

A transformação da prática do CONARE diante dos novos números do refúgio no Brasil

La transformación de la práctica de CONARE ante las nuevas figuras de refugiados en Brasil

Ieda Giriboni de Mello e Silva¹

RESUMO

Desde a criação do CONARE pela Lei nº 9.474/1997, o processo decisório do comitê vem se alterando de acordo com as mudanças no contexto nacional. O objetivo deste artigo é, a partir de uma análise do processo decisório do CONARE registrado nas atas de suas reuniões ordinárias, destacar quais foram as transformações deflagradas na prática do comitê e na maneira em que este decide durante um período de aumento dos fluxos migratórios e de transições institucionais. O artigo demonstra que as principais transformações na prática do comitê nesse período consistiram na aplicação de outras fontes legais e infralegais durante o processo decisório do CONARE, recorrendo com menor frequência à Lei nº 9.474/1997 para decidir, o que suscita questões de ordem democrática. Por fim, diante dos déficits encontrados entre o texto da lei e a prática do comitê, são feitas proposições no sentido de torná-lo mais democrático.

Palavras-chave: Refúgio. CONARE. Política migratória. Desburocratização. Expectativa democrática.

RESUMEN

Desde la creación del CONARE por la Ley 9.474/1997, el proceso de toma de decisiones de la comisión ha cambiado en consonancia con los cambios en el contexto nacional. El objetivo de este artículo es analizar el proceso decisorio del CONARE, registrado en las actas de sus reuniones ordinarias, y destacar

¹ Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FDUSP) e Centro de Direitos Humanos e Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-CeDHE). E-mail: iedagiriboni@gmail.com. Red acadêmica: <https://orcid.org/0000-0002-4588-4618>

las transformaciones ocurridas en su práctica y en su forma de decidir durante un período de aumento de los flujos migratorios y de transiciones institucionales. El artículo muestra que las principales transformaciones en la práctica del comité consistieron en la aplicación de otras fuentes jurídicas e infralegales durante el proceso decisorio del CONARE, recurriendo con menor frecuencia a la Ley 9.474/1997 para decidir, lo que plantea cuestiones de naturaleza democrática. Finalmente, dados los déficits encontrados entre el texto de la ley y la práctica del comité, se hacen propuestas para hacerlo más democrático.

Palabras clave: Refugio. CONARE. Política migratoria. Desburocratización. Expectativas democráticas.

INTRODUÇÃO

Enfrentando o duradouro paradigma da supremacia das fronteiras nacionais, a literatura e a comunidade internacional consagraram o refúgio enquanto um remédio de direitos humanos (Hathaway e Neve, 1997). Reconhece-se, atualmente, que a dignidade da pessoa humana deve ser tutelada independentemente de nacionalidade, e nesse sentido o refúgio nasceu como uma solução para aqueles que deixam seus países de origem devido a perseguição ou violação de direitos humanos (Cançado Trindade, 1997). Assim, o refúgio, os instrumentos que o instituem e os Estados que o aplicam representam a prática de um importante ideal de dignidade humana.

Não obstante esse valor carregado pelo instituto do refúgio, nem sempre sua aplicação pelos Estados visa a objetivos humanitários. Isto é, embora o refúgio tenha sido pensado como um instrumento de garantia de direitos humanos, a prática associada ao instituto nas sete décadas que transcorreram desde a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados² mostrou que, por vezes, a atribuição do status de refugiado pelos Estados segue objetivos de ordem burocrática ou associados a políticas migratórias. Análises como a de Akoka (2020) se centram nos usos que os Estados fazem da categoria “refugiado” e nos fatores que influenciam tal processo de categorização. Ou seja, estudos desse tipo não têm como questão quais são as experiências que unem os refugiados, mas sim, como os Estados atribuem tal status aos indivíduos, e por quais motivações.

2 A Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados define refugiado como aquela pessoa que se encontra fora de seu país de origem e a ele não pode retornar devido a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e impõe aos Estados regras mínimas de tratamento aos refugiados, como a proibição de devolvê-los às fronteiras onde sua vida ou liberdade está em risco (Fiddian-Qasimiyeh et al., 2014).

Esses estudos revelam que a atribuição da categoria de refugiado está intimamente ligada às relações de poder político dentro do Estado, de modo que o instituto é utilizado como instrumento de política externa e de política migratória (Martino e Moreira, 2020). Akoka (2020) demonstra no caso da França como esse processo de classificação de refugiados varia antes de acordo com a composição do órgão classificador e com as prioridades políticas de cada década do que de acordo com as experiências dos indivíduos que solicitam refúgio.

Nesse sentido, o fato de o refúgio ter por princípio a proteção da dignidade humana e o fato de ser efetivamente uma possibilidade de reconstrução de vida para aqueles que deixam uma situação de perseguição contrastam com as motivações e as prioridades que são observadas pelos agentes estatais durante o processo de atribuição desse status. Considerando então que os fatores políticos, burocráticos e de fluxos migratórios são tão relevantes para a compreensão dos órgãos classificadores de refugiados quanto a avaliação dos contextos específicos dos países de origem e as necessidades humanitárias, o presente artigo se propõe a analisar como os referidos fatores influenciaram a prática do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE no período entre 2016 e 2019.

Para isso, é necessário expor a questão democrática por trás de tal objetivo de pesquisa. Esta pode ser resumida da seguinte forma: enquanto órgão integrante da Administração Pública, é importante para a democracia brasileira que o CONARE decida sobre refúgio dentro dos parâmetros da Lei nº 9.474/1997, e não a partir de prioridades burocráticas nem relativas a política externa ou imigração.

Sabe-se que o CONARE foi criado pela Lei nº 9.474/1997, a chamada Lei de Refúgio. Essa lei, promulgada pelo Congresso Nacional em 23 de julho de 1997, foi um resultado de ampla mobilização da sociedade civil, de organizações religiosas que assistiam refugiados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR (Milesi e Andrade, 2010). Tal instrumento jurídico traduz uma vontade política de implementar, em solo nacional, os princípios e conceitos mais avançados no tema do refúgio que haviam sido desenvolvidos em âmbito internacional — exemplo disso é a forte referência à Declaração de Cartagena³ durante a elaboração da lei, que introduz nas Américas uma definição ampliada de refugiado e exprime uma visão integrada das três vertentes de proteção internacional da pessoa humana — direito dos refugiados, direitos humanos e direito humanitário (Fischel de Andrade, 2017).

3 A Declaração de Cartagena de 1984 é resultado de um colóquio sobre a crise de refugiados que ocorria na região centro-americana nos anos 1980, que contou com a participação de diversos representantes de países latinoamericanos. O documento recomenda que os países da região adotem as diretrizes da Convenção de 1951, bem como que utilizem uma definição ampliada de refugiado, para proteger aqueles que deixam seus países de origem devido a grave e generalizada violação de direitos humanos (Jubilut, 2007).

Ainda, pautou a elaboração da Lei nº 9.474/1997 a intenção de criar um comitê interministerial que se ocupasse da proteção aos refugiados segundo os parâmetros da lei e de fontes de direito internacional dos refugiados, e que decidisse sobre as solicitações de refúgio (Fischel de Andrade, 1996). Nascia, então, o CONARE, como parte da estrutura do Ministério da Justiça, segundo a Lei nº 9.474 (Brasil, 1997). Dessa forma, considerando as fontes mobilizadas para a criação do comitê, a atuação do CONARE está vinculada, desde sua origem, pelas disposições da Lei nº 9.474/1997, bem como por um propósito de proteção da dignidade humana. Nesse sentido, tal vinculação tem um caráter não somente legal, mas também político.

Mas no que consiste exatamente essa vinculação de caráter político? É o que se entende por expectativa democrática. Tendo em vista os princípios humanitários e a finalidade a partir dos quais o CONARE foi concebido, espera-se que o comitê cumpra suas atribuições em referência a tais princípios e finalidade. Isto é, enquanto órgão da Administração Pública, o CONARE é livre para atuar nos limites de uma legalidade ampla, assim como todos os outros órgãos administrativos; no entanto, caso o comitê desenvolva uma prática decisória que não recorra à ideia de proteção aos refugiados presente na Lei nº 9.474/1997, ter-se-ia a frustração das expectativas democráticas (Medauar, 2018). Essas expectativas são democráticas porque derivam não apenas dos movimentos sociais e das organizações internacionais que colaboraram para a elaboração da Lei nº 9.474/1997, mas também da sociedade como um todo, porque a função atribuída à Administração Pública é implementar as políticas públicas decididas no âmbito legislativo, e não reinventá-las (Bendix, 1986). Dessa forma, entende-se que não basta que o CONARE aja em conformidade com a legislação brasileira; para que o comitê atenda às expectativas democráticas, este deve buscar cumprir o propósito específico para o qual o órgão foi criado, que é proteger os refugiados segundo as definições da Lei nº 9.474/1997.

