante de refúgio” – tem acesso a documentos nacionais, sendo eles o “Documento Provisório de Identidade de Estrangeiro” ou, como deve passar a vigorar em 2018, “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório” – no qual consta um número protocolar, que justifica sua popular referência como simplesmente “protocolo” –, a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) e o cartão de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF).

Posteriormente, o solicitante é chamado para a realização de uma entrevista com um oficial de elegibilidade do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), órgão subordinado ao Ministério da Justiça e encarregado de processar as solicitações de refúgio no país. Nela, verificam-se não só informações referentes à trajetória de vida no país de origem e/ou alhures, mas, também, os motivos que levaram à emigração e que impossibilitam o retorno, a fim de verificar se a natureza do deslocamento é, de fato, contemplada pela legislação nacional sobre refúgio, sendo toda a arguição gravada e mantida sob sigilo juntamente com todos os outros documentos e registros que concernam ao histórico do solicitante.

No momento seguinte, com o registro de todas as informações coletadas, conduzem-se pesquisas com o objetivo de verificar as condições de vida no país de origem do solicitante e atestar a veracidade ou coerência dos elementos

fornecidos na entrevista. Elabora-se, subsequentemente, um parecer, no qual constam um resumo do relato do solicitante, os resultados da pesquisa sobre o país de origem e uma recomendação fundamentada sobre o caso, seja para o reconhecimento da condição de refugiado ou para sua negação. O documento resultante é encaminhado a Brasília-DF e submetido à apreciação de uma plenária, composta por representantes de diversos organismos públicos – como a Polícia Federal e o próprio Ministério da Justiça – e também da sociedade civil – na figura do Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e das respectivas Caritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, entidades religiosas que, historicamente, se ocupam de funções relacionadas ao refúgio no Brasil. Em situações mais controvertidas, os casos são antes avaliados por um Grupo de Estudos Prévios (GEP), também constituído por representantes daqueles organismos, a fim de que os membros que compõem a plenária tenham mais elementos para decidir.

Finalmente, o solicitante é notificado da avaliação final pelo Conare. Em caso de deferimento, ou seja, se a solicitação de refúgio é aceita, o migrante pode requerer na Polícia Federal sua “Carteira de Registro Nacional Migratório” (CRNM), antigo Registro Nacional de Estrangeiros (RNE)<sup>4</sup>, equivalente à carteira de identidade de um nacional brasileiro. Já em caso de indeferimento, na hipótese de que esteja em desacordo com a decisão do Conare, o solicitante tem direito à apelação. Nesta situação, é preciso preencher e submeter à Polícia Federal um “Formulário para Interposição de Recurso”, por meio do qual é possível incorporar novas informações e esclarecimentos ao relato com vistas a justificar o pedido de refúgio. O recurso é julgado em outra instância, ficando a decisão final a cargo do Ministro da Justiça, e enquanto esta não ocorre, o migrante continua com o *status* de solicitante de refúgio. Esta, contudo, é a última oportunidade para que se possa obter o reconhecimento da condição de refugiado.

A entrevista e toda a análise da solicitação se fundamentam na Lei 9.474, de 22 de julho de 1997, conhecida como “Lei do Refúgio”, a qual incorpora os preceitos estabelecidos na “Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados” e no “Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados”<sup>5</sup> para o reconhecimento da condição de refugiado que, segundo estes, ocorre quando uma pessoa,

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

Além dos critérios supracitados, o Brasil reconhece também a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos como possível para a concessão do *status* de refugiado, apoiando-se, neste caso, na Declaração de Cartagena, de 1984, parte dos principais documentos produzidos em âmbito americano sobre o refúgio, os quais, apesar de não vinculantes, moldaram, com distintos graus de influência, a legislação de vários países do continente sobre a questão. Na Lei 9.474/97 também se estabeleceu o Conare como órgão competente a desempenhar as principais funções concernentes ao refúgio no país, delimitando-se no referido texto, de igual modo, sua estrutura e funcionamento (título III, capítulos I e II, artigos 12º a 16º).

De qualquer forma, até o momento de conclusão do processo de elegibilidade brevemente descrito (que, como se discutirá adiante, pode se estender de maneira imprevisível, considerando que o Conare não tem o dever de fornecer qualquer prazo nesse sentido), todo migrante na condição de solicitante de refúgio dispõe apenas do referido “protocolo” como documento provisório de identidade para seu dia a dia. A este, no entanto, estão relacionados uma série de empecilhos com os quais se depara seu detentor, como se discorre a seguir.

### 3 O DOCUMENTO DE IDENTIFICAÇÃO DO SOLICITANTE DE REFÚGIO (PROTOCOLO) E AS IMPLICAÇÕES DE SUA POSSE

Em 5 de fevereiro de 2018, promulgou-se o Decreto nº 9.277 (BRASIL, 2018), pelo qual se altera, além de outros aspectos pontuais, a denominação oficial do documento de identificação de solicitantes de refúgio para “Documento Provisório de Registro Nacional Migratório-DPRNM”, alinhando-o aos termos da Lei de Migração e seu Decreto Regulamentar. Documentos em conformidade com as disposições do referido texto passarão a ser emitidos até o dia 1º de outubro de 2018 (art. 8º), o que, porém, não deve acarretar em significativas mudanças nas informações e funções que se observam em relação à versão ainda corrente.

Assim, conforme se prevê ser mantido, o “protocolo”, em sua apresentação, é um documento composto por dados gerais de identificação (nome, nacionalidade, filiação, sexo, data de nascimento, foto e assinatura), um número de registro (composto por dezesseis dígitos) e informações relativas à Lei 9.474/97 (tais como a proteção contra deportações a territórios onde a vida ou a liberdade do migrante possa estar sob ameaça). Atualmente, consta, ainda, uma data de validade – considerando sua vigência de apenas um ano, prorrogável por igual período, de forma sucessiva, até a decisão final sobre a solicitação de refúgio (BRASIL, 2013) –, a qual, contudo, deve-se verificar se será mantida<sup>6</sup>.

Já entre suas finalidades, em adição à identificação de seu portador, está a garantia do acesso a direitos universais previstos por lei, tais como aqueles referentes a educação, saúde e assistência social, bem como ao de ter um

Cadastro de Pessoa Física (CPF) e trabalhar, desde o início da solicitação, com posse da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS). O último aspecto, sobretudo, diferencia o Brasil de outros países<sup>7</sup>; na Alemanha, Canadá e Estados Unidos, por exemplo, embora se preveja o direito ao trabalho, este somente pode ser exercido após transcorrido determinado tempo a partir da solicitação de refúgio e, ainda assim, em muitos casos, sob determinadas condições<sup>8</sup>.

Contudo, apesar da existência desses direitos, muitos solicitantes de refúgio se deparam com obstáculos das mais variadas ordens, tais como na abertura de conta bancária<sup>9</sup>, emissão de bilhetes para transporte público, obtenção da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e efetuação de matrícula em cursos superiores. Verificam-se, ademais, diversas queixas tanto a setores empregatícios que oferecem resistência ao contratar migrantes que possuem cédula de identidade provisória<sup>10</sup> como, com menor regularidade, ao desconhecimento da referida documentação por parte dos brasileiros – inserido em um cenário mais amplo de insuficiente atenção à situação dos solicitantes e refugiados no país – e à excessiva desconfiança em relação a sua validade e credibilidade. Nesse sentido, cabe pontuar que o “protocolo” destoa significativamente dos demais documentos oficiais brasileiros, considerando sua emissão em papel sulfite comum e sua autenticidade atestada somente por assinatura eletrônica e *QR Code*. Sobre isso, espera-se que a reformulação do “protocolo” por meio do Decreto nº 9.277/18, embora não se prevejam mudanças substanciais em seus elementos de apresentação ou em suas funções, promova uma maior aceitação sua como documento oficial e, por conseguinte, atenuar os entraves a ele relacionados, o que, entretanto, deve ser verificado na prática.

Há de se esclarecer que as reclamações expostas acima foram recebidas informalmente durante os atendimentos no escritório. O Conare, inclusive, não é órgão competente para lidar com muitas delas – por exemplo, os entraves na aceitação do “protocolo” no mercado de trabalho –, de modo que os solicitantes com frequência são encaminhados à organizações da sociedade civil ou à Defensoria Pública da União (DPU) para que possam se valer da necessária assistência. Tal aspecto é ainda mais sensível quando se trata dos direitos dessa população, pois, ainda que garantidos por lei, são, em muitas ocasiões, viabilizados apenas com a intervenção de advogados disponibilizados por essas instituições.

Sobre as últimas, além da mencionada DPU – vinculada às funções jurisdicionais do Estado brasileiro – e, especificamente no caso da cidade de São Paulo, o Centro de Referência e Acolhida ao Imigrante (CRAI) – da Prefeitura –, as respectivas Caritas Arquidiocesana de São Paulo e Rio de Janeiro, a Missão Paz em São Paulo, o ADUS e o Instituto de Migrações e Direitos Humanos (IMDH) – todas, organizações da sociedade civil – se destacam pelo papel desempenhado nas diversas frentes que compõem o processo de integração e inclusão dos solicitantes e refugiados na sociedade brasileira<sup>11</sup>. Em conjunto, embora cada qual com seu foco de atuação, constituem a principal referência

para os mencionados migrantes quando se trata da resolução de demandas mais cotidianas relacionadas às questões formativas e educacionais, como cursos de português e profissionalizantes, atendimento psicológico e assistência social, auxílio jurídico e outros serviços de acolhida. Pode-se afirmar que, por muitos anos, a agenda das migrações no Brasil ficou sob a guarda do terceiro setor, tendo em vista a ausência do Estado no trato de questões como essas.

Além das dificuldades no acesso aos direitos e serviços anteriormente citados, observam-se limitações referentes ao “protocolo” também em procedimentos levados a cabo no próprio Conare, destacando-se aqueles necessários para viagens internacionais e solicitações de reunião familiar. Com relação às primeiras, os trâmites referentes são regulamentados pela Resolução Normativa nº 23 do Conare, em vigor desde dezembro de 2016. Nesta, estipula-se que, para pessoas reconhecidas como refugiadas, é necessário solicitar uma autorização em casos de viagens: I) ao país de origem; II) com duração superior a doze meses; ou III) em que se utilizam o passaporte do país de origem como documento para o trânsito internacional<sup>12</sup> (BRASIL, Anexo I, 2016). Essa autorização deve ser requisitada com ao menos 60 dias de antecedência, sendo necessário informar dados pessoais, o motivo da viagem, trajetos e o destino (art. 3º, § 1º). Sair do território nacional sem havê-la recebido deve acarretar na perda do reconhecimento da condição de refugiado (art. 4º).

