MOBILIDADE HUMANA: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA LEI Nº 13.445, DE 24 DE MAIO DE 2017[1]

Geraldo Ribeiro de Sá [2]

Resumo: O tema da migração tem sido objeto de reflexão, no passado e no presente. No Brasil, aguardava-se por nova lei que regulamentasse essa temática, principalmente, após a redemocratização, a Constituição Federal de 1988, os novos e diversificados fluxos de mobilidade humana. Os fluxos humanos são condicionados, sobretudo, pelas tragédias naturais e provocadas, pelo acesso aos novos meios de informação, de comunicação e de locomoção. Observou-se que, nesse contexto, havia necessidade de se refletir sobre os tipos de mobilidade, sendo alguns já consagrados, portanto, muito presentes na legislação, outros ainda muito ausentes nas regulamentações e um terceiro tipo ainda em construção. Para se colaborar para tal reflexão, tomou-se como ponto de partida a Lei nº 13.445/ 2017, denominada lei de migração, sendo levantadas duas questões básicas: 1ª. Quais são os tipos de migrantes contemplados nessa norma jurídica? 2ª. A lei de migração vigente contempla, satisfatoriamente, os diferentes tipos de migrantes que se deslocam através das fronteiras e no interior dos Estados-Nação, nos dias atuais? Para responder a essas questões-chave consultaram-se normas jurídicas vigentes e revogadas, livros, artigos e reportagens. Após a realização das leituras, foram feitas anotações em fichas dos trechos a serem, possivelmente, usados. Concluídas as anotações, elas foram tratadas à luz das orientações da técnica de análise de conteúdo. Tal método de pesquisa consistiu em

[1] Uma versão mais ampliada deste artigo foi apresentada no GT "Filosofia do Direito", durante o XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, em Salvador (BH), realizado entre 14 e 15 de junho de 2018 e no GT "Migrações e Fronteiras", durante o 45º Encontro Nacional do CERU/USP, em São Paulo, realizado entre 23 e 25 de maio de 2018.

[2] Doutor em Ciências Sociais pela PUC/SP, aposentado da UFJF, Licenciado da Faculdade SUDAMÉRICA, de Cataguases (MG), filiado ao CONPEDI (Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito), membro do CERU (Centro de Estudos Rurais e Urbanos) /USP e do Grupo de Estudos Migrações e Identidade (CERU/USP). E-mail: geralr@terra.com.br.

interpretações e comentários realizados com base nos recortes extraídos da língua escrita dos autores lidos. Conclusões mais destacáveis: foram encontrados, somente, dois grupos de migrantes, na lei de migração, os citados e definidos (imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida) e os apenas citados, entretanto, não definidos (exilado e refugiado); todavia, em outras fontes, a pesquisa detectou outros tipos de população em deslocamento: migrantes internos, migrantes ambientais, vítimas de tráfico de pessoas e migrantes econômicos. Após a detecção desses tipos, eles foram conceituados e descritos. A polêmica sobre a identidade (caracterização e conceituação do refugiado) está apenas iniciando.

Palavras-chave: Migração. Refúgio. Regulamentação. Globalização. Contemporaneidade.

Abstract: The theme of migration has been the object of reflection both in the past and present. In Brazil, was been waited for a new law to regulate it, mainly after redemocratization, the Federal Constitution of 1988, and the new and diversified flows of human mobility. Human flows are conditioned, above all, by natural and intentional tragedies, access to new means of information, communication and transport. This context showed the need for collaboration in reflecting upon the types of mobility, some of which are already well established and therefore common in the legislation, others still quite absent in regulations, and a third type still under construction. In order to help this reflection, Law 13445/2017, named the Migration Law, was taken as a starting point. Two basic questions were asked: first, "What types of migrants are covered by this legal rule?"; second, "Does the current migration law adequately address the different types of migrants moving across borders and within nation-states today?" In order to answer these key questions, current and revoked legal rules, books, articles and reports were investigated. After reading them, notes of the sections that would possibly be used were recorded on forms and then addressed in the light of the content analysis technique guidelines. This research method consisted of interpretations and comments based on excerpts from the written language used by the relevant authors. The most noteworthy conclusions were: only two groups of migrants were found in the migration law, those cited and defined (immigrant, emigrant, border resident, visitor and stateless person) and

those only cited, however, not defined (exiled and refugee). However, in other sources, the investigation detected other types of displaced population: internal migrants, environmental migrants, victims of human trafficking and economic migrants. After detecting these types, they were defined and described. The controversy over identity (characterization and definition of a refugee) is only beginning.