Em uma democracia, portanto, espera-se que a Administração Pública sujeite-se à autoridade da lei e seja um corpo implementador das políticas escolhidas pelos órgãos representativos (Bendix, 1986). O mesmo raciocínio aplica-se ao CONARE: importa que o comitê implemente a política de proteção aos refugiados definida pela Lei nº 9.474/1997 e decida em referência a seus valores e objetivos. Por isso, com tal preocupação democrática em vista, propõe-se analisar o processo decisório do CONARE no período selecionado a fim de verificar se o comitê decide com base na referida lei e suas definições ou se prioriza a consecução de objetivos de outra ordem, como burocráticos ou migratórios.

Desse modo, o presente artigo visa a examinar as decisões do CONARE entre 2016 e 2019 para aferir eventuais mudanças na maneira de decidir sobre refúgio, com destaque para as fontes que são utilizadas pelos membros do comitê como referência para as decisões. O período de 2016 a 2019 foi escolhido por ser um momento de transições institucionais, governamentais e

demográficas, particularmente no que se refere à temática migratória. Afinal, nesse período, a nova Lei de Migração (Lei nº 13.455/2017) entrou em vigor; o governo Michel Temer adotou uma política de pragmatismo econômico e privilegiou medidas de desburocratização e simplificação administrativa para todos os Ministérios (Vendruscolo, 2021); o governo Jair Bolsonaro promoveu uma reorientação da política externa brasileira em relação à Venezuela (Martino e Moreira, 2020, p. 158); e o influxo populacional oriundo do referido país teve um aumento vertiginoso (Cavalcanti et al., 2020). Assim, será possível analisar a permeabilidade na agenda do comitê de fatores alheios à Lei nº 9.474/1997. Além disso, é um momento anterior às restrições da emergência sanitária de Covid-19 — mas que legou ao período uma nova prática já transformada e estruturada (Martuscelli, 2020).

Para efetuar tal análise, serão selecionadas atas das reuniões plenárias⁴ do CONARE datadas entre 2016 e 2019 que informam sobre o processo decisório do comitê, particularmente aquelas em que os membros debatem mudanças de procedimento. Assim, em cada ata, serão destacadas as fontes utilizadas como referência para as alterações na maneira de decidir do CONARE.

A metodologia segue uma análise qualitativa das atas, valendo-se da teoria pragmática da comunicação normativa de Tercio Sampaio Ferraz Jr. (2016). Tal marco teórico-metodológico dedica-se a identificar, em situações comunicativas concretas, quais fontes funcionam como norma na interação entre agentes. Isto é, não se parte de uma ideia dogmática de norma, mas sim, busca-se na situação as fontes que efetivamente controlam a tomada de decisão dos agentes, porque estes as consideram como dotadas de autoridade. Nesse sentido, identifica-se uma norma quando é possível verificar que os agentes tomam como ponto de partida a autoridade de uma fonte — que pode ser uma lei, uma decisão judicial, uma regulamentação — sem questioná-la, a fim de alcançar uma decisão. Em tais casos, o papel da fonte como referência para a tomada de decisão é premissa da discussão, e não o seu assunto ou questão. Assim, se compreendermos uma norma enquanto um tipo de interação na qual a autoridade de determinada fonte é pressuposta para se alcançar uma decisão, conforme propõe a teoria pragmática da comunicação normativa, poderemos elencar quais fontes são tratadas como norma pelos membros do CONARE na medida em que são utilizadas como referência para as decisões, como se devessem ser obedecidas (Ferraz Jr., 2016). Dessa forma, será possível compreender quais fontes funcionam efetivamente como norma na prática do CONARE e, desse modo, balizam o processo decisório do comitê.

Considerando o exposto a respeito das expectativas democráticas, espera-se que a Lei nº 9.474/1997 seja a fonte privilegiada como referência para as decisões do comitê. Afinal, o CONARE foi criado por ela para implementá-la.

⁴ As atas das reuniões plenárias do CONARE estão disponíveis na página virtual do Ministério da Justiça (Brasil, 2023), cujo acesso pode ser feito pelo seguinte endereço eletrônico: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare>.

Por mais que os membros do comitê discutam longamente o significado de perseguição individualizada, proteção ou reassentamento, espera-se que a Lei nº 9.474/1997 seja a referência para as decisões, tida como ponto de partida. A análise que segue permitirá, portanto, verificar se tais expectativas democráticas são cumpridas, ou se o comitê, diferentemente, incorpora em sua agenda prioridades governamentais alheias ao tema do refúgio, tratando outras fontes como norma.

Para isso, em um primeiro momento, serão apresentadas as características do processo decisório do CONARE antes do período selecionado, bem como os fatores do contexto de governo entre 2016 e 2019. Em seguida, será efetuada a análise das atas, identificando os pressupostos de cada decisão registrada de acordo com o referido marco metodológico. Por fim, são traçadas considerações sobre as transformações do processo decisório do comitê nesse período, assim como recomendações, tendo em vista as preocupações democráticas expostas.

O CONARE ANTERIORMENTE E O CONTEXTO DE 2016-2019

A tarefa de compreender as transformações ocorridas na maneira de decidir do CONARE conforme proposto se inicia necessariamente com a descrição do funcionamento do comitê antes do período selecionado e com a contextualização das mudanças de governo entre 2016 e 2019. Afinal, como mencionado, o comitê foi criado pela Lei nº 9.474/1997 como parte do Ministério da Justiça segundo o artigo 11, sendo então um componente da Administração Pública. Nesse sentido, o CONARE é parte da esfera de competências do Poder Executivo Federal, tendo em vista que a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo e compreende as funções necessárias aos serviços públicos em geral (Bucci, 2013). Uma vez que o presente objetivo é analisar se o CONARE é permeável às prioridades de governo em prejuízo de seus compromissos com a Lei nº 9.474/1997, é necessário então compreender tais prioridades.

Antes do período selecionado, a literatura especializada descreve o funcionamento do CONARE com ênfase nos debates sobre proteção e na construção da política pública para refugiados e solicitantes de refúgio, prática que se vale da ampla contribuição dos diferentes membros do comitê. Jubilat (2007) retrata o CONARE a partir do papel que desempenha no procedimento de determinação da condição de refugiado, enquanto espaço que congrega diferentes posicionamentos sobre o tema para produzir uma decisão final. Similarmente, Ribeiro Leão (2010), ao traçar o panorama do refúgio no Brasil na primeira década do século XXI, destaca a importância do CONARE para a evolução de conceitos como perseguição e grave e generalizada violação

de direitos humanos. Tal estudo reforça o sentido do trabalho compilado pelo mesmo autor em 2007, no qual o comitê é apresentado não apenas em função do procedimento de refúgio que executa, mas sobretudo a partir de seu papel humanitário, de concretização da proteção aos refugiados (Ribeiro Leão, 2007).

Na década seguinte, ainda se destaca o caráter humanitário e democrático do CONARE, cujo êxito é atribuído à composição tripartite⁵ do órgão e a uma prática de acolhida baseada em direitos humanos (Ribeiro Leão, 2011). Leite (2014), por sua vez, descreve o processo decisório do comitê como orientado por dois grandes tópicos: a análise dos pedidos de refúgio, que conta com a expertise dos diferentes atores envolvidos nesse processo, e o desenvolvimento de políticas públicas e resoluções normativas. Dessa forma, os trabalhos que precedem 2016 registram o funcionamento de um órgão pautado pela aplicação dos conceitos de perseguição e proteção e pela elaboração da política pública para refugiados e solicitantes de refúgio, partindo das contribuições de sua composição plural.