O solicitante de refúgio, por sua vez, deve apenas comunicar o Conare sobre viagens que realizar para o exterior, caso ainda tenha interesse no processo de elegibilidade. Entretanto, ainda que, aparentemente, seja menos complicado viajar na condição de solicitante de refúgio devido à não exigência de autorização, a aplicação do regime de vistos brasileiros gera empecilhos. Pela Resolução nº 23, institui-se que o “protocolo” não é mais um documento válido para garantir a entrada em território nacional como se procedia até o início da vigência do referido texto, de modo que, a partir de então, o solicitante que sair do país e pretender a ele retornar precisará de um novo visto (art. 7º). Cabe mencionar, ainda, que aquele que não notifica o Conare está sujeito ao arquivamento de sua solicitação (art. 6º, inciso I). Além disso, toda e qualquer viagem poderá ter um impacto no processo de determinação de refúgio, principalmente aquelas feitas ao país de origem, tendo em vista o entendimento de que o migrante, por haver solicitado refúgio, encontrava-se sob ameaça no local de onde partiu.

Inúmeros são os motivos que fazem com que um solicitante de refúgio precise ou deseje viajar, destacando-se, conforme acompanhamos no atendimento no escritório de São Paulo, a visita a familiares que ficaram no país de origem, o que pode envolver questões de saúde, nascimento, falecimento, entre outras. As restritas possibilidades de realização de viagens internacionais na condição de solicitante de refúgio, somadas ao tempo indeterminado de espera até que se obtenha a resposta do governo brasileiro sobre o reconhecimento da condição de refugiado, sustentam o distanciamento com relação à família e as incertezas sobre quando poderão novamente se encontrar.

Ainda com relação aos familiares, muitos solicitantes manifestam a intenção de trazê-los ao Brasil, sobretudo com a finalidade de, com eles, construir suas vidas no país. Esses familiares, entretanto, nem sempre obtêm o visto para a viagem – nem mesmo o de visitante ou, popularmente, “turista”, pelo qual muitos solicitantes de refúgio conseguem inicialmente entrar no país –, dependendo, desse modo, do chamado “visto de reunião familiar”, que se traduz na permissão de o migrante trazer seu cônjuge, membros ascendentes da família, descendentes e, obedecendo determinadas condições previstas em lei<sup>13</sup>, outros parentes. Tanto o acesso ao referido visto quanto a própria concretização da reunião familiar – quando os familiares já se encontram em território nacional e podem gozar, então, do mesmo *status* migratório daquele que solicitou a extensão de tal benefício a eles<sup>14</sup> –, contudo, são garantidos somente à pessoa reconhecida como refugiada, excluindo-se, por conseguinte, os solicitantes de refúgio.

Os diversos obstáculos enfrentados no dia a dia; a desfavorável situação de viajar ao exterior e a privação do direito de reunião familiar, somados à ausência de qualquer estimativa de prazo para a conclusão do trâmite de solicitação de refúgio – que dificilmente é inferior a dezoito meses –, não só tornam a espera e a indefinição acerca dos rumos da própria vida mais aflitivas como, também colocam o solicitante em uma espécie de “limbo jurídico”, conforme apontado por Helisane Mahlke (2013, p. 3). Isso porque, se um migrante que cruza fronteiras internacionais, segundo percebido por Pierre Bourdieu (1998, pp. 11-12), já se depara invariavelmente com a situação de não ser “nem cidadão nem estrangeiro, nem totalmente do lado do Mesmo [ou seja, a terra que deixou], nem totalmente do lado do Outro [a dizer, o local aonde chega]”, mais deslocado ainda se vê caso se encontre na condição de solicitante de refúgio, quando, de acordo com Mahlke (2013, p. 3), se está “sem a proteção do seu Estado de origem e sem a proteção do Estado de acolhimento”. No que concerne especialmente à realidade brasileira, no caso daqueles que, ao final, não se enquadram nos termos da Lei 9.474/97 e, sem vislumbrar qualquer alternativa de regularizar sua residência, interpõem recurso à decisão de indeferimento do Conare, tem-se, em adição ao mencionado “limbo jurídico”, praticamente uma situação de “provisoriamente permanente”. Isso porque, além de a pessoa seguir sendo considerada “solicitante de refúgio”, a avaliação de sua apelação tende a se estender de maneira ainda mais inestimável. No período em que atuamos no escritório, por exemplo, não testemunhamos nenhum caso de interposição de recurso concluído, o que, no mínimo, indica que o julgamento de recursos ocorre com pouca frequência.

A consciência acerca de tal situação, que é parte da vida de quem tem no “protocolo” seu documento de identidade, justifica a urgência de solicitantes de refúgio de obter a Carteira de Registro Nacional Migratório ou o Registro Nacional de Estrangeiro (RNE) vigente até novembro de 2017. Frente a isso, cabe questionar qual é a responsabilidade do Conare – em suas atribuições

no processo de elegibilidade referente às solicitações de refúgio – sobre os entraves no acesso a esse documento ou, na prática, na regularização da residência desses migrantes, considerando todas as dificuldades decorrentes de sua não efetivação, assunto abordado na seção seguinte, na qual se exporão, também, alguns aspectos característicos da organização e da atuação do mencionado Comitê.

## 4 O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS (CONARE)

O Conare desempenha suas funções a partir de seu escritório central em Brasília em articulação com um par de representações em outras capitais estaduais, a dizer, Porto Alegre e São Paulo. Entrevistas com migrantes que não se encontram em nenhuma dessas cidades podem ser – como usualmente são – realizadas por meio de vídeo-chamadas, e o atendimento referente a dúvidas ou outras finalidades, por telefone ou correio eletrônico.

O escritório de São Paulo é, com amplas margens, o mais expressivo em termos de volume de atendimentos e entrevistas conduzidas, recebendo, não raras vezes, migrantes que solicitaram refúgio em outras regiões, mas que se deslocaram à metrópole em busca de melhores oportunidades de vida. A partir de nossa experiência como voluntários nesse escritório, desenvolvemos nossa percepção sobre quais são os problemas enfrentados pelos solicitantes de refúgio que podem ser atribuídos ao Conare no cumprimento de suas incumbências, cujos principais destacamos a seguir.

### 4.1 Atendimentos e outros procedimentos no escritório em São Paulo

O Conare em São Paulo opera em instalações cedidas pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) no Centro Público de Direitos Humanos e Economia Solidária, localizado no bairro do Cambuci, região central da cidade, onde são conduzidos todos os atendimentos a solicitantes de refúgio e refugiados reconhecidos, bem como as entrevistas, previamente agendadas, e, parcialmente, as pesquisas sobre país de origem (já que parte substancial delas é realizada em esquema de home office). A execução de tais tarefas, sem embargo, se dá com algumas adversidades e inconvenientes, que podem ser classificados, a título didático, como estruturais ou procedimentais. No que tange aos primeiros, observam-se três principais problemas. Primeiramente, tanto a recepção dos migrantes, a cargo dos seguranças do Centro Público, como o atendimento por parte dos representantes do Conare são realizados no saguão do prédio. Não há, destarte, um espaço especificamente direcionado aos atendimentos, e apenas nas situações que demandam discrição – como as notificações de indeferimento às solicitações de refúgio – é que os migrantes são conduzidos a uma das salas de entrevista, mais reservadas, de modo a evitar possíveis constrangimentos.

Em segundo lugar, identifica-se um número insuficiente de representantes do Conare para atender os migrantes. Registram-se, normalmente, entre quarenta e cinquenta atendimentos diários no escritório de São Paulo, muitos dos quais relacionados a demandas de complexa e morosa resolução. Levando-se em consideração que constituem os representantes dos quais se fala somente oficiais de elegibilidade (sete, ao final de 2017) e voluntários que, embora, evidentemente, com menor responsabilidade, os últimos se dedicam a praticamente todas as tarefas a serem desempenhadas no escritório, há pouca disponibilidade para uma absoluta dedicação aos atendimentos. Não há, em outras palavras, um profissional especificamente designado para tal função e um espaço mais apropriado em que pudesse desempenhá-la, equipado com computadores para consultas e atualizações de dados<sup>15</sup> e informações sobre os migrantes e seus respectivos processos de solicitação de refúgio. Esses procedimentos, atualmente, são feitos pelos próprios oficiais e voluntários, em uma sala de acesso exclusivo a eles.

A combinação entre as limitações de infraestrutura do escritório e a insuficiência de representantes atuando no escritório do Conare em São Paulo também restringe notavelmente o fluxo de entrevistas realizadas. Como pudemos observar, durante 2017, foram conduzidas, em média, apenas de quatro a oito entrevistas diárias (números que, atualmente, variam entre oito e vinte), de maneira que, considerando tão somente a cifra de 86.007 solicitações ainda em trâmite até o final do referido ano (BRASIL, 2018), já se nota não só a impossibilidade de dar cabo de toda a demanda, mas, de igual modo, a tendência de acúmulo de trabalho. Nesse sentido, novas entrevistas, cujo agendamento é efetuado pela equipe do Conare em Brasília<sup>16</sup>, terminam por não terem prazo definido para acontecer, situação que frequentemente gera estresse entre os migrantes. A falta de qualquer perspectiva de data para ao menos fornecer seu relato, entre outros efeitos, afeta os planos de vida dos migrantes, e é mister acrescentar que, não rara vez, entrevistas levam de dois ou três anos a partir da solicitação de refúgio para serem agendadas, desconsiderando o tempo ainda necessário para a avaliação do pleito.

O reduzido número de profissionais, ademais, impacta o ritmo de análise dos casos, que, por sua vez, gera atrasos cada vez maiores nas respostas às solicitações. Como resultado, muitos migrantes que terão suas solicitações deferidas demoram para, finalmente, receber o reconhecimento de sua condição de refugiados e, conseqüentemente, a respectiva documentação, algo que, conforme visto na segunda seção deste artigo, é decisivo para que tenham mais oportunidades de subsistência no Brasil.

Em terceiro lugar, como consequência da falta de funcionários do Conare em São Paulo, aponta-se a dependência que há de voluntários para o cumprimento das atividades do escritório. Na maior parte de 2017, por exemplo, o número de voluntários se sobrepôs ao de oficiais de elegibilidade, e sua atuação, ainda que com menor responsabilidade e carga horária de

trabalho, pôde ser verificada em praticamente todas as tarefas levadas a cabo no escritório, desde o atendimento aos migrantes até a tradução oral em entrevistas e o auxílio na elaboração de pareceres referentes às solicitações de refúgio, excetuando-se dessa lista, basicamente, a própria condução das entrevistas. Considerando que é um traço comum a rotatividade entre eles, tanto no sentido de revezamento no cotidiano como de entrada e saída de integrantes, a dependência de voluntários pode se traduzir em certa descontinuidade em termos de acompanhamento a demandas específicas por parte dos migrantes, orientação sobre procedimentos e conhecimento adquirido para um melhor desempenho das funções do escritório<sup>17</sup>.

Com relação às questões de caráter mais procedimental, por sua vez, identificam-se três principais problemas, sendo eles: I) a elevada centralização das operações em Brasília; II) as constantes mudanças na coordenação do Conare; e III) a falta de clareza e padronização com relação a diversos procedimentos.