Keywords: Migration. Refuge. Regulation. Globalization. Contemporaneity.

A lei de migração

A epígrafe da Lei de Migração vigente desperta o interesse do leitor para dois aspectos: trata-se de uma norma jurídica recente, de 2017. Esta norma jurídica revoga a Lei nº 6.815/1980, conhecida como Estatuto do Estrangeiro. A lei revogada sofria críticas e pressões de diversos órgãos da sociedade civil, mesmo após inúmeras acomodações sofridas, durante o governo de J. Figueiredo (1979-1985) e, principalmente, em governos posteriores a ele. As críticas e as pressões voltadas à sua substituição por um novo estatuto justificavam-se, principalmente, pelo processo de redemocratização do país, pela Constituição Federal de 1988 e pelo atual momento do processo de globalização.

Os movimentos oriundos da redemocratização centravam suas críticas nas questões relacionadas à excessiva preocupação com a segurança nacional do Estatuto do Estrangeiro. Pois, "*garantia-se ao Estado a possibilidade de discriminar, punir e ejetar, de distintas formas, qualquer estrangeiro que o Poder Executivo considerar como uma ameaça*" (VERAS e MIALBE, 2017, p. 257).

A Lei nº 6.815/1980 (Lei de Migração), até então vigente, tornou-se incompatível com o rol de direitos mantidos, ampliados e criados pela Constituição Federal de 1988, símbolo da institucionalização, na

lei maior, da convergência do processo de redemocratização política, pós-regime militar (1964-1985), por vários intuitos, dentre os quais alguns se sobressaíram. A Carta Magna, de 1988, contém princípios dificilmente alcançáveis pelo Estatuto do Estrangeiro em vigor, à época. Por exemplo, a Constituição atual expressa no art. 4º que: "*A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II-prevalência dos direitos humanos*". No mesmo sentido, o art. 5º, parágrafo 1º, declara que: "*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança, nos termos seguintes*" [...]. Esses "termos seguintes" contêm especificações importantes referentes, por exemplo, à igualdade de direitos e obrigações entre homem e mulher, à liberdade de consciência e de crença, dentre muitos outros.

A Lei de Migração, até então vigente, tornou-se incompatível, igualmente, com o processo de globalização da fase mais recente. Entendendo-se o "global", hoje, em contraste com o "transnacional", o global alude-se, portanto, "a processos e horizontes que se estendem no âmbito de um único mundo, ou de um subsistema específico, como a economia global", conforme escreveu Faist (2004, p. 632). Ou seja, "Um único mundo", porém complexo e contraditório. Por sua vez, esse autor escreveu sobre o conceito de transnacional, nos seguintes termos:

> Mais especificamente, 'transnacional' significa a) trans-local, ou seja, conectando localidades além das fronteiras dos Estados e, por implicação, também b) trans-estado, isto é, nas fronteiras dos Estados nominalmente soberanos. A transnacionalidade é uma marca de diferença a que nos referimos aqui como heterogeneidade (FAIST, 2004, p. 632).

Do ponto de vista da migração, tal complexidade cria, dentre

outros, sérios desafios para regulamentá-la, porque

> Os fluxos mistos, ou seja, os deslocamentos de pessoas que podem ser classificados em diferentes categorias de mobilidade humana, também fazem parte da mobilidade migratória no país: migrantes econômicos, migrantes ambientais, vítimas de tráfico de pessoas, apátridas (sem nacionalidade) e refugiados". Mais adiante destacou a mesma autora: "Essas diferentes categorias por vezes se entrelaçam, podendo ser abarcadas por diferentes legislações" (MAHLKE, 2017, p. 230).

Além de complexo, o "único mundo" é também contraditório. Uma das faces dessa complexidade contraditória foi descrita por Ramos: "*De um lado, tem-se a crise crescente da mobilidade humana forçada, nas suas mais diversas modalidades (refugiados, apátridas, migrantes econômicos, ambientais, tráfico de pessoas, deslocados internos e fluxos mistos)*" (RAMOS, 2017, p. XII); Acrescentou, ainda: "*de outro, os migrantes seguem tratados como assunto de segurança nacional ou ainda objeto de medidas de clara seletividade econômica, sendo protegidos de forma deficiente e discriminatória*" (RAMOS, 2017, p. XII).