A partir desse referencial, é possível abordar o período selecionado e examinar os elementos do contexto de governo. Em 2016, teve início o mandato de Michel Temer, que se estendeu até o fim de 2018. Alguns autores caracterizam o período como sendo de inflexão autoritária devido à ruptura institucional-democrática que inaugurou o governo (Caldas, 2023). Trata-se de um período em que foi implementada e desenvolvida uma agenda de cortes orçamentários e desburocratização dos processos. Exemplo desse movimento foi a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, que instituiu o Novo Regime Fiscal junto a um teto para os gastos sociais pelos próximos 20 anos (Drago, 2023). Ainda, foi aprovado o Decreto nº 9.094/2017, que determina a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos de modo transversal na Administração Pública. Nesse mesmo sentido, em 2017, foi criado o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, voltado à desburocratização e à simplificação administrativa. Assim, o período mencionado é marcado pela austeridade e pela desburocratização, que passaram a compor as prioridades de governo.

No âmbito das políticas migratórias, em 2017 foi promulgada a Lei nº 13.445/2017, conhecida como nova Lei de Migração. Em contraste com a legislação anterior sobre o assunto, essa lei tem como eixo principal a proteção dos direitos fundamentais dos migrantes, e inaugura novas hipóteses de regularização migratória, expandindo as possibilidades de autorização de residência (Baeninger, Ramos e Vedovato, 2020). No entanto, vetos presidenciais e a aprovação do Decreto nº 9.199/2017, que a regulamenta,

⁵ O CONARE é comumente descrito na literatura como um órgão tripartite na medida em que é composto por representantes do governo (os diferentes Ministérios elencados no artigo 14 da Lei nº 9.474/1997), da sociedade civil e do ACNUR (Ribeiro Leão, 2011).

reduziram drasticamente seu alcance e vincularam as novas possibilidades de regularização migratória à conveniência política no âmbito dos Ministérios (Berner et al., 2017).

As tendências apontadas intensificam-se a partir de 2019 com o governo Jair Bolsonaro, caracterizado por uma agenda politicamente autoritária, socialmente conservadora e economicamente neoliberal (Rodrigues e Silva, 2021). Ao lado do aprofundamento de um programa de desburocratização e governo digital, acentuaram-se o caráter securitarista⁶ da política migratória e a tendência a separar os supostos “bons” imigrantes dos “maus” (Brumat e Espinoza, 2023). O governo ainda retirou o país do Pacto Global para Migração, introduzindo então prioridades de política migratória voltadas ao controle e à securitização.

No período, ocorreu uma marcada reorientação política em relação à Venezuela. Se em 2018 o governo Temer havia aprovado o Decreto nº 9.285/2018, que reconhece a situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária na Venezuela, a partir do governo Bolsonaro a oposição político-ideológica ao país foi intensificada. Tanto é que, em 2019, o CONARE reconheceu a situação de grave e generalizada violação de direitos humanos no país, ensejando a atribuição do status de refugiado a venezuelanos de modo acelerado, conforme será discutido (Martino e Moreira, 2020).

Nesse contexto, o CONARE testemunhou um aumento vertiginoso e sem precedentes no número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado. Em 2015, havia 25.222 solicitações pendentes de análise pelo comitê, compondo o que se denomina passivo de casos, de maioria originária do Haiti, do Senegal e da Síria (Brasil, 2016). Já em 2016, ocorreu um aumento de 307% de solicitações de refúgio de venezuelanos em comparação a 2015, tornando-se a nacionalidade mais representativa das solicitações (Brasil, 2017b). Em 2017 então havia 86.007 solicitações em trâmite, sendo 33% originárias da Venezuela (Brasil, 2018). Esse número alcançou 161.057 em 2018, e o percentual de solicitações de origem venezuelana subiu para 52% do total (Brasil, 2019). Em 2019, enfim, o Brasil recebeu 82.552 solicitações apenas nesse ano, quantidade que foi registrada como a maior em toda série histórica desde a promulgação da Lei nº 9.474/1997 (Cavalcanti et al., 2020). Os relatórios do CONARE que divulgaram tais números também expressaram as prioridades para o comitê ao longo desse período. A segunda edição do Refúgio em Números afirma ser necessário “atualizar os normativos infralegais e ampliar a estrutura administrativa”, a partir de que estaria sendo desenvolvido um sistema informatizado de tramitação dos

6 As políticas migratórias de caráter securitarista consistem em normativas e medidas orientadas ao controle e à restrição da imigração, reduzindo as possibilidades de regularização migratória ao perfil específico desejado pelo Estado, por vezes em oposição à garantia dos direitos dos migrantes (Brumat e Espinoza, 2023).

processos, “garantindo celeridade no trâmite processual” (Brasil, 2017b, p. 4). Similarmente, no relatório sobre 2018, foi sustentada a necessidade de simplificação das normas procedimentais e de agilidade das decisões (Brasil, 2019), bem como no relatório sobre 2019, em que a maior capacidade de decisão do comitê foi atribuída à adoção do procedimento de análise em bloco (Cavalcanti et al., 2020). Assim, enquanto em 2017 apenas 587 refugiados haviam sido reconhecidos pelo comitê naquele ano, esse número aumentou para 21.304 em 2019, ano em que o CONARE decidiu 33.453 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado (Brasil, 2018; Cavalcanti et al., 2020).

Dessa forma, entre 2016 e 2019, o CONARE estava inserido em um contexto de governo que priorizava a simplificação administrativa, a desburocratização e a celeridade processual em diversas esferas. A partir dos relatórios mencionados, parece que o comitê incorporou tais prioridades, hipótese que pode ser confirmada ou rejeitada apenas com a análise do processo decisório do CONARE no período selecionado. Ainda, tratava-se de um contexto em que se adotou uma política migratória restritiva, apesar do recém-promulgado marco legal que trouxera possibilidades inéditas de regularização migratória. Ademais, frente ao novo posicionamento do governo em relação à Venezuela, o Brasil foi célere em se apresentar como país de refúgio para os cidadãos que deixassem o regime venezuelano.

Por fim, ao longo do período analisado, as reuniões plenárias do CONARE contaram com a participação dos membros elencados no artigo 14 da Lei nº 9.474/1997, quais sejam, representantes dos Ministérios da Justiça (este presidindo as reuniões), das Relações Exteriores, do Trabalho (incorporado ao Ministério da Economia em 2019), da Educação e da Saúde; representante do Departamento de Polícia Federal; representante de organizações da sociedade civil; e representante do ACNUR como membro convidado, com direito a voz, sem voto. No período, as organizações que integraram as reuniões foram o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH e as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e de São Paulo⁷. Das reuniões também participaram o Coordenador-Geral do CONARE, responsável por preparar os processos de refúgio e a pauta de reunião nos termos da Lei nº 9.474/1997, representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública da União e outros representantes do Ministério da Justiça para além do Presidente do comitê, como integrantes do Departamento de Migrações – DEMIG e do Conselho Nacional de Imigração – CNIg.

⁷ Tais organizações possuem relevância histórica em matéria de refúgio no Brasil, cujos representantes estiveram envolvidos no acolhimento de refugiados antes de 1997 e também durante o processo de articulação a favor de uma lei de refúgio no país (Milesi e Andrade, 2010).

ANÁLISE DO PROCESSO DECISÓRIO DO CONARE ENTRE 2016 E 2019

Tendo em vista o objetivo de examinar o processo decisório do CONARE entre 2016 e 2019 e destacar possíveis transformações na maneira de decidir do comitê, a presente seção dedica-se à análise dos discursos registrados nas atas de reuniões plenárias. Nos limites do período proposto, foram selecionados debates e decisões de nove atas, entre as vinte e duas disponíveis, que evidenciam o modo pelo qual o CONARE decide e as relações do comitê com a Lei nº 9.474/1997. Ainda, são enfatizadas outras fontes que também balizam o processo decisório do CONARE para além da referida lei e que podem demonstrar a permeabilidade do comitê para as prioridades de governo no período analisado.

111ª Reunião Plenária - 26 de fevereiro de 2016

Esta ata registra um debate no âmbito do CONARE a respeito das possibilidades de contribuição do comitê para o combate à xenofobia e para a integração local. O representante do Ministério da Justiça explicou que parcerias com a sociedade civil organizada e a área acadêmica são importantes para fortalecer iniciativas relacionadas a tal finalidade, e relatou que está sendo estudada a possibilidade de lançamento de um edital de chamamento público para que universidades desenvolvam estudos sobre a integração local de refugiados no Brasil.