Sobre o primeiro deles, observa-se pouca autonomia do escritório de São Paulo, que constantemente necessita recorrer a Brasília para resolver questões que lhe afligem diariamente no cumprimento de suas funções. Durante 2017, por exemplo, não se podiam efetuar na unidade eventuais correções em documentos emitidos pelo próprio Conare, e, até hoje, não se assinam digitalmente, ali, declarações – como as de deferimento, necessárias para que a pessoa reconhecida como refugiada possa retirar sua cédula de identidade –, situações que terminam por afetar negativamente o atendimento aos migrantes. Além disso, constata-se a inexistência de e-mails ou telefones de contato da representação de São Paulo acessíveis a migrantes interessados, estando disponíveis apenas aqueles operantes a partir do escritório de Brasília. Neste, como se deve ressaltar, praticamente não se realizam atendimentos pessoais com os migrantes, de forma que os funcionários ali atuantes têm pouca exposição à dinâmica que envolve o dia a dia de tais contatos. A elevada centralização das operações em Brasília, desse modo, faz com que os profissionais que lidam mais de perto com os problemas cotidianos referentes às demandas dos solicitantes de refúgio e refugiados – como é o caso daqueles instalados em São Paulo – não tenham autonomia suficiente para resolvê-los, o que, conseqüentemente, impacta as vidas das pessoas que buscam o Conare.

Já no que concerne ao segundo, verifica-se uma intensa rotatividade no cargo de coordenador-geral do Conare, o que culmina, entre outros efeitos, em constantes reformulações de diretrizes e procedimentos e, por conseguinte, desinformação no momento de tratar com os solicitantes de refúgio e refugiados. A mais recente mudança, por exemplo, ocorreu na transição para 2018, colocando fim a uma gestão iniciada apenas entre o primeiro e o segundo trimestres de 2017, seguindo um padrão característico dos últimos anos no órgão.

Sobre o terceiro, por fim, constata-se que muitas diretrizes, além de já suscetíveis às mudanças na coordenação em Brasília, são, com frequência,

pouco claras ou carecem de padronização. Entre os casos que podem ser mencionados está a desorganização da agenda de entrevistas. Em distintas ocasiões, solicitantes de refúgio se queixam da demora em serem chamados a fornecer seu relato em comparação a colegas e conhecidos que experimentaram tempos de espera consideravelmente menores. Já se testemunharam situações em que migrantes com chegada recente ao Brasil foram entrevistados antes de outros há anos no aguardo, sem que houvesse qualquer justificativa para tal disparidade ou ordem de chamada disponível como referência.

Todos os pontos até aqui assinalados, sejam de ordem estrutural ou procedimental, são aqueles que, de acordo com nossa percepção, constituem, em variados graus, os principais entraves ou adversidades para a regularização da permanência dos solicitantes de refúgio atribuíveis ao Conare. É comum, no entanto, ao se questionar o elevado número de indeferimentos proferidos aos pleitos por refúgio no país, atribuir-se responsabilidade ao referido órgão também no que tange a seu trabalho no processo de elegibilidade em si, sobretudo acerca de um suposto rigor excessivo em suas avaliações, crítica cuja coerência se avalia adiante, dentro do contexto recente das solicitações de refúgio e reconhecimento do respectivo estatuto no Brasil, conforme delimitado através de algumas estatísticas.

#### **4.2 Cenário das solicitações de refúgio no Brasil e a aplicação da lei na análise dos casos**

O número de solicitações anuais de refúgio no Brasil teve um aumento chamativo nos últimos tempos. Das apenas 966 em 2010, saltou-se para 28.670 em 2015, uma variação de quase 3.000% em apenas um quinquênio. Ainda que a cifra tenha declinado a 10.308 em 2016, voltou a apresentar crescimento no ano seguinte, atingindo os 33.866, sua maior marca. Em 2017, ademais, registrou-se um total acumulado de 10.145 pessoas reconhecidas como refugiadas no país (BRASIL, 2017; 2018). Tais números, cabe destacar, não se comparam àqueles registrados em diversas outras localidades do mundo; levando-se em consideração apenas a população de refugiados, e não outras como a de deslocados internos, que, em muitos dos casos, aumentaria exponencialmente os números trabalhados, os maiores registros verificados em 2017 foram de Turquia (3.480.348), Paquistão (1.393.143), Uganda (1.350.504), Líbano (998.890), Irã (979.435), Alemanha (970.365), Bangladesh (932.216), Sudão (906.599), Etiópia (889.412) e Jordânia (691.023), os maiores receptores do mundo (UNHCR, 2017, pp. 64-67). No entanto, mesmo que pouco expressivas em escala internacional, as estatísticas nacionais são destacáveis dentro da realidade do próprio país, sobretudo em referência à sua história recente.

Até 2015, a maior parte dos pedidos de refúgio no Brasil foi feita por migrantes procedentes do Haiti (48.371), seguido por Senegal (7.206), Síria (3.460), Bangladesh (3.287), Nigéria (2.578), Angola (2.281), República

Democrática do Congo (2.167), Gana (2.166), Líbano (1.749) e Venezuela (1.529), segundo dados fornecidos pelo então denominado Ministério da Justiça (2016). Sobre os haitianos, suas solicitações foram massivamente arquivadas após a regularização da situação migratória de quase todos eles através de Despacho Conjunto do Conare, do CNIg (Conselho Nacional de Imigração) e do Departamento de Migrações (BRASIL, 2017) – via, portanto, distinta ao reconhecimento da condição de refugiado, como se discorrerá na seção seguinte. Já entre 2016 e 2017, destaca-se o número de solicitações feitas por venezuelanos, o qual variou de 3.375 (33% do total de novos pedidos no país) para 17.865 (aproximadamente 52%). Na sequência, estão entre os principais países de origem Cuba (2.373), Haiti (2.362), Angola (2.036), China (1.462), Senegal (1.221), Síria (823), Nigéria (549), Bangladesh (523), República Democrática do Congo (364) e Guiné-Bissau (338). Os deferimentos de solicitações de refúgio, por sua vez, corresponderam majoritariamente a pessoas provenientes de Síria (310), República Democrática do Congo (106), Palestina (50), Paquistão (24), Egito (16), Iraque (8), Mali (7), Líbano (7), Camarões (6) e Guiné-Conacri (5), em relação ao último ano (BRASIL, 2018).

No que concerne ao fluxo de análise dos casos, a Secretaria Nacional de Justiça (2018), em relatório referente a 2017, aponta para a pendência de 86.007 solicitações de refúgio a serem ainda julgadas. Não foram divulgados dados com relação ao total de casos avaliados nesse ano, apenas o fato de que 587 refugiados obtiveram o reconhecimento de sua condição pelo Conare. No ano anterior, somente 1.821 casos haviam sido julgados – excetuando-se aqueles referentes a reunião familiar e outras situações, que somavam 165 –, resultando em 879 indeferimentos. Desse modo, quase metade dos julgamentos no país culminara na negação ao pleito por refúgio. Ainda que não conste entre as últimas informações publicadas, de acordo com a nossa percepção, em 2017, a quantidade de casos encaminhados para indeferimento superou com amplas margens aqueles a serem deferidos. Não dispomos, contudo, de cifras precisas ou não podemos fornecer qualquer proporção entre indeferimentos e deferimentos para tal referência temporal.

O indeferimento à solicitação impede que o migrante tenha acesso à sua cédula de identidade pelas vias do refúgio, o que, conforme exposto na segunda seção deste artigo, dificulta sua vida no país em variados aspectos. Essa restrição à obtenção da citada documentação, e a perspectiva de que mais pessoas devam se ver nessa situação do que o contrário, como já se havia adiantado, é, muitas vezes, atribuída ao próprio funcionamento do sistema de refúgio ou, conseqüentemente, à atuação do Conare, crítica que, entretanto, não parece razoável.

De acordo com a nossa percepção, a doutrina prevalecente no Conare a partir de Brasília pode ser mais bem identificada com a aplicação do conceito de “economia moral do asilo”, conforme trabalhado pelo sociólogo e antropólogo Didier Fassin (2015).

Segundo explica o autor, o conceito de “economia moral”, inicialmente proposto por E. P. Thompson, compreendia o “conjunto de normas e obrigações, práticas de solidariedade e expectativas de justiça” que estava em vigor entre proletários ou camponeses e se opunha a uma economia de mercado “implicitamente imoral” (FASSIN, 2015, p. 278). Na releitura de Fassin, mantém-se a dicotomia moral entre o interior e o exterior de determinado conjunto de disposições, porém, ampliam-se as possibilidades de sua aplicação para além da realidade operária ou camponesa e da referência à economia de mercado. Significa dizer que a qualquer problema, percebido como tal em dado tempo e espaço e apresentado como uma temática social como o abuso infantil ou a própria migração, pode-se ter um conjunto de “normas e obrigações, valores e afetos” que se oporá moralmente a algo externo e será cultivado, com alguma estabilidade, dentro de determinado grupo. Nesse sentido, o autor passa a discorrer sobre uma “economia moral do asilo” e se propõe, a partir desse instrumental analítico, avaliar a realidade concernente às solicitações de refúgio na França. Concentrando-se no que se apresenta com relação à atuação dos oficiais de elegibilidade franceses, para os fins do presente artigo, pode-se dizer que a “economia moral do asilo”, segundo aplicada por eles, consiste no comprometimento com o refúgio em si, velando-se pela estrita aplicação das normas contidas nos respectivos instrumentos jurídicos, de modo que a proteção neles prevista seja concedida a quem dela tenha o direito de se valer. Em outras palavras, buscar-se-ia defender o princípio do refúgio – e toda a coleção de instrumentos que o regulamenta – contra quem, a partir de fora, o ameaçasse ou dele pudesse se beneficiar indevidamente<sup>18</sup>.

Essa, de acordo com a nossa percepção, é também a diretriz adotada pelo escritório central do Conare. Em um primeiro momento, porém, poder-se-ia avaliar que o órgão, ao declarar seu compromisso com o estatuto do refúgio, termina por se respaldar moralmente perante a exclusão que sua atuação gera com respeito ao acesso de muitos migrantes a uma possibilidade de permanecer em condição regular no país, levando-se em consideração, ainda, a ciência de que a negação das solicitações de refúgio produz consequências adversas à vida daqueles que a recebem. Partindo-se dessa premissa, seria, de fato, razoável questionar se a Lei do Refúgio estaria sendo apropriadamente aplicada pelo órgão responsável por fazê-lo.

Entretanto, conforme observamos, o problema referente à situação desses migrantes não parece estar nesse aspecto. Durante nosso tempo de trabalho, testemunhamos a condução das entrevistas de elegibilidade, a elaboração dos pareceres de análise dos casos<sup>19</sup> e as plenárias alinhadas a todos os dispostos pela Lei 9.474/97, a qual, como já se mencionou, não só incorpora os preceitos estabelecidos na Convenção de 1951 e seu Protocolo adicional como, também, acrescenta outro critério para a concessão de proteção, a dizer, a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, com base na Declaração de Cartagena de 1984, salvo casos específicos, cujas interpretações poderiam

ser questionadas. Testificamos, inclusive, na maior parte dos oficiais com quem convivemos a disposição de buscar ao máximo elementos nos casos avaliados que justificassem sua inclusão na lei e, por conseguinte, habilitassem os respectivos migrantes à obtenção de sua documentação pela via do refúgio, conscientes dos impactos causados pelos indeferimentos.