Sendo muitos os motivos que estimulam os fluxos migratórios, também, são múltiplas "*as faces da mobilidade humana*" (MAHLKE, 2017, p. 58). A Lei/nº 13.445/2017, a lei de migração, é muito econômica ao tratar da tipologia dos migrantes. Cita e define apenas alguns de seus tipos, isto é, o imigrante, o residente fronteiriço, o visitante e o apátrida.

Assim, no art. 1 º, incisos I, II, III, IV, V, e VI, diz a respectiva lei (BRASIL, Congresso Nacional, 2017):

> I- "imigrante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil";
>
> II- "emigrante: brasileiro que se estabelece temporária

> ou definitivamente no exterior";
>
> III- "residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho";
>
> IV- "visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional";
>
> V- "apátrida: pessoa que não seja considerada nacional por nenhum outro Estado, segundo sua legislação, nos termos da convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro".

A mesma norma jurídica (BRASIL, Congresso Nacional, 2017) cita, mas não define o refugiado e o asilado. Entre tais citações, encontra-se a do art. 2º, para esclarecer que "ela não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas" sobre o refúgio e o asilo. A distinção entre esses dois institutos é sutil, mas de efeitos jurídicos e práticos muito significativos. Simplificando, pode-se afirmar que a concessão do asilo tem caráter menos abrangente do que o de refúgio, pois esse pode alcançar indivíduos ou grupos, sendo apolítico em sua natureza, enquanto aquele é de natureza política e pessoal.

No art. 2 º, o mesmo legislador caracterizou o asilo, sem defini-lo, com os termos seguintes: "*O asilo político, que constitui ato discricionário do Estado, poderá ser diplomático ou territorial e será outorgado como instrumento de proteção à pessoa*".

O asilo diplomático refere-se ao "acolhimento que embaixadas e consulados oferecem em sua sede a acusados ou condenados por crime político que lhes pedem asilo e onde estão em segurança em virtude do

privilégio da extraterritorialidade que têm as representações diplomáticas de outros países". O asilo territorial alude-se ao "*abrigo que é dado, em território estrangeiro, a pessoas vítimas de perseguição, em seu próprio país*". O asilo político é cerceado "*a quem praticou crime comum ou atos contrários aos princípios das Nações Unidas*" (GUIMARÃES, p. 115).

Além dos tipos de migrante já citados e definidos, bem como dos dois tipos citados, mas não definidos, existem outras "*faces da mobilidade humana*" (MAHLKE, 2017, p. 6): os deslocados internos, os migrantes ambientais, as vítimas de tráfico de pessoas e os migrantes econômicos.

Os "deslocados internos" ou IDPs (Internally Displaced Persons) são pessoas que, individualmente ou em grupos

> (...) foram forçados a deixar seu local de residência habitual, como resultado ou com o intuito de evitar os efeitos de um conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos, desastres naturais ou provocados e que não tenham conseguido ultrapassar a fronteira do país de origem. (MAHLKE, 2017, p. 68).

A situação dos IDPs tem sido constantemente agravada. Recentemente, fatos de natureza social e política do tipo "limpeza étnica" têm sido noticiados na República da União de Myanmar (Sul da Ásia Continental). Conforme Heuters (2018, Caderno A, p. 10), em Myanmar, país de maioria budista e que não reconhece a cidadania dos *rohingyas*, têm ocorrido repressão e execução de membros da etnia *rohingya* por civis e por membros das forças de segurança. Cerca de 690 mil *rohingyas* cruzaram a fronteira para Bangladesh; entretanto, muitos dos que não conseguem tal façanha continuam segregados, são mortos ou correm risco de morte.

A expressão "migrantes ambientais" é preferível a "refugiados ambientais". O IOM (International Organization for Migration) define os

migrantes ambientais como

> (...) pessoas ou grupos de pessoas que, por razões fundadas em mudanças abruptas ou progressivas no meio ambiente, que afetam de maneira adversa sua vida e condições de sobrevivência, são obrigadas a deixar seus lares, ou escolhem fazê-lo temporária ou permanentemente, cruzando as fronteiras de seus Estados" (MAHLKE, 2017, p, 64-66).

Quando os migrantes ambientais são obrigados a deixar seu lar, suas condições de vida se tornam mais difíceis, principalmente, porque a situação deles é ambígua, "pois não há uma definição específica para esta categoria de migração forçada, como reflexo da ausência de normas específicas de proteção a esses indivíduos", conforme acrescentou Mahlke (2017, p, 64-66).