Sabe-se que a Lei nº 9.474/1997 prevê medidas de integração local (artigos 43 e 44) e determina que o CONARE deve orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção aos refugiados (artigo 12, inciso IV). Na situação descrita, tais determinações legais não foram questionadas pelos membros do comitê, e sim, foram o ponto de partida da discussão. Assim, a Lei nº 9.474/1997 apareceu como referência para a condução das ações do comitê, mesmo que não tenha sido mencionada explicitamente, porque seu conteúdo balizou a discussão nesse caso.

Além disso, a representante do IMDH mencionou que estava em tramitação no Senado Federal um projeto de reforma do Código Penal que conteria dispositivos em conflito com a Lei nº 9.474/1997 e as diretrizes internacionais brasileiras sobre o tema, como a previsão de pena de prisão para refugiados que entrarem no país com documentos falsos. Por isso, solicitou que o CONARE emitisse uma manifestação formal contra tais dispositivos. Nesse sentido, o Presidente do CONARE sugeriu que o órgão analisasse os dispositivos em questão para verificar a possibilidade de elaborar uma moção a ser encaminhada ao Congresso Nacional.

Desse modo, na referida situação, não foi questionada a pertinência, em relação aos objetivos institucionais do CONARE, de semelhante conduta, isto

é, da elaboração pelo órgão de uma moção contra um projeto de lei que afrontaria a Lei nº 9.474/1997. Assim, partiu-se do pressuposto que tal conduta integra os objetivos do órgão. De seu lado, a Lei nº 9.474/1997 determina que cabe ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção aos refugiados (artigo 12, inciso IV), em consonância com as fontes de direito internacional dos refugiados. Desse modo, o pressuposto adotado parece decorrer da Lei nº 9.474/1997, a qual incumbe o comitê da eficácia da proteção aos refugiados, que estaria ameaçada pelo projeto em tramitação. Nesse caso, portanto, a Lei nº 9.474/1997 foi referência para as ações do órgão, sendo tratada como norma na acepção da teoria pragmática.

112ª Reunião Plenária - 28 de março de 2016

Esta ata contém o registro da decisão de realizar um evento em parceria com o SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas na cidade de São Paulo, a fim de divulgar um curso de empreendedorismo para imigrantes e refugiados. Aqui, partiu-se do pressuposto de que integra os objetivos do CONARE atuar a favor da integração local de refugiados, por meio do trabalho, neste caso. Uma vez que a Lei nº 9.474/1997 determina que cabe ao CONARE orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da assistência e apoio jurídico aos refugiados (artigo 12, inciso IV), além de prever a integração local, entende-se que a lei foi referência para essa decisão, como se fosse premissa do debate. Por isso, a Lei nº 9.474/1997 teria desempenhado o papel de norma na situação, balizando a decisão.

Além disso, nessa reunião, o CONARE decidiu arquivar solicitações de refúgio de cidadãos haitianos que foram contemplados por autorização de residência no Brasil, devido a despacho conjunto entre o Ministério do Trabalho e Previdência Social e o Ministério da Justiça, em 2015. No referido despacho, disponibilizado em página virtual do Ministério da Justiça (Brasil, 2015), o CONARE decidiu com o CNIg (Conselho Nacional de Imigração) conceder autorização de residência para haitianos com base na Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do CNIg, a qual identificou razões humanitárias na migração de haitianos ao Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 ocorrido no Haiti.

Tal decisão do CONARE decorreu do pressuposto “haitianos não devem ser reconhecidos como refugiados”, formulação tomada como obrigatória (Leite, 2014, p. 330). Isto é, foi essa formulação que desempenhou o papel de norma nessa situação, e não propriamente as definições da Lei nº 9.474/1997, uma vez que seus critérios não foram aplicados ou mesmo considerados para analisar o caso dos cidadãos do Haiti. Portanto, a referência para essa decisão não foi a Lei nº 9.474/1997, e sim, norma distinta.

De fato, a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do CNIg (Brasil, 2012) determina que a acolhida dos haitianos no Brasil deveria se dar por razões humanitárias (e não refúgio). Dessa forma, no lugar de analisar

a situação dos cidadãos haitianos para verificar a incidência das condições requeridas pelas definições da Lei nº 9.474/1997, conforme sua atribuição legal, o CONARE aproveitou decisão alheia, de política migratória. Por isso, não se verifica a utilização da Lei nº 9.474/1997 para decidir neste caso, a qual não integrou a situação comunicativa.

119ª Reunião Plenária - 24 de março de 2017

Nesta ata, registra-se o debate e a decisão de indeferimento de algumas solicitações de refúgio. Segundo discutido pelos membros do CONARE, essas solicitações foram indeferidas porque não se enquadravam nos requisitos “por se tratarem de migração econômica”. O debate seguiu por um caminho em que foi afirmada a necessidade de o comitê evitar julgar casos que não seriam de refugiados “verdadeiros” (Brasil, 2023, p. 2). Ainda, argumentou-se que situações como essas deveriam ser decididas de forma rápida, e que “o refúgio deve ser a exceção” (Brasil, 2023, p. 2).

Em primeiro lugar, observa-se que o comitê decidiu pelo indeferimento a partir da conclusão de que as solicitações em análise representavam casos de migração econômica. A maneira em que a ata foi redigida leva ao entendimento de que os membros concluíram pelo não enquadramento nos requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado *porque* tratava-se de migração econômica. Dessa forma, tal decisão foi determinada por norma distinta da Lei nº 9.474/1997. Afinal, o comitê teria partido do seguinte pressuposto: caso fossem verificadas características de migração econômica, excluem-se os requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado. Essa condicionante não faz parte da Lei nº 9.474/1997, a qual traz critérios de análise que não determinam que fatores econômicos são necessariamente incompatíveis com o refúgio. Assim, trata-se de uma situação na qual o CONARE reconheceu a autoridade de uma ideia de refúgio que exclui motivações econômicas para a saída do país de origem, no lugar de reconhecer a autoridade da Lei nº 9.474/1997, que impõe a análise de seus requisitos na situação concreta.

Além disso, nota-se que a decisão de indeferimento também foi motivada pela ideia de que o instituto do refúgio seria uma exceção e que existiriam refugiados “verdadeiros”, segundo afirmado (Brasil, 2023, p. 2). Nenhum desses critérios decorrem da Lei nº 9.474/1997, que se centra na ideia de perseguição e de grave e generalizada violação de direitos humanos, nos termos do artigo 1º. Ou seja, é como se a noção levantada de que “o instituto do refúgio deve ser exceção” (Brasil, 2023, p. 2) tivesse autoridade na situação comunicativa analisada, exercendo um papel de norma que não remete à Lei nº 9.474/1997. Ainda, é possível notar que o CONARE incorpora preocupações de ordem de eficiência burocrática, ao se afirmar que casos como esses deveriam ser decididos de forma rápida. Por isso, a referida lei não integrou a situação comunicativa como norma, e sim, formulações distintas que não necessariamente estão contidas no texto legal.

122ª Reunião Plenária - 29 de setembro de 2017

Nesta ata, destaca-se o debate sobre apatridia. O representante do DEMIG (Departamento de Migrações) comunicou ao comitê que o Ministério da Justiça e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) decidiram que os casos de apatridia seriam julgados pelo setor de naturalização do DEMIG, o que seria favorável ao solicitante, por ter seu caso decidido de modo mais rápido e objetivo, e ao CONARE, por ter menos casos a julgar. Comentando o assunto, o representante do MRE afirmou que a dimensão humanitária do refúgio se estende à apatridia e recomendou que o CONARE tenha competência sobre o assunto, o que estaria de acordo com a Lei nº 9.474/1997. Em resposta, o representante do DEMIG afirmou que a Lei nº 9.474/1997 não explicita que os casos de apatridia sejam de competência do CONARE.

Outros membros então fizeram referência a recomendações internacionais sobre o assunto e à Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração). O Presidente do comitê afirmou na sequência que o objetivo da decisão é conferir maior celeridade para o processo, e, similarmente, o Coordenador Geral de Polícia de Imigração alegou que a demanda do CONARE é muito grande, e que seria melhor para o apátrida ter seu caso julgado pelo setor de naturalização.