Se a saída, portanto, estivesse no sistema de refúgio, esta somente poderia consistir na não aplicação da respectiva lei. Em outras palavras, a solução para o dilema entre o compromisso com o instrumental de proteção do refúgio e a não exclusão de solicitantes cujos casos não se enquadram na lei somente poderia estar na supressão da referida “economia moral do asilo” e, conseqüentemente, da própria lei, de modo que qualquer postulante ao reconhecimento da condição de refugiado o obtivesse indiscriminadamente<sup>20</sup>. Levando-se em consideração, no entanto, que a lei existe – sustentada, inclusive, por compromissos assumidos pelo país perante a comunidade internacional no ato de ratificação dos tratados internacionais sobre a questão – e que, ademais, o estatuto do refúgio, de fato, oferece instrumentos de proteção indispensáveis para determinados casos, como o princípio de *non-refoulement* ou “não devolução”, a partir do qual um refugiado não pode ser devolvido a seu país de origem ou a outro território onde sua vida, integridade física ou liberdade corram riscos, a saída para o referido dilema, ao que parece, estaria fora do próprio sistema de refúgio. Nesse sentido, no que concerne ao Conare, poder-se-ia atribuir-lhe certa responsabilidade pela morosidade para a obtenção do reconhecimento da condição de refugiado, outras particularidades sobretudo procedimentais, conforme exposto na *seção 4.1*, mas não pelo reconhecimento em si e, desse modo, pela impossibilidade de regularização da situação migratória daqueles cujas solicitações de refúgio não se enquadram na respectiva lei. Logo, se a saída não está nas atribuições do órgão, faz-se necessário discutir a possibilidade de alternativas fora do sistema de refúgio, de maneira que este não seja, na prática, a principal – quando não a única – via para a regularização da permanência de tantas pessoas. Pois, discutindo-se ou não a “economia moral do asilo”, conforme levada a cabo no Brasil, a exclusão contra muitos migrantes persiste.

## 5 ALTERNATIVAS PARA A PERMANÊNCIA NO BRASIL

Durante o período em que atuamos como voluntários e realizamos atendimentos no escritório em São Paulo, não foram poucas as vezes em que se fez necessário explicar a solicitantes o que é, por conceito, o refúgio. Ou seja, não apenas em termos procedimentais, conforme os tratados internacionais e a própria lei brasileira. Isso ocorria, frequentemente, com pessoas cujos motivos para a emigração não se relacionavam à perseguições sofridas ou à situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, o que revelava o desconhecimento sobre o processo a que haviam dado início, como se este fosse um caminho comum para a retirada de documentos para permanência no país.

Por outro lado, havia aqueles que, de fato, tinham conhecimento de que não se enquadravam nos preceitos definidos pela Lei 9.474/97 e, inclusive, reconheciam no próprio formulário de requisição, no atendimento e/ou na entrevista, que não possuíam histórico de qualquer risco à sua vida em seu país de origem. Essas pessoas esclareciam que viam na solicitação de refúgio a única opção viável de ficarem e se manterem no Brasil, podendo pleitear melhores oportunidades de vida, tal como a possibilidade de trabalhar legalmente com a CTPS. Considerando que a solicitação de refúgio é um direito garantido a todos os migrantes e que esta implica em uma análise de reconhecimento da respectiva condição pelo Conare, é compreensível que se recorra a esse instrumento jurídico na ausência de alternativas que possibilitem a permanência, juridicamente legal, de quem deseja continuar no país.

A falta de opções se faz ainda mais notável nos casos de interposição de recursos sem julgamento. Os solicitantes que tiveram seu pleito negado em primeira instância e requisitam recurso são, muitas vezes, orientados por representantes de organizações da sociedade civil a preferirem que sua apelação não seja avaliada, de modo que, considerando a improbabilidade de uma reversão na decisão inicial, possam, ao menos, permanecer com o “protocolo”.

Diversas são as justificativas possíveis para um indeferimento. Entre as principais delas, conforme verificado durante o período de atividades no escritório do Conare, está a de que determinados pedidos de refúgio teriam, na verdade, “motivação econômica”, na qual é característica a finalidade laboral. Tal categoria, sem embargo, se mostra demasiado ampla, abarcando diferentes perfis de solicitantes, entre eles, os que, embora não sejam alcançados pelas definições de refugiado, se veem, em alguma extensão, vulneráveis. Sobre isso, deve-se enfatizar que o refúgio não abrange todos os casos de vulnerabilidade, mas apenas aqueles em que há um fundado temor de perseguição envolvido. Significa dizer que muitos outros casos que demandariam uma atenção especial não se inserem na alçada do refúgio, como aqueles referentes a situações de instabilidade político-econômica e de extrema pobreza, cuja inobservância de condições minimamente dignas de subsistência, de certa forma, também forçam deslocamentos. Pessoas oriundas desses locais, por exemplo, são, com frequência, incluídas justamente no rol das “migrações econômicas”, o que as faz incorrer no risco de que sua particular vulnerabilidade se oculte entre tantas outras razões para a migração. Nesses casos, é possível que um indivíduo com tal perfil, ao ser considerado “migrante econômico”, seja equiparado a outro que, com mais recursos, migra com fins de aprimoramento de sua carreira profissional. Ao primeiro, contudo, o trabalho termina por ser uma questão mais sensível, tendo em vista o risco assumido pela busca por melhores condições de vida fora do país de origem e a dependência com relação a essa alternativa. De qualquer forma, tanto os que, apesar de não serem vítimas de um agente perseguidor, são indevidamente considerados como meramente “migrantes econômicos” como todos os demais solicitantes, independentemente dos motivos que os levaram a estar no país, precisam encontrar alternativas para sua permanência<sup>21</sup>.

Na tentativa de abarcar casos de vulnerabilidade, mas que não são contemplados pelo instrumento de proteção do refúgio, o Brasil fez uso do que ficou instituído como “visto por razões humanitárias”. Sua primeira aplicação se deu no contexto do fluxo migratório provindo do Haiti após o terremoto de 2010, o qual, até 2015, compreendia aproximadamente 70.000 pessoas (OLIVEIRA, 2017). Inicialmente, os haitianos recorreram ao pedido de refúgio como alternativa para regularizarem sua situação. No entanto, como suas motivações, de maneira geral, não poderiam ser classificadas de acordo com a Lei 9.474/97, optou-se por encaminhar os referidos casos para o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e encarregado, entre outras funções, de coordenar as diversas atividades que envolvem migração em sua concepção mais ampla, incluindo-se a formulação de políticas públicas e a concessão de autorizações de trabalho. Devido à mobilização das organizações da sociedade civil e o notável ingresso de haitianos no norte do país, instituiu-se, em 2012, a Resolução Normativa Nº 97, que regulamenta as condições para concessão do “visto permanente por razões humanitárias” (comumente referido apenas como “visto humanitário”) aos migrantes dessa nacionalidade, conferindo a eles o direito de estada no Brasil, a princípio, por 5 anos (BRASIL, 2012, art. 1º). A Resolução, cuja validade inicial era de dois anos, foi sucessivamente prorrogada até outubro de 2017 (BRASIL, 2016), e aqueles que desejam renovar o visto após expirado o prazo, devem comprovar sua situação laboral (BRASIL, 2012, art. 3º).

Em 2013, o recurso do “visto humanitário” foi novamente utilizado, mas, dessa vez, como um compromisso assumido perante a comunidade internacional em relação à guerra que aflige a Síria desde 2011. Pela Resolução Normativa Nº 17, de 20 de setembro de 2013, foi estabelecido que os migrantes afetados pelo conflito sírio poderiam receber tal visto a fim de “facilitar o deslocamento desses indivíduos ao território brasileiro, de forma a lhes proporcionar o acesso ao refúgio” (BRASIL, 2013). A Resolução também possuía validade de 2 anos (art. 3º) e foi prorrogada por igual período em 2015 (BRASIL, 2015).

O “visto por razões humanitárias”, portanto, surgiu como uma alternativa para abarcar casos de necessidade emergencial de acolhida que escapam das competências do Conare. Como se verificou nos exemplos supracitados, entretanto, esse terminou por ser um recurso *ad hoc* e vinculado ao poder discricionário de determinados órgãos do Estado, tendo sua concessão fundamentada basicamente no critério da nacionalidade e restrita a contextos específicos. Com a nova Lei de Migração, regulamentou-se o que passou a ser denominado como “visto temporário para acolhida humanitária”, através do qual se pode conceder a permissão de ingresso a pessoas provenientes de locais em situação: I) “de grave ou iminente instabilidade institucional”; II) “de conflito armado”; III) “de calamidade de grande proporção”; IV) “de desastre ambiental”; ou V) “de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário” (BRASIL, 2017, art. 14º, § 3º)<sup>22</sup>. Estabeleceu-se, também, a

“autorização de residência” para igual finalidade, que, obedecendo aos mesmos critérios, versa sobre a permanência no país, cujo prazo se estenderia, inicialmente, a até dois anos (BRASIL, 2017, art. 142º, § 2º). Há de se observar, contudo, que, apesar de ter sido regulamentada, a concessão do referido visto (e a respectiva autorização de residência) depende de ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança, das Relações Exteriores e do Trabalho (BRASIL, 2017, art. 36º, § 1º e art. 145º, § 1). Desse modo, a identificação das situações que se enquadrariam nos preceitos da lei depende dos órgãos competentes para tanto, mantendo-se, assim, o traço discricionário que envolve a questão.

Sobre uma possível situação para a aplicação da acolhida humanitária em seus novos termos, poder-se-ia apontar o recente fluxo migratório proveniente da Venezuela, país que passa por uma grave crise política e econômica. Somente em 2017, estima-se que 30.000 venezuelanos tenham cruzado a fronteira com o Estado de Roraima e se deslocado para sua capital, Boa Vista (KAFRUNI, 2018). O que ora se sabe é que muitos deles inicialmente solicitaram refúgio, mas, por não atenderem aos critérios do que dispõe a Lei 9.474/97, estão sendo orientados a buscar residência temporária com base na Resolução Normativa Nº 126, de 2017, do CNIg. Esta, embora não se direcione especificamente aos venezuelanos, contempla sua maioria ao estabelecer que tem direito a tal benefício quem ingressou no Brasil por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço que não faça parte do “Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Países Associados” (BRASIL, 2017ª. art. 1º). O trato a esses migrantes, todavia, pode mudar. Por meio de um decreto publicado em 16 de fevereiro de 2018, a Presidência da República reconheceu “a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório para o Estado de Roraima, provocado pela crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela” (BRASIL, 2018, art. 1º), o que pode abrir caminho para a caracterização da situação venezuelana por, pelo menos, dois dos critérios mencionados no parágrafo anterior, a dizer, o de “grave ou iminente instabilidade institucional” e de “calamidade de grande proporção”, de maneira que, conseqüentemente, se autorize a concessão de residência por acolhida humanitária àqueles que já estão no país.