O tráfico de pessoas, segundo Mahlke (2017, p, 66) e Guimarães (p. 640-641), pode ser "internacional ou interno", suas vítimas são usadas para várias finalidades, sendo as mais comuns *a exploração da prostituição de outrem ou outras formas de exploração sexual, o trabalho ou serviços forçados, escravatura ou práticas similares à escravatura, a servidão ou remoção de órgãos*".

Conhecedor dessas situações de vulnerabilidade, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados)

> (...) reconhece que tem feito pouco para proteger as vítimas, mas o esforço na prevenção e proteção destas pessoas é fundamental, tanto assim que a agência passou a incluir as vítimas de tráfico de pessoas como pessoas dentro de suas esferas de atuação. (MAHLKE, 2017, p, 68).

Os migrantes econômicos, no entendimento de Mahlke

> (...) são aqueles que se deslocam para outros países com o intento de buscar melhores condições de vida

> ou oportunidades de trabalho". Segundo essa autora, "determinados grupos de migrantes econômicos podem ser incluídos no âmbito das migrações forçadas, devido à situação de extrema pobreza a que estão submetidos em seus países de origem e que ameaça a sua subsistência. (MAHLKE, 2017, p, 62)

Uma questão importante, vinculada à imigração determinada por fatores econômicos, encontra-se relacionada à imigração irregular, "*caracterizada pela permanência no país sem a autorização legal e documentação devida*" (MAHLKE, 2017 p, 221). Tal problema é enfrentado no mundo inteiro, inclusive, pelas autoridades brasileiras. Prefere-se o termo "migração irregular" à expressão "imigração ilegal", de acordo com Mahlke (2017 p, 221),

> (...) por se entender que o termo frequentemente utilizado "imigração ilegal" é inadequado, pois se considera que migrar é um direito e, porquanto, a mera permanência irregular no território de um Estado não pode ser considerada ilegal e nenhum tratamento discriminatório pode ser dispensado ao migrante em razão de sua condição irregular". (MAHLKE, 2017 p, 221).

Um dos casos de preocupação das autoridades brasileiras é a "*situação da migração de bolivianos, especialmente para São Paulo, muitos deles submetidos a condições análogas à escravidão, sobretudo, pela indústria têxtil.*" (MAHLKE, 2017 p, 221).

Outros casos de preocupação das autoridades brasileiras "são as vítimas de tráfico de pessoas, migrantes aliciados por intermediários que viabilizam sua entrada irregular no país, em geral também relacionado à exploração sexual e de mão de obra". Não se pode deixar de mencionar as inquietações, inclusive, com a mobilidade entre fronteiras com a finalidade de contrabando e de tráfico de drogas ilegais. A propósito

desse tipo de questões, acentua Mahlke (2017 p, 221):

> Muitas vezes, indivíduos que pertencem a outras categorias de mobilidade humana fazem uso da solicitação de refúgio para entrar e permanecer no país, já que o instituto lhe confere o direito ao acolhimento até que seu pedido seja julgado. (MAHLKE, 2017 p, 221)

Acrescenta, igualmente, a mesma autora: "*Nesse lapso de tempo, há dificuldade, por parte das autoridades em manter o controle sobre a localização do solicitante no território nacional.*" (2017 p, 221).

O refúgio na legislação brasileira

O asilo, na atual Lei de Migração, granjeou mais a atenção do legislador brasileiro do que o refúgio, o que se justifica, em parte, pela existência em vigor de ampla legislação regulando esse instituto.

O processo de redemocratização vivido pelo Brasil "*trouxe um novo impulso para a proteção dos refugiados no país*". "*No contexto latino-americano, vários refugiados foram repatriados, após a dissolução dos regimes ditatoriais.*" (MAHLKE, 2017 p, 216).

Apesar do impulso, a procura de refúgio ainda foi baixa. Mesmo assim houve casos isolados, como o ocorrido entre 1979-1980, em que 150 vietnamitas "*são resgatados enquanto clandestinos em um navio cargueiro brasileiro. Não lhes foi concedido status de refugiado em função da reserva geográfica ainda adotada pelo Brasil, mas lhes é concedido um status migratório alternativo*". Pela cláusula da reserva geográfica, revogada pela Lei nº 9.474/1997, o País "*se comprometia a reconhecer como refugiados somente as pessoas que reunissem os requisitos próprios para configurar a condição de refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa*"

Caso semelhante ao dos vietnamitas acontecerá em 1986 com 50 famílias Baha'i provenientes do Irã. Essas famílias são acolhidas, entretanto "*mesmo diante da perseguição sofrida por motivos religiosos não lhes foi concedido o status de refugiados (devido à cláusula geográfica), na ocasião foi-lhes concedido asilo*", conforme informou (MAHLKE, 2017 p, 216). De acordo com a autora, o baixo fluxo migratório fez com que o ACNUR "*no Brasil fosse fechado, transferindo suas atividades para um escritório regional em Buenos Aires, na Argentina (entre 1994 a 2004)*". Somente a partir de 2005, o ACNUR retornou suas atividades em Brasília com "*autonomia e representação oficial e recursos financeiros para coordenar programas de assistência, integração e proteção, assim como participar de negociações com o Governo Brasileiro*" (MAHLKE, 2017 p, 216).