Na situação exposta, observa-se que a Lei nº 9.474/1997 foi referência para o debate quando colocou-se a questão se tal lei atribuía ou não competência ao CONARE para decidir sobre os casos específicos de apatridia. Porém, essa lei não foi a única fonte que balizou o debate, pois foram citadas diretrizes internacionais, a recém-promulgada Lei de Migração e objetivos de ordem burocrática, voltados à celeridade e à eficiência dos resultados. Estes últimos foram a razão determinante para que o tema da apatridia fosse atribuído ao setor de naturalização do DEMIG, segundo depreende-se do debate. Por isso, tal tema foi decidido antes em referência a objetivos burocráticos do que à Lei nº 9.474/1997.

Por fim, no momento dedicado aos informes, o Presidente do CONARE comunicou que o desenvolvimento da plataforma SISCONARE⁸ seria a prioridade máxima do comitê, e que disponibilizou todo o orçamento disponível para a conclusão do sistema. Observa-se, portanto, a centralidade da questão procedimental e operacional para o órgão, o que, de certa forma, é uma maneira de executar parte da Lei nº 9.474/1997, em detrimento, porém, das outras competências do CONARE. Neste caso, a execução da Lei nº 9.474/1997 não parece ter sido a motivação determinante, e sim, o cumprimento de uma agenda de digitalização dos serviços públicos. Afinal, tal decisão foi tomada em referência à operacionalização das solicitações, e não à facilitação do acesso ao procedimento de refúgio ou outra motivação que indique que a Lei nº 9.474/1997 foi compreendida enquanto autoridade.

⁸ SISCONARE é a plataforma virtual implementada em 2019 a partir da qual o CONARE passou a receber e a instruir os processos de refúgio no Brasil, bem como a notificar os solicitantes de refúgio e os refugiados (Jubilut e Pereira, 2022).

127ª Reunião Ordinária - 29 de março de 2018

Esta ata registra as decisões tomadas a respeito de uma minuta de resolução normativa, que viria a se tornar a Resolução Normativa nº 26, de 26 de março de 2018. Tal resolução alterou o artigo 6º da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014 (a qual dispõe sobre o procedimento de solicitação de refúgio), a fim de elencar novas hipóteses de arquivamento, desistência e extinção sem resolução do mérito do processo de refúgio. Decidiu-se ampliar as hipóteses de extinção da solicitação de refúgio sem resolução do mérito, incluindo extinção nos casos em que os solicitantes conseguissem residência no país por razões como trabalho.

Na respectiva discussão, o Presidente do comitê explicou se tratar de medidas de organização administrativa para casos específicos. Por sua vez, o representante do ACNUR ressaltou a importância das modificações, que teriam o potencial de reduzir o passivo de casos do CONARE: uma vez que seriam extintas as solicitações de pessoas que obtiverem residência no Brasil, tais casos não seriam analisados pelo comitê, o que ajudaria a enfrentar o desafio do número de casos pendentes de decisão. Ainda, o Coordenador Geral da Polícia de Imigração afirmou a necessidade de “limpar a pauta, e atender os processos realmente necessários” (Brasil, 2023, p. 5-7).

Observando-se o debate, é possível concluir que a nova regulamentação sobre o processo decisório do CONARE decorreu de objetivos processuais e administrativos. Afinal, as motivações e prioridades elencadas foram reduzir o passivo de casos do CONARE; atualizar a organização administrativa; e “limpar a pauta” (Brasil, 2023, p. 7). Assim, privilegiar o resultado e a redução do número de casos a julgar funciona como uma norma que não decorre da Lei nº 9.474/1997, pois esta tem como objetivo a proteção aos refugiados. Em especial, a lei é ignorada quando se considera que a obtenção de autorização de residência seria equivalente à condição de solicitante de refúgio e, por isso, poderia extingui-la. Sob tal perspectiva, considera-se o procedimento de refúgio como regularização migratória, tal qual uma autorização de residência, em detrimento da finalidade de proteção à qual serve o refúgio e que havia sido prevista pela Lei nº 9.474/1997. Em suma, privilegiou-se o resultado e adotou-se um conceito de solicitante de refúgio distinto daquele previsto pela Lei nº 9.474/1997, o que favorece a conclusão de que tal diploma legal não foi referência para a decisão, como se fosse inexistente sob a teoria pragmática.

128ª Reunião Ordinária - 27 de abril de 2018

Nesta ata, destaca-se a decisão do comitê de retirar de pauta a deliberação quanto à aplicação, aos casos provenientes da Venezuela, do inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, que prevê a grave e generalizada violação de direitos humanos no país de origem enquanto hipótese de refúgio. A decisão de retirar tal deliberação de pauta foi motivada pelas então recentes

mudanças na Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, a qual concede autorização de residência para venezuelanos.

Na respectiva discussão, o Presidente do CONARE informou que havia 33 mil processos de venezuelanos pendentes de decisão, dos quais grande parte teria interesse em retornar para a Venezuela. Nesse sentido, o Coordenador Geral da Polícia de Imigração alegou que a maioria gostaria de solicitar autorização de residência, mas, por falta de documentação, solicita refúgio. O Diretor-Adjunto do Departamento de Migrações argumentou que aquele não seria o melhor momento para tomar decisões sobre a pauta, tendo em vista a possibilidade de modificação da Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, levando em consideração a necessidade de equilibrar ambas as alternativas.

Depreende-se da discussão que o comitê centrou sua preocupação na regularização migratória de venezuelanos, seja por meio da Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018, seja por meio da solicitação de refúgio. Nesse sentido, a avaliação do CONARE sobre esse aspecto do tema do refúgio, relativo à aplicação do conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos, ficou subordinada à política migratória. Por isso, a pauta foi adiada, dadas as alterações na referida Portaria. Assim, o instituto do refúgio foi equiparado às hipóteses de autorização de residência, em detrimento de seu objetivo de proteção. Ou seja, tomou-se como referência um conceito de refúgio enquanto hipótese de autorização de residência, estranho ao caráter de proteção da Lei nº 9.474/1997, bem como priorizou-se a política migratória.

132ª Reunião Ordinária - 28 de setembro de 2018

Registra-se, nesta ata, a discussão e a decisão relativas à Resolução Conjunta nº 1, de 9 de outubro de 2018, do CONARE com o CNlg, a qual dispõe sobre a concessão de autorização de residência a solicitantes de refúgio inseridos no mercado de trabalho. A proposta consiste em oferecer alternativa de regularização migratória para solicitantes de refúgio que realizaram a solicitação até o início da vigência da Lei nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração) e que possuem trabalho formal, mediante a desistência do pedido de refúgio.

Na apresentação do tema, o Coordenador-Geral do CONARE esclareceu que a proposta derivava da mudança do marco legal brasileiro sobre migração, ao que o Coordenador de Apoio do CNlg do Ministério do Trabalho acrescentou que a ideia era contemplar solicitações de refúgio que continham razões econômicas e por isso não se enquadravam nos requisitos do refúgio. Ainda, o Coordenador-Geral do comitê explicou o motivo de se atrelar a autorização de residência em questão ao pedido de desistência da solicitação de refúgio: o órgão estaria “operando no limite há muitos anos” (Brasil, 2023, p. 7), citando o número de solicitações, o tempo de instrução e os gastos decorrentes, e o CONARE deveria considerar o Decreto de desburocratização do Poder Executivo Federal com seus princípios de eficiência e economicidade.

Entre os pontos levantados no debate, discutiu-se a possibilidade de o solicitante pedir reconsideração da extinção do processo sem resolução do mérito, o que foi descartado porque não haveria possibilidade de reconsideração para pedido de desistência, nos termos da Resolução Normativa nº 18, de 30 de abril de 2014, e porque essa possibilidade aumentaria os custos para a Administração Pública e levaria mais tempo, segundo argumento do Coordenador-Geral do CONARE.

Do exposto, nota-se que o debate e a decisão do comitê pautaram-se por prioridades de política migratória e de eficiência burocrática. Não foi feita referência à Lei nº 9.474/1997 para decidir. A nova regulamentação, na verdade, decorreu da incorporação de objetivos estranhos à temática da proteção dos refugiados pelo CONARE, como regularização migratória e desburocratização. Ainda, é possível observar que o conceito de refúgio aplicado nesse caso diverge daquele contido na Lei nº 9.474/1997, porque é mais uma vez equiparado a uma autorização de residência e é novamente excludente quanto a motivos econômicos. Assim, a referida lei não foi utilizada como norma pelo comitê nessa situação.