De qualquer forma, a acolhida humanitária não parece ser uma opção amplamente disponível aos solicitantes que não terão o reconhecimento da condição de refugiado, de forma geral. Países como Guiné-Bissau, por exemplo, de onde provém um considerável número de pessoas que solicitam refúgio no Brasil, apesar de apresentarem precárias condições de subsistência que, como se pode afirmar, impelem a emigração por oportunidades mais dignas de vida, dificilmente seriam caracterizados por um dos critérios para a concessão de visto ou autorização de residência a seus nacionais por acolhida humanitária.

A Resolução Nº 126 do CNIg, anteriormente citada, tampouco se revela como alternativa de amplo acesso, pois se restringe às migrações originadas de países fronteiriços por terra. Há outras medidas adotadas a partir do Conselho, mas que, de igual modo, teriam um alcance limitado, dentre as quais podem-se

destacar duas. A primeira diz respeito à transferência de determinados casos do Conare ao CNIg, a dizer, aqueles cuja solicitação de refúgio tenha se dado antes de 17 de dezembro de 2013 e aos quais, mesmo que já conduzidas entrevistas de elegibilidade ou interpostos recursos, não haja resposta conclusiva, com a condição de que o migrante provenha de um seletivo grupo de vinte e quatro países<sup>23</sup>. Satisfeitos esses requisitos, pode-se obter a cédula de identidade, ainda que não pela via do refúgio. Tal alternativa, mesmo que não se restrinja às situações de vulnerabilidade, é considerada de curto alcance tanto pelo aspecto temporal – já que sua validade não se estende aos anos mais recentes, quando a quantidade de solicitações de refúgio se mostra em seu nível mais elevado – como pelas nacionalidades contempladas – estas, em número reduzido e, em muitos casos, pouco representativas entre aquelas mais comuns de procedência das pessoas que solicitam refúgio no Brasil.

A segunda medida também abarca casos que o Conare pode encaminhar ao CNIg, dessa vez, aqueles que, após realizada a entrevista de elegibilidade, são indeferidos com relação ao pedido por refúgio. Pela Resolução Recomendada Nº 08, de 2006, do CNIg, que serve como referência nessa situação, propõe-se que o Conare remeta os casos de migrantes que, apesar de inabilitados ao reconhecimento da condição de refugiado, julgue, a seu critério, poder permanecer no país “por razões humanitárias”. O referido texto, por sua vez, se fundamenta na Resolução Normativa Nº 27, de 1998, do mesmo órgão, que estabelece que este poderá avaliar a concessão de visto ou permanência em “situações especiais” e “casos omissos”. Não há, entretanto, qualquer esclarecimento sobre o que se compreende por tais categorias, de modo que os critérios que deveriam orientar os encaminhamentos a partir do Conare não são claros sequer para os oficiais encarregados deles. Estes, na prática, se inclinam à seleção de casos que, embora não contemplados pela Lei do Refúgio, indicam algum “traço de vulnerabilidade” em relação ao migrante – como a necessidade de prosseguir com tratamentos médicos a problemas graves de saúde no sistema público brasileiro, quando há pouco acesso a semelhante oportunidade no país de origem.

Segundo Paulo Sérgio de Almeida, presidente do CNIg entre 2007 e 2016, em entrevista a Kassoum Diémé, o enquadramento de determinados casos entre as “situações especiais” e os “casos omissos” é feito desde a criação do órgão em 1980, aplicável quando um migrante “não consegue encontrar um mecanismo legal para obter documentos” e, de alguma maneira, “possui vínculos com o país” (ALMEIDA, 2017, p. 125). O mencionado Conselho, através de despacho publicado no Diário Oficial da União, anuncia os beneficiados pela “concessão de visto permanente e permanência definitiva”, apontando-se, ademais, o texto normativo em que se baseia cada concessão. Adotando-se como exemplo a publicação do dia 14 de novembro de 2017, vê-se que as quase oito páginas dedicadas a tal fim foram preenchidas praticamente em sua totalidade com os nomes (e respectivos números de passaporte) das pessoas

que obtiveram a “permanência definitiva” com base na Resolução N° 27, citada anteriormente. Desse modo, podem-se considerar as “situações especiais” e os “casos omissos”, conforme tratados pelo CNIG, como uma alternativa aos solicitantes que não terão aceito seu pedido de refúgio, mas esta também se revela de limitada acessibilidade – no caso, devido à falta de detalhes sobre seus critérios e procedimentos a serem seguidos<sup>24</sup>.

Outra possibilidade que um solicitante de refúgio poderia vislumbrar seria aquela popularmente referida como “anistia”, que, em linhas gerais, versa sobre a concessão de autorização de residência de maneira generalizada a quem tenha chegado ao Brasil até determinada data, preestabelecida. Essa alternativa, ao contrário das demais tratadas até aqui, é de amplo conhecimento entre esses migrantes, que, com muita frequência, buscam o Conare para se inteirar de sua possível aplicação. A última vez em que isso ocorreu foi em 2009, durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (AGÊNCIA BRASIL, 2009). Com a sanção da nova Lei de Migração, esperava-se que uma nova “anistia” se desse, o que, de fato, constava no texto apreciado pelo Congresso – especificamente, em seu artigo 118º. A medida, que beneficiaria todos que tivessem ingressado em território brasileiro até o dia 6 de julho de 2016 independentemente de “sua situação migratória prévia”, porém, terminou por ser vetada pela Presidência. Entre as justificativas para tanto está a de que o que se propunha esvaziava “a discricionariedade do Estado para o acolhimento dos estrangeiros” ao conceder “anistia indiscriminada a todos os imigrantes, independentemente de sua situação migratória ou de sua condição pessoal” (BRASIL, 2017). A “anistia”, desse modo, vista por muitos como o meio mais factível de, por fim, obter sua cédula de identidade, deixa, por tempo indeterminado, de ser uma opção.

As alternativas expostas até aqui não são suficientes para absorver a demanda dos solicitantes de refúgio que não devem ser contemplados com o reconhecimento do respectivo estatuto<sup>25</sup>. Nesse contexto, produz-se uma expectativa maior sobre as possibilidades que a Lei de Migração proporcionaria tanto para aqueles que se viram compelidos a sair de seu local de residência habitual devido a precárias condições de vida – cujas motivações costumam ser consideradas meramente econômicas – como aos demais.

Além da acolhida humanitária, como anteriormente abordado, estabelecem-se, pela Lei N° 13.445/17, outras hipóteses tanto para a concessão de visto – ou seja, para a permissão de ingresso no Brasil (art. 14º) – como de autorização de residência – que versa, por sua vez, sobre a permanência no país (art. 30º). Aos solicitantes de refúgio, que, por estarem nessa condição, já se encontram em território nacional, tem maior relevância a última.

Por nossa leitura, entre as hipóteses previstas, a que se mostra como mais viável é a obtenção de autorização de residência pela via do trabalho. Conforme regulamentado pelo Decreto n° 9.199/17 em seu artigo 147º, um migrante pode ser contemplado nessa hipótese por exercer atividade laboral tanto com como sem vínculo empregatício. No caso da última, entretanto, estipulam-se

situações muito específicas, nas quais dificilmente um solicitante de refúgio se encontraria, restando, assim, a primeira, cuja caracterização se dá quando há um contrato individual de trabalho ou de prestação de serviço. As solicitações de autorização de residência para tais fins – cujo prazo seria de até dois anos, inicialmente (art. 142º, § 2º) – devem ser endereçadas ao Ministério do Trabalho (art. 127º, § 1º), que é, outrossim, responsável por dispor sobre os procedimentos específicos a serem seguidos para sua concessão. Nesse sentido, em 8 de dezembro de 2017, o CNIg – vinculado, justamente, ao citado Ministério – publicou doze Resoluções Normativas, sendo as duas primeiras referentes a situações com vínculo empregatício e as demais, sem . Embora se verifique, de fato, a possibilidade de obtenção de autorização de residência pela via laboral, o necessário processo, conforme definido pelas referidas resoluções, se mostra minucioso e burocrático, o que pode indicar um maior rigor na análise do pedido por parte das autoridades competentes e dificuldades para sua aceitação. Além do contrato de trabalho, por exemplo, exigem-se documentos que atestem a constituição da empresa (pessoa jurídica) contratante (BRASIL 2017, art. 1º, inciso IV, V e VI) e, para aqueles que já estão em território brasileiro, uma declaração, elaborada pelo empregador, que “justifique a necessidade de continuidade do trabalho do imigrante no Brasil” (BRASIL, 2017, art. 4º, inciso II), sendo também analisados aspectos como a “compatibilidade entre a qualificação e a experiência profissional do imigrante com a atividade que exercerá no país” (BRASIL, 2017, art. 2º, caput) e a conformidade do contrato com as “regras previstas na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)” (BRASIL, 2017, art. 4º, inciso I).

Levando-se em conta tais observações, pode-se dizer, logo, que a obtenção de autorização de residência pela via laboral está, a princípio, disponível aos solicitantes de refúgio. Faz-se necessário, porém, ver se, na prática, esta se constituirá como uma alternativa, de fato, acessível.

Por ora, observa-se entre os solicitantes de refúgio o predomínio da falta de perspectivas para a obtenção da cédula de identidade para além do reconhecimento do estatuto pleiteado. O próprio Paulo Sérgio de Almeida, em entrevista publicada em junho de 2017 (ALMEIDA, 2017, p. 126), reconheceu essa realidade, dizendo que, hoje, “se não for pelo refúgio, não há outra maneira das [sic] pessoas se documentarem no país”. Quando migrantes recorrem ao refúgio por não vislumbrarem outra possibilidade de regularizar sua permanência, percebem-se pelo menos duas consequências.

A primeira delas é a sobrecarga gerada sobre o sistema de refúgio. Conforme indicado por Andressa Virgínia de Faria e Duval Fernandes,

a utilização de mecanismos como o de refúgio para contornar os impedimentos legais de entrada e permanência no país contribui para gerar distorções que sobrecarregam a estrutura de órgãos públicos com demandas que, na maioria dos casos, não se enquadram no seu mandato (FARIA; FERNANDES, 2017, p.157).

Nesse sentido, tendo que lidar com casos que não estão em seu escopo de atuação, o Conare termina por ter suas funções comprometidas, o que, por conseguinte, afeta os próprios refugiados, que veem o reconhecimento de sua condição postergado e, logo, a consecução de seus planos de vida prejudicada.