Ainda no contexto do processo de redemocratização, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promulgou a Lei nº 9.474/1997, a qual define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências, uma vez que esse estatuto, mais conhecido por Convenção de 1951, já havia sido promulgado, no Brasil em janeiro de 1961. A Lei nº 9.474 resultou "*do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996 e foi elaborada a partir das discussões entre membros do Governo Brasileiro e representantes do ACNUR*" (MAHLKE, 2017 p, 216). Como se percebe, embora o Brasil tenha ratificado a Convenção de 1951, já naquela data, apenas em 1997, o Estatuto dos Refugiados foi "*recepcionado como lei*", entre nós (FERMINO, 2017, p.199).

A Lei 9474/1997, também denominada "Estatuto Nacional do Refugiado", contemplou "os principais instrumentos regionais e internacionais sobre a temática" e criou o CONARE (Comitê Nacional para os Refugiados), "um órgão presidido pelo Ministério da Justiça e

que atua nas questões pertinentes à concessão de refúgio e à integração dos refugiados em nosso país", conforme Fermino (2017, p.199). É importante acrescentar que o CONARE, o ACNUR e a sociedade civil, com destaque para a Caritas Arquidiocesana de São Paulo, do Rio de Janeiro e a Comissão de Justiça e Paz, dentre outras organizações de direito privado, constituem a estrutura tripartite da política brasileira para refugiados, nos termos da Lei 9474/1997 (MAHLKE, 2017, p. 231- 239).

Ao se cotejar o art. 1º- I e II da Lei 9474/1997 com o art. 1º, A-2 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, consta-se perfeita identidade de conteúdo, havendo diferenças mínimas apenas na forma de redação. Em busca de uma forma mais palatável e atualizada, mas não fugindo ao rigor do conteúdo, define-se o refugiado com as palavras seguintes: "Um refugiado ou uma refugiada é toda pessoa que, por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo" (MAHLKE, 2017, p. 6).

A Lei 9474/1997, em seu art. 1º, III, inova e amplia o conceito de refugiado, pois, além do termo "perseguição", já existente no art. 1º, A-2, da Convenção de 1951, ela acrescenta, para o reconhecimento do refúgio, a "*grave e generalizada violação de direitos humanos*". Dessa forma, a lei de 1997 põe-se em consonância com o "espírito de Cartagena" (1984), o que a torna "*uma das mais avançadas do mundo*" (MAHLKE, 2017, p. 224). Entretanto, a expressão "*grave e generalizada violação de direitos humanos*" por ser um tanto extensa em seu significado, torna difícil sua interpretação e aplicação, também, para o próprio CONARE (MAHLKE, 2017, p. 224).

Sobre os efeitos da extradição e da expulsão, o Estatuto Nacional do Refugiado é explícito sobre obstá-los, conforme o conteúdo situado

entre os artigos 33 e 57,

A extradição e a expulsão "*pressupõem a prática de delito criminal*", no entendimento de Florestano (2011, p. 367-368). Mais adiante, continua esse mesmo autor: "[...] para que se verifique a primeira (a extradição) o delito deve ocorrer no território estrangeiro e para a segunda (expulsão), a prática do crime tem de ocorrer em solo nacional" (FLORESTANO, 2011, p. 367-368). Mais uma vez, ao obstar a extradição e a expulsão, a Lei 9474/1997 demonstra que "suas previsões estão em consonância com a afirmação do Princípio do *non-refoulement"* (MAHLKE, 2017, p. 12).

> O *non-refoulement* é um conceito que proíbe os Estados de retornar um refugiado (ou um solicitante de refúgio) ao território no qual exista um risco de que sua vida ou a liberdade possam ser ameaçadas em razão de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a um grupo social. (MAHLKE, 2017, p. 12).

