

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

FILOSOFIA DO DIREITO

CLARA ANGÉLICA GONÇALVES CAVALCANTI DIAS

JEAN CARLOS DIAS

LEONEL SEVERO ROCHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Filosofia do direito [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Clara Angélica Gonçalves C. Dias; Jean Carlos Dias; Leonel Severo Rocha – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-621-5

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

FILOSOFIA DO DIREITO

Apresentação

O GT FILOSOFIA debateu entre os seus membros e aprovou devido a sua excelente qualidade, em resumo, os seguintes textos:

TRABALHO 1.

Análise da linguagem e direito a partir de Montaigne. Crítica a linguagem -afirmando que a função representativa não é tão evidente quanto possa aparecer. No mesmo sentido, afirma-se a respeito da norma jurídica (preocupando-se com o fundamento da utilidade das leis) que o seu sentido linguístico pode ser objeto de reflexão nos mesmos modos dos textos não normativos.

TRABALHO 2.

O trabalho adota como referencial o pensamento de Habermas e propõe uma abordagem democrática inclusiva que exige uma conscientização dos agentes comunicativos para integrar-se aos procedimentos deliberativos.

TRABALHO 3.

Analisou de forma crítica a legislação que rege a imigração no Brasil, questionando as classificações legais e analisando várias situações em que essa norma pode gerar dificuldades de interpretação e aplicação.

TRABALHO 4.

O texto defendido defende uma abordagem kantiana da teoria dos princípios na teoria do Direito contemporâneo propondo uma reinterpretação da clássica distinção entre o Direito e a Moral.

Trabalho 5.

O trabalho analisa, segundo o pensamento de Hegel, as ideias gerais da chamada reforma trabalhista propondo uma leitura intervencionista dessas disposições rejeitando a possibilidade de autonomia e liberdade de negociação entre empregadores e empregados.

Trabalho 6.

O trabalho propõe uma reconstrução do pensamento kantiano, adotando uma perspectiva crítica fundada nas ideias de Foucault. Há sobretudo uma exposição a respeito do poder do conhecimento e sua forma de produção no mundo pós-moderno.

Trabalho 7.

O estudo baseado no pensamento de Hobbes indica a tendência atual de construção de estruturas de manipulação no Estados pós-modernos de modo a controlar os discursos e, assim, da própria subjetivação das relações de poder e saber conforme as ideias de Foucault.

Trabalho 8.

O texto apresentado sugere a reconstrução dos conceitos de Estado e Democracia tendo por eixo o debate sobre o direito adquirido, entendido como uma cláusula da estabilização das relações sociais e jurídicas, usando como fundamento uma tentativa de dialogo entre Habermas e Weber.

Texto 9.

O texto sustenta, com base em Hegel que o que marca a idade moderna e a posição que o homem tem que tomar frente a independência diante da autoridade. Examina a construção da subjetividade dos direito humanos sob uma perspectiva hegeliana.

Texto 10.

O estudo examina as relações éticas derivadas de relações tecnológicas de alta complexidade. Propõe assim uma base principiologica a partir do direito como integridade segundo a visão de Ronald Dworkin.

Trabalho 11.

A partir da demonstração de desproporções de representação nas relações políticas, em especial em desfavor dos povos indígenas, usa o instituto processual da suspensão de segurança como veículo para refletir a respeito das relações do biopoder com suporte no pensamento de Giorgio Agamben.

TRABALHO 12.

Reflexão sobre o estado de exceção na concepção de Carl Schmitt. Reflete acerca das democracias contemporâneas a partir da reconstrução da ideia de legitimidade do Estado para afastar a sustentar a manutenção da ordem jurídica vigente face o risco de constituição de um Estado totalitário.

TRABALHO 13.

O texto examina a Liberdade de expressão e de imprensa - direito comparado norte americano e brasileiro. Sugere uma Análise dos precedentes judiciais no Brasil e na suprema corte americana como veículo para sustentar a necessidade de fortalecimento dessa liberdade básica, em especial, no Brasil.

TRABALHO 14.

O texto propõe uma reconstrução do conceito da dignidade da pessoa humana a partir de um exame reconstutivo do tema no âmbito da história da filosofia geral. Sustenta que não é possível uma percepção exclusivamente normativa, regulada pelo direito, sem recurso a filosofia.

TRABALHO 15.

O texto propõe uma retomada do pensamento de Hans Kelsen sobretudo a partir de uma tentativa de confirmação da dualidade do ser e do dever-ser em seu pensamento. Sugere que essas premissas têm sido mal compreendidas e busca uma revisão a partir da ideia de norma fundamental.

TRABALHO 16.