Já a segunda consequência recai sobre os solicitantes de refúgio que, ao recorrerem, sem escolha, a uma via de regularização de permanência da qual não estão habilitados a se beneficiar, são constrangidos a uma condição de muitas incertezas e restrições a oportunidades de trabalho, educação, etc., independentemente de quais forem seus planos de vida. A situação é ainda mais grave para aqueles que saem de locais de precárias condições de subsistência, cuja motivação para o deslocamento é comumente considerada como meramente econômica. A essas pessoas, a falta de alternativas torna o refúgio muito mais uma barreira do que um instrumento de proteção. Isso porque, quando esses migrantes não conseguem transpor mais essa fronteira e não se concebem possibilidades significativas para sua permanência no país de destino, sua vulnerabilidade, conforme anteriormente abordado, se dilui em meio a todas as particularidades que caracterizam as demais modalidades migratórias. Em um Estado que se encontra nessa condição, mas onde há instrumentos que garantem a concessão de refúgio, é possível que se tenha a impressão de que já se está lidando com os migrantes em situação mais vulnerável e cumprindo-se com qualquer obrigação que se tenha de acolhida, o que, desse modo, poderia justificar a falta de alternativas para outros casos. Um dos efeitos nesse cenário seria justamente o afastamento de quem, embora não reconhecido como refugiado, também se viu, de certa forma, forçado a migrar. Ao se aplicarem tais reflexões ao contexto brasileiro, no qual se verifica uma tendência de redução na proporção de solicitantes a serem contemplados pelo refúgio, faz-se indispensável, portanto, a disponibilidade de alternativas de permanência, de modo que o refúgio – que, em si, já é um instrumento de alcance limitado, pois abarca casos rigorosamente específicos – não termine por ter funções mais de exclusão do que de acolhimento.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de emissão do “protocolo” como documento de identidade, a princípio, tem entre suas funções a de integrar, mas termina também impondo aos solicitantes de refúgio limitações consideráveis à condução de suas vidas no Brasil, o que justifica a urgência dessas pessoas pela Carteira de Registro Nacional Migratório. Não parece coerente, no entanto, atribuir ao Conare a impossibilidade de obtê-la pela via do refúgio, considerando que, de maneira geral, o órgão segue os termos da Lei 9.474/97 em seus procedimentos. Cabem ao órgão, na verdade, as críticas referentes à morosidade no processamento das

solicitações de refúgio e a determinados problemas estruturais e procedimentais, que, certamente, geram entraves tanto àqueles que devem ter o reconhecimento de sua condição de refugiado como aos que dele não desfrutarão.

Identifica-se como principal causa da inacessibilidade ao documento, na realidade, a falta de alternativas de regularização de permanência, algo que, além de sobrecarregar o sistema de refúgio – prejudicando os próprios refugiados – sujeita os solicitantes às restrições características de sua condição. Dentre todas as possibilidades sobre as quais se discorreu neste artigo, espera-se que a Lei de Migração amenize, de alguma forma, o cenário de poucas opções, de fato, disponíveis, especialmente com relação à via laboral, mas, também, à efetiva aplicação da acolhida humanitária. Por ora, ainda que alguns sejam contemplados por possibilidades como a de encaminhamento ao CNIg sob a justificativa das “situações especiais” ou dos “casos omissos”, é frequente nos relatos dos solicitantes a queixa da falta de perspectivas sobre permanência se não através do refúgio.

Assim sendo, solicitar refúgio mesmo quando a pessoa tem consciência de não ser refugiada não pode ser tido como um ato de má fé ou uma tentativa de se usufruir indevidamente de um mecanismo de proteção. É legítimo que, diante da falta de saídas percebidas, recorra-se ao que há disponível, com vistas a assegurar, ao menos, a regularização da situação no país.

Para que o refúgio não seja mais uma fronteira no acesso a uma vida mais digna, urge-se, portanto, a disponibilidade de alternativas de permanência. A responsabilidade correspondente recai fundamentalmente sobre o Estado, deve-se salientar. As organizações da sociedade civil que trabalham com migração, nesse sentido, podem ter um papel relevante de reivindicar e contribuir ativamente para a transformação da realidade, além de continuarem sendo referência quando a resposta estatal é precária ou sequer ocorre. Faz-se necessário garantir, entretanto, que os esforços por elas despendidos sejam efetivamente direcionados à consecução dessas finalidades. Dedicar-se, por exemplo, a exercer pressão para que solicitantes sejam incluídos na categoria do refúgio a todo custo e mesmo sem elementos para tanto, embora compreensível, pode não só se mostrar ineficiente – considerando que semelhante esforço dificilmente colabora com o aumento de deferimentos a solicitações de refúgio – como, até mesmo, contraproducente – pois não tange questões estruturais relacionadas à migração ou fomenta qualquer mudança a políticas na área. O caminho mais promissor parece ser o de seguir atuando para que refugiados sejam devidamente reconhecidos como tais ao mesmo tempo em que aqueles que não o possam ser tenham à disposição alternativas plausíveis de permanência.

## NOTAS

<sup>1</sup> Com a sanção da nova Lei de Migração (Lei nº 13.445/17) e sua regulamentação (através do Decreto no 9.199/17), modificou-se a referência a “solicitantes de refúgio” para “solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado”. Neste artigo, contudo, optamos pelo uso predominante do termo antigo, de forma a facilitar a leitura do texto. De qualquer modo, seu emprego deve sempre remeter à nova terminologia, que não apenas é a mais atualizada, mas, também, tecnicamente mais apropriada.

<sup>2</sup> No presente artigo, optou-se por utilizar a variação corrente da língua portuguesa quando se refere a pessoas de maneira geral, de modo que os artigos, substantivos e participios empregados na forma masculina contemplam todos os gêneros. A escolha se justifica tanto por funções de fluidez e clareza na leitura como pelo fato de, atualmente, os homens corresponderem à grande maioria dos solicitantes de refúgio (68%) e refugiados reconhecidos (75%) no Brasil (BRASIL, 2017).

<sup>3</sup> Do ponto de vista jurídico, o termo mais apropriado para se referir atualmente a essa situação seria “residência”. Sem embargo, optou-se neste artigo pelo uso predominante de “permanência”, com a intenção de não se restringir à concepção jurídica e, por uma perspectiva mais humana, refletir sobre a própria possibilidade de um migrante ficar onde se encontra e construir, nesse local, sua vida, reservando-se o termo “residência” para momentos em estrita alusão à legislação aplicável.

<sup>4</sup> A referida alteração se deve à nova Lei de Migração (nº 13.445/17) e ao seu Decreto Regulamentar (nº 9.199/17).

<sup>5</sup> Ambos, juntamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), constituem os pilares institucionais do regime internacional dos refugiados (BETTS, 2013, p. 71).

<sup>6</sup> No Decreto no 9.277/18 (BRASIL, 2018) não se faz qualquer menção a critérios temporais entre os motivos que levam à perda da validade do “protocolo”, os quais compreenderiam apenas a “decisão definitiva que indeferir a solicitação do reconhecimento da condição de refugiado”; a “expedição da Carteira de Registro Nacional Migratório em decorrência do deferimento do pedido de reconhecimento da condição de refugiado” e o “arquivamento ou extinção do processo sem julgamento do mérito” (art. 5º, incisos I, II e III). Desse modo, faz-se necessário verificar, a partir da data de início da emissão do novo “protocolo”, se sua validade de um ano – e, conseqüentemente, a necessidade de renovação do documento – terá sido, de fato, suprimida.

<sup>7</sup> Outro aspecto é a inexistência de campos de refugiados em território nacional. Em 2017, em virtude do grande volume de solicitações de refúgio de venezuelanos no norte do país, chegou-se a cogitar a criação de um campo de refugiados em Roraima, mas a proposta foi imediatamente descartada. O oficial de integração local do ACNUR Paulo Sérgio de Almeida justificou em entrevista que os campos “são medidas extremas, voltadas a situações onde não há outro tipo de recurso para fazer a acolhida, o que não é o caso aqui do Estado” (AGÊNCIA BRASIL, 2009).

<sup>8</sup> Na Alemanha, todo solicitante de refúgio deve ficar, inicialmente, em uma das unidades das denominadas “reception facilities” (“instalações de recepção”, em tradução livre), cujo período de permanência, por lei, é de, no mínimo, seis semanas a, no máximo, seis meses. Para pessoas que provêm dos considerados “países de origem seguros” (nos quais se incluem não apenas os membros da União Europeia, mas também países como Gana e Senegal), tal tempo se estende até a conclusão da análise da solicitação de refúgio. Os migrantes não têm

permissão para trabalhar enquanto permanecem nessas instalações, senão apenas após sua saída e somente quando transcorridos três meses a partir da emissão do comprovante de sua chegada à Alemanha ou, caso isso não ocorra, da submissão do pedido de refúgio. Além do cumprimento do prazo, faz-se necessária uma análise por parte das autoridades competentes para a concessão da permissão de trabalho (ACCESS, 2018). Ainda assim, mesmo com a obtenção da autorização para trabalhar, o solicitante de refúgio apenas tem acesso a vagas no mercado de trabalho que não foram preenchidas por cidadãos alemães ou da União Europeia, conforme publicação da Deutsche Welle (DW, 2015). Já no Canadá, um migrante deve ser, antes, considerado como “elegível” pelas autoridades migratórias para solicitar refúgio. Somente após cumprida tal exigência é que ocorre o contato com o órgão que finalmente avaliará o reconhecimento da condição de refugiado. Nesse cenário, o solicitante apenas pode trabalhar após satisfeita a primeira etapa, o que, segundo publicação do periódico canadense CBC – RADIO-CANADA (2017), pode levar meses (CBC – RADIO-CANADA, 2017; GOVERNMENT OF CANADA, 2018). Nos Estados Unidos, por fim, só é possível requerer a permissão para trabalhar depois de transcorridos 150 dias a partir da solicitação de refúgio, e desde que não haja nenhuma resposta a ela ou qualquer atraso na conclusão do processo cuja responsabilidade se atribua ao solicitante (USCIS, 2018).

<sup>9</sup> O Decreto nº 9.199/17, em seu artigo 119º, parágrafo 3, inciso III, em consonância com o artigo 4º, inciso XIV da Lei de Migração, garante o direito à abertura de conta bancária por parte de solicitantes de refúgio (BRASIL, 2017), ao passo que o Decreto nº 9.277/18, em seu artigo 3º, inciso II, alínea “b”, estipula o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório ou “protocolo”, como válido para tal finalidade (BRASIL, 2018).

<sup>10</sup> A resistência à aceitação do protocolo no mercado laboral torna mais propenso que migrantes recorram à informalidade e, no limite, se submetam a condições precárias ou, até mesmo, insalubres de trabalho. Cabe pontuar que as dificuldades no acesso ao mercado formal não são vivenciadas somente pelos solicitantes de refúgio, os mais vulneráveis nesse contexto, mas, também, por aqueles que já tiveram o reconhecimento de sua condição de refugiado.

<sup>11</sup> Desde a década de 1970, com a proteção aos exilados das ditaduras militares dos países vizinhos, a Caritas Arquidiocesana é uma referência no acolhimento de migrantes no Brasil, prestando serviços de atendimento social, psicológico e jurídico aos solicitantes de refúgio e refugiados (CARITAS BRASILEIRA, [s/d]). Com raízes que remontam aos anos 1940, a Missão Paz, constituída pela Congregação dos Missionários Scalabrinianos, possui uma rede de apoio e trabalho, um centro de estudos específicos e uma casa de acolhida voltada para os migrantes (MISSÃO PAZ, [s/d]). O Instituto de Reintegração do Refugiado (ADUS), por sua vez, promove, desde 2010, aulas de português, cursos de qualificação e outras iniciativas para reduzir os obstáculos enfrentados pelos imigrantes (ADUS, [s/d]). O IMDH atua na formulação de políticas públicas e promoção de centros de estudos sobre migração e, assim como a Caritas, é membro observador das reuniões do Conare. Por fim, diferentemente das demais organizações da sociedade civil, o CRAI é um centro mantido pelo município de São Paulo, constituindo-se como um dos principais parceiros do Conare no atendimento às demandas de integração social dos solicitantes e refugiados (SÃO PAULO - Município, [s/d]).