137ª Reunião Ordinária - 29 de março de 2019

Esta ata contém o registro da decisão do CONARE de reconhecer a condição de refugiado de um caso individual com base no inciso I do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, após discussão a respeito de como o comitê deveria aplicar o inciso III. Em suma, entre as questões levantadas, foi debatido se seria um caso de migração econômica ou de refúgio devido a perseguição ou, ainda, a grave e generalizada violação de direitos humanos. Nesse sentido, a Coordenação-Geral do CONARE instou os membros do comitê a definirem critérios para o reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos em determinado país, por meio de declaração expressa do órgão no lugar de decisões caso a caso, a fim de diminuir a ampla margem de interpretação que a Lei nº 9.474/1997 forneceria ao administrador.

Ainda, o Coordenador-Geral do CONARE argumentou que o comitê não poderia decidir pelo reconhecimento da grave e generalizada violação de direitos humanos sem manifestação expressa, porque isso atentaria contra as relações exteriores do Estado brasileiro. Além disso, argumentou que essa nova maneira de decidir sobre a aplicação do inciso III facilitaria o trabalho corriqueiro e proporcionaria vantagens administrativas para o comitê. A representante da sociedade civil, por sua vez, lembrou que, à época da elaboração do projeto de lei que originaria a Lei nº 9.474/1997, escolheu-se um conceito aberto para o inciso III, com margem para interpretação, a fim de abarcar as diferentes dinâmicas sociais ao longo do tempo, visando ao objetivo do instituto do refúgio de salvar vidas.

No geral, a discussão se centrou na maneira pela qual deveriam ser aplicados os critérios legais. Assim, tanto o debate sobre o enquadramento do caso

como perseguição ou grave e generalizada violação de direitos humanos quanto sobre a pertinência da seleção de critérios fixos para o reconhecimento dessa situação em determinado país tiveram como pressuposto a autoridade da Lei nº 9.474/1997. Isto é, partiu-se do entendimento de que esses critérios do artigo 1º são obrigatórios, havendo adesão convicta dos membros à autoridade da Lei nº 9.474/1997. Dessa forma, para que o CONARE decidisse esse caso individual e discutisse a forma de aplicação do inciso III, a Lei nº 9.474/1997 desempenhou o papel de norma.

Em momentos específicos, no entanto, outras fontes foram referência para o debate, influenciando o entendimento quanto à aplicação do inciso III. Ao argumentar que o comitê deveria decidir de um determinado modo a fim de resguardar as relações exteriores do Estado brasileiro e de obter vantagens administrativas, objetivos distintos daqueles previstos pela Lei nº 9.474/1997 foram priorizados.

Ainda nesta reunião, a Coordenação-Geral do CONARE abriu para considerações a minuta de resolução normativa que implementaria o SISCONARE e se tornaria a Resolução Normativa nº 29, de 14 de junho de 2019. Tal minuta voltaria a ser discutida e aprovada em reuniões plenárias posteriores, mas a presente discussão contribui para o objetivo de compreender como o CONARE decide, conforme passa-se a demonstrar. Frente à afirmação do Coordenador-Geral do CONARE de que aquela minuta abarcava somente alterações processuais, os representantes da Defensoria Pública da União e do ACNUR responderam que se tratava de questões substanciais, como a proposta de retirar a obrigatoriedade da entrevista de elegibilidade, o que contrariaria a Lei nº 9.474/1997, não sendo, portanto, meramente procedimental. Por sua vez, o Diretor de Migrações do DEMIG expressou preocupação a respeito do passivo de casos pendentes de análise, argumentando que esse fator deveria inspirar a alteração na forma em que o CONARE decide porque haveria milhares de processos sob sua responsabilidade.

De modo similar, a Presidente do CONARE explicou que o propósito da minuta seria “modernizar e atender às demandas dos solicitantes por meio de um processo digital” (Brasil, 2023, p. 34), e que a maneira atual de lidar com os casos não era capaz de atender à demanda crescente de solicitações de refúgio. Além disso, o representante do DEMIG afirmou que seria obrigação do solicitante acessar a plataforma para ser notificado, pois teria deveres perante o Estado brasileiro. Nesse sentido, o Diretor de Migrações apontou que o SISCONARE seria lançado a despeito da minuta, e que a intenção seria torná-lo obrigatório.

Quanto à dispensa da entrevista de elegibilidade, em síntese, os representantes da Coordenação-Geral do CONARE e do DEMIG advogaram em defesa de uma nova interpretação da Lei nº 9.474/1997 à luz da demanda crescente, argumentando que a entrevista não seria um requisito legal. Assim,

defendem que, em face do número de solicitações e da “reserva do possível”, o comitê deveria poder decidir casos de determinadas nacionalidades ou “claramente infundados” sem necessidade de entrevista, julgando quando as informações forem suficientes (Brasil, 2023, p. 47).

Por sua vez, o representante da Defensoria Pública da União argumentou que a Lei nº 9.474/1997 prevê oitiva em seu artigo 9º, constituindo o direito individual a ser ouvido, que deve ser preservado enquanto mínimo existencial frente à reserva do possível. Apontou que se trata de uma garantia de direitos que não pode ser substituída por formulário. Mais além, defende que a análise das solicitações deve ser individual, independentemente da nacionalidade dos solicitantes.

Dessa forma, parte da discussão sobre a nova resolução normativa ocorreu em referência à Lei nº 9.474/1997. Afinal, em diversos momentos, o debate se centrou nas possibilidades de interpretação da referida lei e naquilo que a lei garantiria como um direito do solicitante, sem que fosse questionada a necessidade do CONARE de observá-la. Nesses casos, então, a Lei nº 9.474/1997 foi tratada como norma. Outra parte da discussão, no entanto, ocorreu em referência a outras fontes, particularmente a uma agenda de modernização processual, a necessidades burocráticas e a uma suposta reserva do possível, conceito emprestado do direito financeiro (Scaff, 2018). Tais objetivos também foram incorporados pelo comitê como prioridades, apesar de não decorrerem da Lei nº 9.474/1997.

Ademais, é possível observar que a implementação do SISCONARE não tem como referência a Lei nº 9.474/1997, sendo, ainda, uma decisão tomada fora do âmbito do CONARE. A Presidente do comitê informou que o SISCONARE provém de uma necessidade de modernizar e adotar o processo digital frente à demanda crescente. Nota-se, aqui, que o objetivo é atender a interesses administrativos e executar uma agenda de governo digital, e não exatamente ampliar o acesso ao procedimento de refúgio, porque foi enfatizado que o solicitante teria o ônus de acessar a plataforma digital para acompanhar o processo como parte de suas obrigações perante o Estado. Tanto é que o Diretor de Migrações informou que o SISCONARE seria implementado independentemente da resolução normativa. A partir disso, entende-se que a decisão de digitalizar o procedimento foi tomada fora do âmbito do CONARE, pois seria realizada com ou sem deliberação do órgão. Dessa forma, o comitê foi objeto de prioridades de outras ordens, que não têm a Lei nº 9.474/1997 como referência.

141ª Reunião Ordinária - 25 de julho de 2019

Grande parte da reunião plenária registrada nesta ata foi dedicada a informar os membros do comitê, por parte da Coordenação-Geral do CONARE, da operacionalização do SISCONARE e da adoção de novos procedimentos administrativos em relação aos processos digitais de refúgio. Assim,

desconsiderando as decisões de rotina, relativas às decisões em bloco das solicitações e à remoção de outros casos de pauta para aprofundar a instrução, a reunião plenária em questão consistiu antes em informes das atividades da Coordenação-Geral do CONARE do que em deliberação do órgão.

Além disso, o Coordenador-Geral do CONARE propôs um esforço do comitê de atualização normativa. Ele afirmou que seria necessário alterar normas pouco efetivas ou em desuso, visando a melhorar a burocracia, a prestação do serviço público, a vida dos assistidos e a construção do instituto do refúgio. Argumentou, assim, que deveriam ser discutidas “a simplificação e a desburocratização, visto que todo o Governo Federal está trabalhando nesses aspectos e que o Comitê tem que trabalhar nisso também” (Brasil, 2023, p. 16). De modo similar, a Presidente do CONARE mencionou que os números com os quais o comitê lida exigem medidas rápidas e eficientes para o manejo do procedimento de reconhecimento do refúgio, e que deveriam ser priorizados o processo digital e a transparência.