O Estatuto Nacional do Refugiado (1997), além de se constituir em cerne propulsor da política e das ações locais do refúgio, projeta o país mais uma vez mundialmente, conforme já foi mencionado. Também em âmbito regional o Brasil tem sediado eventos marcantes que deram origem a documentos importantes como:

> (...) a declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, de 2000; a Declaração de Brasília sobre a proteção dos refugiados e apátridas nas Américas, 2010; e a Declaração de Fortaleza sobre os princípios do Mercosul sobre a proteção internacional dos refugiados, de 2012. [...]. Além disso, o Brasil sediou em 2014 o evento que marcou os 30 anos da Declaração de Cartagena e do qual resultou a Declaração de Brasília. (MAHLKE, 2017, p. 218).

Novos fluxos de refugiados

Nos últimos anos, tem havido uma alteração perceptível no fluxo de refugiados para o Brasil, observando-se um crescimento em torno de 1.240%, entre 2010 e 2014, uma vez que "*o país vem se convertendo em receptor de refugiados, em geral vindos da África, América Latina e, principalmente, do Oriente Médio*". Conforme dados do CONARE, ainda de 2015, o número de refugiados praticamente dobrou naquele ano. Os sírios são a nacionalidade mais numerosa, com um número de 2.077, em segundo lugar os angolanos com 1.480, em seguida os colombianos com 1.093, os congoleses com 844, os libaneses com 389, sendo o total de oitenta e uma nacionalidades diferentes (MAHLKE, 2017, p. 218).

A guerra civil na Síria, iniciada com protestos pacíficos, em 2011, na esteira da então denominada "Primavera Árabe", logo se transformou num dos mais sangrentos conflitos internos. O número de refugiados provocado pelo conflito é incontável, o "*que tem causado a maior crise humanitária desde a Segunda Guerra*" (MAHLKE, 2017, p. 218). Uma das respostas do Brasil a essa crise é a assinatura de "*um acordo com o ACNUR para facilitar a vinda de sírios para o Brasil, o qual, além de tornar mais rápido o processo para o reconhecimento do seu status de refugiado*", concede-lhes, igualmente, "vistos especiais" (MAHLKE, 2017 p. 222, BACKX e GARCIA, 2017, p. 19). Atualmente se supõe que uma quarta parte dos refugiados existentes no Brasil sejam decorrentes da crise na Síria.

Um dos símbolos mais significativos das alterações do fluxo migratório dos últimos anos em direção ao Brasil, do ponto de vista quantitativo e de procedência, é a migração haitiana, a partir de 2010. O Haiti, no Caribe, é uma ex-colônia francesa, não tendo fronteira geográfica com o Brasil. O deslocamento de milhares de haitianos para

o país tem sido impulsionado, sobretudo, pelas dificuldades sofridas por essa nação "*após anos de instabilidade política e o terremoto devastador que atingiu o país em 2010 deixando um grande número de desabrigados*", bem como pela referência dos brasileiros enquanto no comando das tropas de paz enviadas pela ONU (Organização das Nações Unidas) à ex-colônia francesa. Em decorrência dessas e de outras condições, "*milhares de haitianos começaram a migrar para o Brasil em busca de melhores condições de vida, atravessando a fronteira em situação precária e, muitas vezes, vítimas de coyotes e do tráfico de pessoas*" (MAHLKE, 2017 p. 219). Calcula-se que atualmente mais de 130.000 haitianos tenham entrado no país, pela fronteira Peru/Acre.

Aos migrantes haitianos não "*foi reconhecido o status de refugiados*", porque o CONARE entendeu que eles não se enquadravam

> (...) na definição de refugiados contida na Convenção de 1951 e na Lei nº de 1997, pois não havia o elemento "perseguição" como motivador da conduta; nem mesmo compreendeu que se tratava da previsão contida no artigo 1º, III, que se refere à grave e generalizada violação de direitos humanos. (MAHLKE, 2017 p. 220).

Por outro lado, tratava-se de "grave crise humanitária". Para lidar com essa crise e "*com o intenso fluxo que se destinava ao Brasil, foi encontrada uma solução paliativa*", embora insuficiente: "*o Estado estipulou quotas para a concessão de um documento especial*", denominado "visto humanitário". O Governo Brasileiro, à época, fez uso do conceito existente de "residência permanente por razões humanitárias", "*que poderia ser aplicado a casos específicos que o governo entendesse como necessários e merecedores dessa designação*" (MAHLKE, 2017 p. 220).