<sup>12</sup> O refugiado, principalmente quando o documento de viagem obtido em seu país de origem já não tem mais validade, pode solicitar junto à Polícia Federal, com base na Resolução Normativa no 23 do Conare (art. 2º), um passaporte brasileiro, comumente referido como “passaporte amarelo”, devido à cor em que se apresenta sua capa, válido como autorização para uma viagem, de modo que, para cada saída do território nacional, faz-se necessária a obtenção de um novo documento. Solicitantes de refúgio, por sua vez, somente têm acesso a esse passaporte em “casos de comprovada emergência”, cujos critérios, entretanto, não estão previstos na mencionada Resolução (art. 6º, §4º). A improbabilidade de gozar de tal

benefício, nas situações em que o passaporte do país de origem se tornou inválido e, por determinados motivos, as respectivas representações consulares não o renovam, pode fazer com que o solicitante de refúgio não consiga sair do Brasil ao mesmo tempo em que sua permanência se dá em circunstâncias desfavoráveis devido à sua condição migratória. Casos assim foram verificados no escritório do Conare em São Paulo.

<sup>13</sup> Pelo Decreto 9.199/17, em seu artigo 153, parágrafo 3 (BRASIL, 2017), em consonância com os dispostos da Lei de Migração, o direito a reunião familiar pode abranger irmãs e irmãos do migrante, desde que seja comprovada a dependência dos primeiros ao último. Outras hipóteses de parentesco para a extensão de tal benefício podem ser estabelecidas por ato conjunto dos Ministros de Estado da Justiça e Segurança Pública e das Relações Exteriores (art. 153º, parágrafo 7).

<sup>14</sup> O direito a reunião familiar, em linhas gerais, é reconhecido a todos os migrantes que gozam de autorização de residência, desde que a pessoa não a tenha obtido com base no referido benefício, conforme previsto pela Lei de Migração (art. 37) e seu Decreto Regulamentar (art. 153), entre os quais se incluem refugiados, asilados políticos e apátridas. Solicitantes de refúgio, desse modo, por deterem apenas autorização provisória de residência, não podem se valer de tal direito, salvo quando se enquadram em outros critérios possíveis para tanto, incluídos nos mencionados artigos.

<sup>15</sup> A atualização de dados referentes a endereço, telefone e correio eletrônico é fundamental para que o migrante possa ser notificado sobre a data e o local de sua entrevista (para mais detalhes sobre o agendamento de entrevistas, ver nota de rodapé seguinte). Atualmente, tal procedimento é feito através do preenchimento manual de um formulário no próprio saguão do prédio do Centro Público, o que pode gerar dificuldades na leitura dos dados, e em dias de muito movimento no escritório, é possível que os representantes do Conare responsáveis pelos atendimentos não deem conta de averiguar todos os formulários antes de os migrantes deixarem o prédio. A incompreensão dos dados fornecidos pelo migrante faz com que o Conare não tenha meios para contatá-lo para a realização da entrevista de elegibilidade, prejudicando, desse modo, todo o processo de solicitação de refúgio e, por conseguinte, de regularização da situação migratória do interessado.

<sup>16</sup> A agenda de trabalho de todo o país é organizada pelo escritório central do Conare, em Brasília, responsável também por notificar o migrante da data e, quando presencial (como geralmente é), local da entrevista. A comunicação é feita com, no mínimo, quinze dias de antecedência e preferencialmente por correio eletrônico. Na impossibilidade de fazer-se uso desse meio, recorre-se à notificação por carta, chamada telefônica ou, mais recentemente, contato por aplicativo de mensagens instantâneas.

<sup>17</sup> O programa de voluntariado do Conare costuma se fundamentar em um contrato de três meses. Completado esse período, o voluntário tem direito a receber um certificado por seu trabalho, e seu vínculo pode ser renovado por indeterminadas vezes, caso seja de vontade de ambas as partes.

<sup>18</sup> Para o caso francês, Fassin afirma que a aplicação da “economia moral do asilo” vai paradoxalmente de encontro aos ideais contidos na “Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados”, pois vê-se uma crescente exclusão de solicitantes de refúgio, ou seja, seres humanos, do estatuto pretendido ao mesmo tempo em que mais valor se dá ao “princípio abstrato do asilo”, com o aumento do rigor nos processos de elegibilidade sob a justificativa de prevenir que fraudes ocorram e migrantes que, na realidade, seriam “econômicos” se beneficiem indevidamente dos referidos instrumentos de proteção (FASSIN, 2015, pp. 286-287). Uma das principais inquietações do autor, no entanto, estaria na coincidência que esse cenário de elevação nos indeferimentos teria com o desinteresse econômico na migração,

sobretudo ao se verificar que, em período anterior, a relação entre essas variáveis era justamente a oposta, quer dizer, antes de meados da década de 1970, quando a migração era desejada para suprir as necessidades de mão de obra do país e o asilo era amplamente concedido, como se a receptividade ao migrante estivesse atrelada, na verdade, à sazonalidade de determinados interesses no país, e não a uma aplicação mais ou menos “adequada” dos mecanismos de proteção humanitária em si. Há de se fazer, contudo, a ressalva de que não se pode assumir, a priori, que as particularidades e desdobramentos percebidos no caso francês se aplicariam ao brasileiro, motivo pelo qual, para a consecução dos objetivos determinados para este artigo, buscou-se apenas valer-se do conceito de “economia moral de asilo” conforme trabalhado por Fassin para melhor compreensão da doutrina vigente no Conare.

<sup>19</sup> Tais análises, vale pontuar, são realizadas predominantemente com base em diretrizes e relatórios de organizações internacionais atuantes nas áreas de migração e direitos humanos, com destaque ao ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados).

<sup>20</sup> Outra possibilidade seria a expansão dos termos da lei, de modo que o conceito de “refúgio” abarcasse mais hipóteses. Há, sobretudo no meio acadêmico, discussões nesse sentido, nas quais se avalia a inclusão de situações como o deslocamento forçado por razões ambientais entre os critérios para o reconhecimento da condição de refugiado. No entanto, mesmo que semelhante ampliação conceitual ocorresse, haveria ainda a necessidade de se conceberem alternativas de permanência para quem não fosse contemplado por tal mecanismo. Significa dizer que, em um cenário de escassas alternativas viáveis de permanência fora do refúgio, o mencionado dilema persistiria.

<sup>21</sup> É importante destacar, ainda, a própria dificuldade em se categorizarem movimentos migratórios e os riscos, caso disso dependa a garantia de determinados direitos. Gisele Maria Ribeiro Almeida e Rosana Baeninger (2013, p. 24), por exemplo, afirmam que a linha que distingue as “migrações forçadas” das “migrações voluntárias de trabalhadores com baixa qualificação” é cada vez mais tênue. Lya Amanda Rossa e Marilda Menezes (2018, p. 383), por sua vez, chamam a atenção para o fato de as categorias “migrantes” e “refugiados” serem insuficientes para abarcar os complexos “deslocamentos pelo mundo contemporâneo globalizado”, além de salientarem que em muito poucas situações é possível apontar motivações exclusivamente forçadas ou voluntárias, de modo que, em deslocamentos nos quais predominam as últimas, há, frequentemente, algum grau de compulsoriedade, ao passo que alguma margem de escolha se identifica nos casos que se alinham mais às primeiras (p. 387).

<sup>22</sup> Preveem-se, também, outras hipóteses para a concessão do referido visto, as quais, no entanto, se apresentariam na forma de regulamento (BRASIL, 2017, art. 14º, § 3º).

<sup>23</sup> As nacionalidades contempladas se referem a Angola, Arábia Saudita, Bangladesh, Benin, Burquina Faso, Cabo Verde, China, Cuba, Egito, Equador, Gâmbia, Gana, Guatemala, Guiana, Guiné-Bissau, Honduras, Índia, Libéria, Nepal, Paquistão, República Dominicana, Senegal, Serra Leoa e Somália.

<sup>24</sup> Em pelo menos duas ocasiões no primeiro semestre de 2017, por exemplo, a Defensoria Pública da União (DPU) solicitou ao CNlg a concessão de permanência a migrantes que já tinham residência e emprego no Brasil, com base na Resolução No 27, de 1998. Em fevereiro, avaliar-se-ia a situação de 972 ganeses e senegaleses, ao passo que, em maio, a de 400 africanos de variadas nacionalidades (PEDIDOS, 2017).

<sup>25</sup> Contrair matrimônio com um brasileiro ou com quem já tenha a cédula de identidade nacional, assim como ter filhos no país, também permite que o migrante regularize sua permanência. Essas, entretanto, não podem ser consideradas “alternativas”, tendo em vista que se trata de decisões delicadas e de cunho íntimo.

## REFERÊNCIAS

- ADUS - INSTITUTO DE REITEGRAÇÃO DO REFUGIADO/Brasil. **Oportunidades e dignidade para um novo recomeço**. São Paulo, [s/d] Disponível em: <<http://www.adus.org.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- AGÊNCIA, BRASIL. Lula sanciona lei que anistia imigrantes em situação irregular no Brasil. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 02 jul. 2009. Caderno Cotidiano. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2009/07/589800-lula-sanciona-lei-que-anistia-imigrantes-em-situacao-irregular-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- ALMEIDA, G. M. R.; BAENINGER, R. Modalidades migratórias internacionais: da diversidade dos fluxos às novas exigências conceituais. In: BAENINGER, R (org.). **Migrações Internacionais**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2013, p. 23-34.
- ALMEIDA, P. S. CNIg - Conselho Nacional de Imigração e imigração haitiana: cinco anos depois. Entrevista com Paulo Sérgio Almeida (Presidente do CNIg no período 2007-2016) [nov. 2016]. Entrevistador: Kassoum Diémé. **Revista Travessia**, São Paulo, Ano XXX, nº 80, pp. 123-130, jun/2017.
- ACCESS to the labour market for refugees. **Bundesamt für Migration und Flüchtlinge**. Disponível em: <<http://www.bamf.de/EN/Infothek/FragenAntworten/ZugangArbeitFluechtlinge/zugang-arbeit-fluechtlinge-node.html>>. Acesso em: 17 abr. 2018.
- BETTS, A. Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution. **Global Governance: a review of multilateralism and international organizations**, vol. 19, no. 1, pp. 69-81, january-march 2013.
- BOURDIEU, P. Prefácio: Um Analista do Inconsciente. In: SAYAD, A. **A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade**. Trad. Cristina Murachco. São Paulo: Edusp, 1998.
- BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 de dezembro, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm)>. Acesso em: 21 dez. 2017.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**. Brasília: Poder Executivo, 25 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Mensagem nº 163, de 24 de maio de 2017. **Diário Oficial da União** Brasília, nº 99, Seção 1, pp. 12-13, 2017. Disponível em: <<http://www.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Despacho do Presidente, de 13 de novembro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, nº 218, Seção 1, pp. 101-108, 2017. Disponível em: <<http://www.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 17 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. **Diário Oficial da União**. Brasília: Poder Executivo, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9199.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.277, de 05 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a identificação do solicitante de refúgio e sobre o Documento Provisório de Registro Nacional Migratório. **Diário Oficial da União**. Brasília, nº26, Seção 1, p. 2-3, 06 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