Nesse caso, observa-se que as prioridades para o CONARE foram elencadas segundo um viés de eficiência administrativa, e contextualizadas no âmbito das necessidades do governo e da burocracia estatal. Isto é, a partir das falas supracitadas, entende-se que o órgão pretende conduzir sua atuação nos termos determinados por instâncias externas da Administração Pública, como o Ministério da Justiça, priorizando a celeridade, o processo digital e outras agendas do governo federal. Desse modo, não apenas a Lei nº 9.474/1997 deixou de ser referência para a atuação do comitê, mas, também, as prioridades do CONARE foram determinadas por âmbitos externos, oriundos da Administração Pública e alheios ao escopo da Lei nº 9.474/1997.

CAMINHOS PARA UMA NOVA PRÁTICA E CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do processo decisório do CONARE entre 2016 e 2019 demonstrou que o comitê foi gradualmente incorporando as prioridades da agenda de governo desse período. Afinal, as atas das reuniões plenárias revelam que os membros do comitê debateram e pensaram o refúgio à luz das novas diretrizes sobre processo digital, desburocratização, regularização migratória e o influxo crescente de cidadãos venezuelanos. Tal observação, por si só, não é objeto de preocupação de ordem democrática, porque sabe-se que a Administração Pública é prerrogativa do Poder Executivo Federal, e o CONARE a compõe enquanto parte do Ministério da Justiça. Assim, as mudanças regulamentares que afetam a Administração Pública afetam também, necessariamente, o CONARE.

O que dá causa a preocupações democráticas, por outro lado, é que essas prioridades de governo foram dotadas de uma importância progressivamente maior no processo decisório do comitê, em detrimento das diretrizes da Lei nº 9.474/1997. Em 2016, por exemplo, o CONARE se debruçou sobre aspectos da integração local de refugiados, tema que deixou de ser pautado ao longo dos anos e que já em 2019 deu lugar a informes administrativos. Nesse sentido, as transformações na maneira do CONARE de decidir sobre refúgio ocorreram cada vez menos em referência à lei em questão e cada vez mais visando a objetivos de governo alheios ao tema do refúgio, como política migratória, processo digital e simplificação administrativa. A metodologia pragmática permitiu evidenciar que outras fontes têm desempenhado o papel de norma na atuação do comitê, isto é, têm sua autoridade pressuposta durante o processo decisório, excluindo a Lei nº 9.474/1997 — esta integrou uma quantidade cada vez menor de situações comunicativas no espaço do órgão durante o período analisado.

A transformação no procedimento de refúgio empreendida pelo CONARE frente à situação da Venezuela é emblemática no que se refere à permeabilidade do comitê às prioridades de governo. A decisão de arquitetar um novo procedimento para os casos de refúgio motivados por uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, hipótese prevista pelo inciso III do artigo 1º da Lei nº 9.474/1997, foi determinada tanto pela referida lei quanto pela política migratória e pela agenda de desburocratização. Assim, por um lado, o debate sobre as possibilidades de interpretação do inciso demonstram que a Lei nº 9.474/1997 foi referência para esse processo. Por outro lado, o debate e a implementação relativos a esse novo processo foram subordinados ao avanço da regulamentação de autorização de residência para cidadãos venezuelanos. Somados às referências reiteradas ao objetivo de celeridade e de simplificação administrativa do novo processo, esses eventos demonstram que fatores estranhos ao refúgio também determinaram o resultado final. Cabe lembrar que, em repetidas ocasiões, os membros do comitê trataram o status de refugiado como se fosse juridicamente equivalente a uma autorização de residência por outros fundamentos, o que contraria o propósito do refúgio como proteção da dignidade humana e não encontra embasamento na Lei nº 9.474/1997. Ainda, mencionou-se que o novo procedimento seria uma forma de zelar pelas relações exteriores do Estado brasileiro. Desse modo, a Lei nº 9.474/1997 dividiu espaço com outras prioridades enquanto referência para o processo decisório do CONARE.

Aqui, reconhece-se a importância de o comitê ser sensível às demandas dos solicitantes de refúgio e refugiados, as quais são dinâmicas e variam conforme as circunstâncias, sendo, por vezes, afetadas pela política migratória adotada pelo país. A preocupação quanto à permeabilidade do CONARE às agendas de governo se refere à suscetibilidade do comitê de negligenciar seus compromissos com a Lei nº 9.474/1997 e decidir de modo independente, ao sabor das circunstâncias. Tal preocupação se justifica porque essa maneira independente de decidir pode ser, por vezes, favorável às demandas dos solicitantes de refúgio e dos refugiados, assim como pode ser, em outros

contextos, prejudicial a seus direitos. Afinal, o compromisso com a Lei nº 9.474/1997 é uma garantia desses direitos, a qual se perde em uma prática na qual o comitê decide de modo independente. Ou seja, um processo decisório que conte com a observação reiterada da referida lei é a garantia contra os arbítrios do administrador e a favor da proteção dos refugiados.

Nesse mesmo sentido, reconhece-se também a importância do CONARE se atentar à eficiência e à celeridade da prestação do serviço enquanto parte da Administração Pública. Trata-se de um interesse que pode favorecer os direitos dos solicitantes de refúgio e refugiados. No entanto, a eficiência administrativa não deve ser a principal motivação do comitê, nem se sobrepor àqueles interesses tutelados pela Lei nº 9.474/1997. Isto é, priorizar a diminuição do número de casos a serem analisados ou a diminuição do tempo de análise às custas de certas garantias do processo, como o direito a ser ouvido, contraria a função protetiva para a qual o CONARE foi criado.

Observa-se na prática do comitê, no entanto, que as agendas de eficiência e economicidade ocupam a pauta das reuniões no lugar dos temas da Lei nº 9.474/1997. Mesmo o tópico da digitalização do serviço público é tratado majoritariamente sem referência aos propósitos da lei mencionada, atendendo antes a uma exigência administrativa do que à ampliação do acesso ao procedimento de refúgio. Se a desburocratização rege a atuação do CONARE, especialmente no que se refere à garantia do acesso ao procedimento, tem-se a frustração das expectativas democráticas depositadas sobre o comitê, pois este foi criado pela Lei nº 9.474/1997 para implementar a proteção aos refugiados, e não para priorizar a simplificação administrativa a qualquer custo.

Assim, retomando o papel da Administração Pública em uma democracia, entende-se que a política pública de refúgio conforme introduzida pela Lei nº 9.474/1997 teve sua implementação prejudicada no período examinado, a favor de outras prioridades que não derivam do tema do refúgio. Nesse sentido, verifica-se uma tendência de a Administração Pública se afirmar enquanto corpo decisório em matéria de refúgio, decidindo com independência em relação aos fins e objetivos da Lei nº 9.474/1997. A literatura especializada aponta que o âmbito burocrático do Estado possui interesses e valores próprios, por vezes dissimulados por uma pretensa eficiência e superioridade técnica (Abrucio, Loureiro e Pacheco, 2010). Por isso, importa que aqueles objetivos e critérios traduzidos pela legislação sejam capazes de efetivamente controlar a implementação administrativa — do contrário, os interesses próprios à Administração Pública se sobrepõem àqueles definidos democraticamente, como parece ser o caso no período analisado.

Considerando que o CONARE prioriza fatores burocráticos e de política migratória em detrimento de suas atribuições legais, é imperativo construir caminhos em direção a uma prática que satisfaça as expectativas democráticas depositadas sobre o comitê. Primeiramente, o próprio CONARE conhece boas

práticas ao longo de sua atuação — especialmente ao se retroagir ao tempo anterior à agenda de governo digital e simplificação administrativa — e deve retomá-las. Conforme exposto, essas práticas consistem no debate amplo a respeito do conteúdo da Lei nº 9.474/1997 e na busca por implementá-la em sua integralidade, não apenas no aspecto de elegibilidade. Viu-se que em 2016 ainda se discutia como o comitê poderia contribuir para a integração local, por exemplo, que é um aspecto de proteção aos refugiados previsto pela referida lei. Foram apresentadas também as características de um processo decisório anterior a 2016 que se orientava pela aplicação dos conceitos de proteção da Lei nº 9.474/1997, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento de uma política pública de refúgio. Assim, é necessário que o CONARE reposicione a Lei nº 9.474/1997 no centro de sua atuação, assumindo seu papel enquanto implementador de uma política pública de proteção aos refugiados informada por instrumentos de direitos humanos.