O visto humanitário permitia aos haitianos a permanência no Brasil,

por um período de 5 anos, garantindo-lhes direitos semelhantes aos dos refugiados, incluindo o direito de trabalhar. Por pressões de organizações da sociedade civil e de órgãos do próprio governo (Ministério Público Federal do Acre), em novembro de 2015, foi assinado acordo com o Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho e Emprego, que garantiu a 43.781 imigrantes haitianos o direito de solicitar residência permanente no país (MAHLKE, 2017 p. 220), que lhes permitia viver e trabalhar no Brasil. Na leitura de Helisane Mahlke, "*A resposta dos governos à migração haitiana deixa claro como as motivações econômicas e de segurança, ligadas aos interesses domésticos, afetam a política migratória, sempre conduzida de modo a satisfazer aos interesses do Estado*" (MAHLKE, 2017 p. 220).

Informações do Ministério da Justiça dão conta de que, em 2017, foram registrados 33.865 pedidos de refúgio ao governo brasileiro. Desse total, 17.865 são de cidadãos venezuelanos, que cruzaram as fronteiras através do Estado de Roraima, concentrando-se em sua capital (Boa Vista), o que corresponde, aproximadamente, a 52.75% do total de solicitações. Calcula-se, ainda, que 40.000 venezuelanos já tenham obtido residência permanente no Brasil. Muitos dentre os venezuelanos "*não espera ascensão social, riqueza ou mudança de padrão de vida*". Querem "*sobreviver, algo que era um desafio em sua terra natal, devastada pela pior crise econômica, política e de segurança de sua história*". Acrescenta um entrevistado: "*Senti na pele, era um estado de guerra, com muita violência e muita luta todos os dias simplesmente para comer, continuar vivo*" (PESSÔA, 2018, Caderno 1, p. 10).

Detecta-se que o Estatuto Nacional do Refugiado, art. 1º, III, inova e amplia o conceito de refugiado, porque além do termo "perseguição", já existente no art. 1º, A-2, da Convenção de 1951, acrescentou, para o reconhecimento do refúgio, a "grave e generalizada violação de direitos

humanos", conforme já se mencionou. Conclui-se que a Lei de Migração, em vigor, que "*revogou o Estatuto do Estrangeiro, de 1980, garante um melhor acolhimento aos imigrantes, facilitando, por exemplo, sua regularização no país, que pelo texto anterior era visto como ameaça*" (PESSÔA, 2018, Caderno 1, p. 11).

De outro lado, contudo, no momento de decidir, os Estados ainda têm optado pela aplicação da definição tradicional de refúgio. Tal decisão foi tomada, recentemente, pelo governo de Israel ao mandar de volta para a África 35 mil ilegais. Novamente como parte dessa informação, o Ministério do Interior israelense "*afirma que grande maioria não foge de guerras civis ou intolerância*" (KRESCH, 2018, Caderno A, p 11).

A própria tipificação de refugiado constitui uma categoria por demais ambígua. Nos dias atuais, o termo refugiado tem sido usado, inclusive, pela imprensa e demais meios de informação, sem nenhum critério objetivo. Fala-se em "refugiados" sírios, haitianos, angolanos e agora venezuelanos, dentre outros. Ao se aplicar a esses migrantes a definição da Convenção de 1951 (Genebra), mesmo com a cláusula da reserva geográfica já revogada, verificar-se-á que, possivelmente, raros serão os refugiados, entre eles. O pequeno número de refugiados justificar-se-á, sobretudo, porque "*Contemporaneamente, boa parte dos deslocados não se enquadra na definição de refúgio contida" nesta Convenção"* (MAHLKE, 2017, p. 57).

Conclusões

Examinando a primeira questão proposta, na problematização deste artigo, foram encontrados dois tipos de migrantes, na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017: os citados e definidos (imigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida) e os apenas citados, entretanto, não

definidos (exilado e refugiado). Ao asilo esta lei dedicou os artigos 27, 28 e 29, destacando que um "regulamento disporá sobre as condições para a concessão e a manutenção do asilo". Sobre o refúgio, a mesma norma jurídica diz apenas, no art. 2º, que "ela não prejudica a aplicação de normas internas e internacionais específicas".

Considerando a segunda questão proposta, constatou-se que a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, porque foi demasiadamente econômica em relação à classificação da população migrante dos últimos anos do século XX e nestes primeiros anos do século XXI, não satisfez à compreensão mais completa do quadro atual da população que se desloca no interior e entre as fronteiras dos Estados-Nação. Também não foi considerada, por essa mesma norma jurídica, a diferença de distância que separa certos migrantes, pois muitos procedem do Caribe, como os haitianos, outros de países limítrofes, como os bolivianos, peruanos e recentemente os milhares de venezuelanos, e outros, ainda, vêm de longa distância como os sírios, dentre muitas outras procedências.