- \_\_\_\_\_. Decreto nº 9.285, de 15 de fevereiro de 2018. Reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na República Bolivariana da Venezuela. **Diário Oficial da União**, Brasília, nº 32, Seção 1, p. 3, 16 fev. 2018. Disponível em: <<http://www.imprensanacional.gov.br/>>. Acesso em: 16 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa Nº 17, de 20 de setembro de 2013. Dispõe sobre a concessão de visto apropriado, em conformidade com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, e do Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981, a indivíduos forçosamente deslocados por conta do conflito armado na República Árabe Síria. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 set 2013. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=258708>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014. Estabelece os procedimentos aplicáveis ao pedido e tramitação da solicitação refúgio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2014. Disponível em <<http://www.refworld.org/docid/54e73ec24.html>> . Acesso em: 15 abr. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 20, de 21 de setembro de 2015. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 17, de 20 de setembro de 2013, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 16 fev. 2018, Brasília, Poder Executivo, 2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=303612>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 23, de 30 de setembro de 2016. Estabelece procedimentos de solicitação de passaporte e viagem ao exterior para pessoas refugiadas e solicitantes de refúgio. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=333646>>. Acesso em: 20 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 27, de 25 de novembro de 1998. Disciplina a avaliação de situações especiais e casos omissos pelo Conselho Nacional de Imigração. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 1998. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinlink.php?numlink=1-162-36-1998-11-25-27>>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg como situações especiais. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2006. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9720.pdf?view=1>>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2012. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 123, de 13 de setembro de 2016. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2016. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=328777>>. Acesso em: 18 jan. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 126, de 02 de março de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. **Diário Oficial da União**, Brasília, Poder Executivo, 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=338243>>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 1, de 1º de dezembro de 2017. Disciplina procedimentos para a concessão de autorização de residência de competência do Ministério do Trabalho.

- Diário Oficial da União**, Brasília, nº 235, Seção 1, p. 250, 2017. Disponível em: <<http://www.imprensa nacional.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa nº 2, de 1º de dezembro de 2017. Disciplina a concessão de autorização de residência para fins de trabalho com vínculo empregatício no Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, nº 235, Seção 1, p. 251, 2017. Disponível em: <<http://www.imprensa nacional.gov.br/>>. Acesso em: 20 fev. 2018.
- CARITAS BRASILEIRA. Centro de Acolhida a Refugiados. Brasília, [s/d]. Disponível em: <<http://caritas.org.br/programas-caritas/refugiados>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- CBC – RADIO-CANADA. ‘We want to work’: Asylum seekers, groups call on Ottawa to issue work permits. Quebec, 2017. Disponível em: <<http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-asylum-seekers-work-permits-1.4251960>> . Acesso em: 15 abr. 2018.
- COLÔMBIA. Declaração de Cartagena (Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários). Cartagena, Colômbia, 19-22/11/1984. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1)>. Acesso em: 21 dez. 2017.
- DW - Deutsche Welle. When refugees want to work in Germany. Berlim: DW online, 2015. Disponível em: <<http://p.dw.com/p/1GcNM>> . Acesso em: 15 abr. 2018.
- FASSIN, D. La economía moral del asilo. Reflexiones críticas sobre la “crisis de los refugiados” de 2015 en Europa. **Revista de Dialectología y Tradiciones Populares**, vol. LXX, nº. 2, pp. 277-290, jul-dez/2015.
- FARIA, A. V. de.; FERNANDES, D. O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 34, n. 1, p. 145-161, 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-30982017000100145&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982017000100145&lng=en&nrm=iso)> . Acesso em: 13 abr. 2018.
- GOVERNMENT OF CANADA. *Claiming asylum in Canada – what happens?* Date modified: January 18<sup>th</sup>, 2018. Disponível em: <[https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2017/03/claiming\\_asylum\\_incanadawhathappens.html](https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/2017/03/claiming_asylum_incanadawhathappens.html)>. Acesso em: 17 abr. 2018.
- KAFRUNI, S. Venezuelanos: saiba como o governo irá disciplinar imigrações no Brasil. **Correio Braziliense**, Brasília-DF, 13 fev. 2018. Disponível em: <[www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/13/interna\\_politica,659537/venezuelanos-saiba-como-o-governo-ira-disciplinar-imigracao-no-brasil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/02/13/interna_politica,659537/venezuelanos-saiba-como-o-governo-ira-disciplinar-imigracao-no-brasil.shtml)>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- MAHLKE, H. **O Direito Internacional dos refugiados e a pretensão de universalidade**. São Paulo, [s/l], 2013. Disponível em: <[http://www.academia.edu/21416385/\\_O\\_Direito\\_Internacional\\_dos\\_Refugiados\\_e\\_a\\_Pretens%C3%A3o\\_de](http://www.academia.edu/21416385/_O_Direito_Internacional_dos_Refugiados_e_a_Pretens%C3%A3o_de)>. Acesso em: 05 fev. 2018.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Sistema de Refúgio brasileiro**: Desafios e perspectivas. Brasília: Conare, 2016. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema\\_de\\_Refugio\\_brasileiro\\_-\\_Refugio\\_em\\_numeros\\_-\\_05\\_05\\_2016](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Sistema_de_Refugio_brasileiro_-_Refugio_em_numeros_-_05_05_2016)>. Acesso em 18 de janeiro de 2018.

- \_\_\_\_\_. **Refúgio em Números**. 3ª Edição. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <[http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros\\_1104.pdf](http://www.justica.gov.br/news/de-10-1-mil-refugiados- apenas-5-1-mil-continuam-no-brasil/refugio-em-numeros_1104.pdf)>. Acesso em 13 de abril de 2018.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Refúgio em Números**. Brasília: Secretaria Nacional de Justiça, 2017. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2017/refugio-em-numeros-2010-2016>>. Acesso em 18 de janeiro de 2018.
- MISSÃO PAZ. Missão Paz. São Paulo, [s/d]. Disponível em: <<http://www.missaonspaz.org>>. Acesso em: 18 fev. 2018.
- OLIVEIRA, W. **Haitianos No Brasil**: Hipóteses Sobre a Distribuição Espacial Dos Imigrantes Pelo Território Brasileiro. São Paulo: FGV/DAAP, 2017. Disponível em: <<http://dapp.fgv.br/haitianos-no-brasil-hipoteses-sobre-distribuicao-espacial-dos-imigrantes-pelo-territorio-brasileiro/>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Série Tratados da ONU, nº 2545, vol. 189, p. 137. Genebra: ACNUR, 1951. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1)>. Acesso em: 21 dez. 2017.
- ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Série Tratados da ONU nº 8791, vol. 606, p. 267. Genebra: ACNUR, 1967. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Protocolo\\_de\\_1967](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967)>. Acesso em: 21 dez. 2017.
- PEDIDOS de permanência de 400 migrantes africanos serão avaliados de uma vez. **Portal Brasil**, Brasília, 11 maio 2017. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2017/05/pedidos-de-permanencia-de-400-migrantes-africanos-serao-avaliados-de-uma-vez>>. Acesso em: 08 mar. 2018.
- ROSSA, L. A.; MENEZES, M. A. Entre migrações e refúgio: migrações sul-sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, R. et al (Orgs.). **Migrações Sul-Sul**. Campinas: Nepo/Unicamp, 2018 (2ª ed.), pp. 383-401.
- SÃO PAULO (Município). **Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante**. São Paulo, [s/d]. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos\\_humanos/migrantes/crai/index.php](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/migrantes/crai/index.php)>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- TOLEDO, M. Roraima e ONU descartam criar campo de refugiados para venezuelanos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, Caderno Mundo, 30 maio 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/05/1888690-roraima-e-onu-descartam-criar-campo-de-refugiados-para-venezuelanos.shtml>>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees. **Global Trends**. Forced Displacement in 2016. Geneva, Switzerland: UNHCR, 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html>>. Acesso em: 24 jan. 2018.
- USCIS - U.S. Citizenship and Immigration Services. *Asylum*: Permission to Work in the United States. **USCIS**. Disponível em: <<https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-asylum>>. Acesso em: 16 abr. 2018.

## RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil experimentou um fluxo sem precedentes de solicitantes de refúgio. A essas pessoas, concede-se como documento de identidade o denominado “protocolo”, sobre o qual recaem queixas tanto às dificuldades que acarreta no acesso ao mercado de trabalho como a restrições a determinados direitos. Ao mesmo tempo, diante da falta de alternativas, muitos migrantes, até mesmo os que reconhecem não se enquadrarem nas definições de refugiado, solicitam refúgio como forma de permanecer regularmente no país. A dualidade entre os benefícios e as limitações intrínsecas ao “protocolo” alimenta a necessidade pela Carteira de Registro Nacional Migratório, cuja não obtenção tem sido crescente entre os solicitantes de refúgio. A partir da experiência como voluntários no Conare, questiona-se, nesse artigo, a responsabilidade do órgão sobre esse cenário, concluindo-se que são atribuíveis a ele críticas referentes sobretudo à morosidade no processamento das solicitações, mas não sobre os critérios em si utilizados, salvo alguns dissensos. Reflete-se, então, sobre a disponibilidade de alternativas, com especial atenção à nova Lei de Migração, tendo as organizações da sociedade civil um papel importante para assegurar que migrantes, reconhecidos ou não como refugiados, tenham opções dignas de permanência.

**Palavras-chave:** Solicitantes de Refúgio, Alternativas de Permanência, Conare, Brasil.

## ABSTRACT

Over the last few years, Brazil has experienced an unprecedented influx of asylum seekers. These people are granted as their identity document the so-called “protocol”, about which there are complaints regarding both the hardships that it usually brings on to the access to the labor market, and the restrictions to certain rights. At the same time, considering the lack of alternatives, many migrants, even those who acknowledge not meeting the refugee definitions, apply for asylum as a means of regular residency in the country. The duality between benefits and limitations intrinsic to the “protocol” nourishes the need for the Carteira de Registro Nacional Migratório, the access to which has been increasingly denied among asylum seekers. Based upon our experience as volunteers at Conare, we question in this article the latter’s responsibility over this scenario, concluding that criticism on the slow pace through which applications are processed, not the criteria per se (except for some disagreements), is what can be attributed to the committee. We therefore reflect on alternatives available, with special attention to the new Migration Law, considering that civil society organizations have an important role in assuring that migrants, be them recognized as refugees or not, have decent options of residency.

**Keywords:** Asylum Seekers, Residency Alternatives, Conare, Brazil.