Além disso, visando a adotar soluções que contemplem as necessidades dos solicitantes de refúgio e refugiados à luz da Lei nº 9.474/1997, é essencial que o CONARE fortaleça sua estrutura de órgão interministerial e tripartite — composto pelo governo, pela sociedade civil e pelo ACNUR — e favoreça o aporte de contribuições de todos os seus membros. Destacava-se, no período anterior a 2016, como a composição variada do comitê permitia um debate qualificado, informado pelas diferentes expertises dos membros. O estudo das atas revela que os membros do comitê, quando participam plenamente, se equilibram em suas inclinações singulares enquanto representantes de governo, de organizações em prol dos refugiados, de instituições de segurança pública, de coautores do projeto que originou a Lei nº 9.474/1997, entre outros. A tendência deflagrada no período examinado mostra que o movimento de afirmar a Coordenação-Geral do CONARE como uma instância separada e responsável pela maioria das inovações normativas do órgão é deletério para o debate no escopo da Lei nº 9.474/1997, para a pluralidade de conceitos e soluções possíveis e para a prestação de contas diante da sociedade, já que a Coordenação-Geral não tem atas próprias de seu processo decisório.

Dessa forma, os caminhos para um CONARE mais democrático consistem em reaproximar seu processo decisório da Lei nº 9.474/1997, e não afastá-la em prol de outros objetivos. É tal lei que deve ser a principal fonte utilizada como referência para as decisões do CONARE, isto é, que deve ser tratada como norma. Não se advoga por um comitê insensível aos fluxos migratórios ou às necessidades da Administração Pública, mas por um comitê plural, nos termos já previstos pela Lei nº 9.474/1997, que considere tais interesses ao lado de outros que confluam para a proteção aos refugiados, finalidade última do CONARE. Assim, por mais dinâmicas que sejam as circunstâncias, um comitê que mantenha uma referência persistente à Lei nº 9.474/1997 é um comitê capaz de garantir os direitos dos refugiados e de afirmar o refúgio enquanto instrumento de proteção da dignidade humana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abrucio, Fernando Luiz; Loureiro, Maria Rita; Pacheco, Regina (2010). *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

Akoka, Karen (2020). *L'asile et l'exil*. Paris, França: La Découverte.

Baeninger, Rosana, Ramos, André de Carvalho; Vedovato, Luís Renato (2020). *Nova Lei de Migração: os três primeiros anos*. Campinas, Brasil: Observatório das Migrações em São Paulo/FADISP.

Bendix, Reinhard (1986). *Max Weber: um perfil intelectual*. Brasília, Brasil: UnB.

Berner, Vanessa; Bolzan de Moraes, José Luis; Clève, Clèmerson; Dallari, Pedro Abreu; Granja, João Guilherme; Jardim, Tarciso Dal Maso; Pires Jr., Paulo Abrão; Ramos, André de Carvalho; Reis, Rossana Rocha ; Rios, Aurelio; Ventura, Deisy (2017, nov., 23). Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem. *Revista Consultor Jurídico*. Recuperado de: <https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem>. Acesso em: 29 ago. 2023.

Brumat, Leiza e Espinoza, Vera (2023). Actors, Ideas, and International Influence: Understanding Migration Policy Change in South America. *International Migration Review*, 0(0). <https://doi.org/10.1177/01979183221142776>

Bucci, Maria Paula Dallari (2013). *Fundamentos para uma Teoria Jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo, Brasil: Saraiva.

Caldas, Lara (2023). Desdemocratização no Brasil: Evidências a partir das políticas urbanas federais. *Teoria & Pesquisa Revista De Ciência Política*, 31(2), 86-105.

Cançado Trindade, Antônio Augusto (1997). *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre, Brasil: Sergio Antonio Fabris.

Cavalcanti, Leonardo; Macedo, Marília; Oliveira, Antônio Tadeu; Silva, Gustavo Junger (2020). *Refúgio em Números, 5ª Ed.* Brasília, Brasil: OBMigra.

Drago, Leandra (2023). A saúde pública no Brasil em tempos de austeridade: desfinanciar e repassar à gestão privada - a lógica sobre os hospitais universitários. *J. Manag. Prim. Health Care*, ISSN 2179-6750, 15(spec), e010.

Ferraz Jr., Tercio Sampaio (2016). *Teoria da norma jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 5. ed. São Paulo, Brasil: Atlas.

Fiddian-Qasmiyeh, Elena; Loescher, Gil; Long, Katy; Sigona, Nando (2014). *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

Fischel de Andrade, José Henrique (1996). A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI. *Travessia - Revista do Migrante*, (25), 39-42.

Fischel de Andrade, José Henrique (2017). Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). Em Jubilut, Liliana Lyra e Godoy, Gabriel Gualano (Ed.), *Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97* (pp. 41-80). São Paulo, Brasil: Quartier Latin/ACNUR.

Hathaway, James e Neve, Alexander (1997). Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection. *Harv. Hum. Rts. J.* 10 (1997), 115-211.

Jubilut, Liliana Lyra (2007). *O Direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo, Brasil: Método.

Jubilut, Liliana Lyra e Pereira, Giovana Agútoli (2022). Mudanças no procedimento de reconhecimento do status de refugiado no Brasil ao longo dos 25 anos da Lei 9.474/97 e seus impactos na proteção das pessoas refugiadas. *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, 30(66), 165-190.

Leite, Larissa (2014). *O devido processo legal para o refúgio no Brasil* (Tese de Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. São Paulo, Brasil.

Martino, Andressa Alves e Moreira, Julia Bertino (2020). A política migratória brasileira para venezuelanos: do "rótulo" da autorização de residência temporária ao do refúgio (2017-2019). *REMHU, Rev. Interdisciplinar*, 28(60), 151-166.

Martuscelli, Patrícia Nabuco (2020). How are refugees affected by Brazilian responses to COVID-19? *Rev. Adm. Pública*, 54(5), 1446-1457.

Medauar, Odete (2018). *Direito Administrativo Moderno*. 21. ed. Belo Horizonte, Brasil: Fórum.

Milesi, Rosita e Andrade, William (2010). Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil. Em Barreto, Luiz Paulo (Ed.), *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas* (pp. 22-47). Brasília, Brasil: ACNUR/Ministério da Justiça.

Rodrigues, Theófilo e Silva, Mayra (2021). O Populismo de direita no Brasil: neoliberalismo e autoritarismo no governo Bolsonaro. *Mediações - Revista De Ciências Sociais*, 26(1), 86-107.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2007). *O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE*. Brasília, Brasil: ACNUR Brasil.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2010). O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. Em Ferreira Barreto, Luiz Paulo Teles (Org.), *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas* (pp. 70-96). Brasília, Brasil: ACNUR, Ministério da Justiça.

Ribeiro Leão, Renato Zerbini (2011). CONARE: 14 anos de existência. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 11(11), 167-178.

Scaff, Fernando Facury (2018). *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte, Brasil: Fórum.

Vendruscolo, Laura (2021). Política migratória do Governo Michel Temer em perspectiva. *Conexões Internacionais*, 2(1), 13-21.

Brasil (1997). *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Brasília, Brasil: Senado. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9474.htm. Acesso em: 14 ago. 2023.

Brasil (2012). *Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração nº 97, de 12 de janeiro de 2012*. Brasília, Brasil: Diário Oficial da União. Recuperado de: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>. Acesso em: 02 set 2023.

Brasil (2015). *Despacho Conjunto do Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Previdência Social*. Recuperado de: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/despacho_site_mj_e_D.O.U.pdf. Acesso em: 02 set 2023.

Brasil (2016). *Refúgio em Números, 1ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-1e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2017a). *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Brasília, Brasil: Senado. Obtido em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 24 ago. 2023.

Brasil (2017b). *Refúgio em Números, 2ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-2e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2018). *Refúgio em Números, 3ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-3e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2019). *Refúgio em Números, 4ª Ed.* Recuperado de: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros-e-publicacoes/anexos/refugio_em_numeros-4e.pdf. Acesso em: 01 set. 2023.

Brasil (2023). *Atas do Conare*. Brasil: gov.br. www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/refugio/institucional/atas-do-conare . Acesso em: 01 set. 2023.