Para preencher, em parte, tais lacunas da lei de migração, este trabalho encontrou, durante sua feitura, outros tipos de população em deslocamento: migrantes internos, migrantes ambientais, vítimas de tráfico de pessoas e migrantes econômicos. Após a detecção desses tipos, eles foram conceituados e descritos.

Prosseguiu-se com uma análise mais apurada sobre o refúgio, porque este tem sido objeto de debates acalorados, nos últimos anos, sem que os meios de comunicação empreguem critérios objetivos para conceituar o que seja um refugiado.

Uma das maiores dificuldades para se avançar na ampliação do conceito de refugiado, tanto no direito interno quanto em âmbito internacional, esbarra na questão da soberania dos Estados receptores de migrantes.

Percebeu-se no DIR, especialmente no Direito Internacional dos Direitos Humanos e mesmo no Direito Pátrio, sobretudo, a partir da Lei 9474/1997, a preocupação de ampliar o conceito de refugiado. Assim, o Estatuto Nacional do Refugiado, além do elemento "perseguição", já existente no art. 1º, A-2, da Convenção de 1951, acrescentou, para o reconhecimento do refúgio, a "grave e generalizada violação de direitos humanos". Todavia, por questões relacionadas à dificuldade para se definir objetivamente o significado da expressão "grave e generalizada violação de direitos humanos", tem-se permanecido nos limites do termo "perseguição" e construído formas alternativas de acolhimento e amparo da população recebida, conforme tem ocorrido com a proteção dos haitianos, que atravessam nossas fronteiras e mais, recentemente, com os venezuelanos.

Conforme já se escreveu no curso deste artigo, a polêmica sobre a identidade, ou seja, a propósito da caracterização e da conceituação do refugiado, nos dias atuais, está apenas iniciando.

Referências Bibliográficas

BACKX, A. P. e GARCIA, C. de P. A fragilidade do ser humano condicionado a limites territoriais: uma análise jurídica/emocional das condições dos imigrantes e refugiados. In *Universo do Direito:* reflexões. SÁ, Robson. P. R. de. DOMINATO, L. A. HARA. J. M. VARGAS, F. de O. e BACKX, A. P. F. (Org.). Juiz de Fora (MG): Editar, 2017, p 13-26.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Diário Oficial n. 191- a., 5/10/1988.

BRASIL, Congresso Nacional. *Lei nº 9474, de 22/07/1997*. Diário Oficial, 23/07/1997.

BRASIL, Congresso Nacional. *Lei nº 13.445, de 24/05/2017*. Diário Oficial, 25/05/2017.

FAIST, T. Ahora todos somos transnacionales: relevancia de latransnacionalidad para compreender las inequidades sociales. Zacatecas, *Migr. Desarro vol. 11 nº 20* Zacatecas, MANA, 10(1), p. 165-192: MANA, 10(1): 2004, p. 6/32.

FERMINO. C. C. Refúgio no Brasil: a prática. In BRAVO. A. A. S. MIALHE. J. L. (Org.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, p.199.

GUIMARÃES, D. T. *Dicionário técnico jurídico*, 17 ed. São Paulo: RIDEEL, 2014.

HEUTERS, Budistas descrevem massacre de rohingyas. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 10 fev. 2018. Caderno A, p. 10.

KRESCH, D. Israel planeja mandar de volta para a África cerca de 35 mil ilegais. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 26 fev. Caderno A, p. 11.

PESSÔA, J. Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*, Juiz de Fora (MG), 18 mar. 2018. Caderno1, p. 10-11.

MAHLKE, H. *Direito internacional dos refugiados:* novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

NICOLI, P. A. G. Trabalhador imigrante em condição de irregularidade: as sanções do Estatuto do Estrangeiro brasileiro e a abordagem baseada em direitos da OIT. *Revista de Direito Brasileira. Brazilian Journal of Law*. Ano 1. Vol. 1. Jul. – dez. p. 367-381. Publicação oficial/CONPEDI. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.*

PESSÔA, J. Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*, Juiz de Fora (MG), 18 mar. 2018. CADERNO 1, p. 10 e 11.

VERAS, S.; MIALBE, J. L. Projeto de Mudança do Estatuto do Estrangeiro. In: BRAVO, A. A. S. MIALHE. J. L. (Org.). *Refugiados e migrações no século XXI:* direitos fundamentais e relações internacionais. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, p. p. 257.