O trabalho busca analisar o conceito de sanção, iniciando com uma perspectiva política centrada no pensamento de Hobbes e relacionando-o à teoria de Kelsen. O texto sugere que esse diálogo pode ser produtivo para a adequada compreensão do conceito de norma em Kelsen.

TRABALHO 17.

O texto propõe uma análise do Art. 48 da Constituição de Weimar como indutor para a reflexão a respeito do limite da ordem política e poder político. Em especial, reflete a respeito da questão da justiça política com base no pensamento de Rawls. Sustenta que seria a saída para unir a autonomia de autodeterminação, que significa escrever as leis nas quais você homem se insere como sujeito e objeto.

TRABALHO 18.

O trabalho propõe uma leitura mais rigorosa do pensamento de Kelsen. Sustenta a base democrática no positivismo político Kelsen sugerindo que uma abordagem consorciada entre a teoria da ciência política e a teoria do direito pode ser necessária para a correta compreensão do autor.

Trabalho 19.

O texto sugere a ideia de macrofilosofia aplicada ao direito, buscando explicar o conceito e cabimento da macrofilosofia na questão social.

A partir daí desenvolve o conceito da visão holística do objeto - algo que abarcasse o objeto com a visão da filosofia e outras áreas. Propõe, assim, a interdisciplinaridade no estudo do Direito.

Trabalho 20.

O texto sugere que o conceito de dúvida razoável tem impacto na atuação do Juri no Brasil. Critica o termo dúvida razoável e analisa o fato utilizando da jurisprudência norte americana. Analisa o que se espera realmente da figura do jurado; a segurança sobre a culpabilidade do réu e na dúvida razoável.

Prof. Dr. Jean Carlos Dias – CESUPA

Profa. Dra. Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias - UFS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento.
Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

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

HUMAN MOBILITY: A REFLECTION BASED ON ACT 13445, DATED MAY 24, 2017.

Geraldo Ribeiro De Sá

Resumo

Dialoga-se com os termos e conceitos seguintes: imigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida, explicitados e com os de exilado e refugiado mencionados, mas não definidos pela lei de migração de 2017. Dialoga-se também com as noções de deslocados internos, migrantes ambientais, vítimas de tráfico de pessoas e migrantes econômicos, não contemplados pela lei de migração, mas presentes em outras normas jurídicas. Atém-se particularmente sobre o refúgio, uma das questões mais complexas da contemporaneidade.

Palavras-chave: Migração, Refúgio, Regulamentação, Globalização, Atualidade

Abstract/Resumen/Résumé

The following terms and concepts are discussed – immigrant, border resident, visitor, and stateless person – as explained by the Migration Act of 2017, and those of exiled and refugee mentioned but not defined by said Act. The notions of internally displaced persons, environmental migrants, victims of human trafficking and economic migrants, which are not covered by the Migration Act, but are present in other legal rules, are also discussed. Particular attention is paid to the refuge, one of the most complex issues of contemporary times

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Migration, Refuge, Regulation, Globalization, The present

INTRODUÇÃO

O tema da migração tem sido objeto de reflexão tanto no passado remoto quanto nos dias atuais. No Brasil aguardava-se, ansiosamente, por nova lei que regulamentasse essa temática, principalmente, após o processo de redemocratização, a promulgação da Constituição Federal de 1988 e dos novos e diversificados fluxos de mobilidade humana. Tais fluxos, ora são determinados especialmente pelas grandes tragédias naturais ou provocadas, ora são propiciados pelo acesso aos novos meios de informação, comunicação e locomoção. Observou-se que, neste contexto, há uma necessidade de se colaborar com o processo de reflexão sobre os tipos de mobilidade, sendo alguns já consagrados, portanto, muito presentes nas legislações, outros ainda muito ausentes nas regulamentações e um terceiro tipo ainda em construção.

Com a finalidade de se colaborar com a reflexão e organização de uma tipologia do movimento migratório atual, tendo como ponto de partida a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, denominada lei de migração, duas questões básicas foram elaboradas:

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?

Com o propósito de responder a essas questões-chave, foram consultadas distintas normas jurídicas vigentes e algumas já revogadas, com a finalidade de compará-las, bem como livros e artigos que aparecerão, naturalmente, durante a feitura deste trabalho. Após a realização das leituras, foram feitas anotações em fichas dos trechos a serem, possivelmente, usados na redação das presentes reflexões. Concluídas as devidas anotações, elas foram tratadas à luz das orientações da técnica de “análise de conteúdo”¹. No caso deste artigo, tal método de pesquisa consistiu em interpretações e comentários realizados com base nos recortes extraídos da língua escrita dos autores lidos, conforme já se tem praticado em outros textos.

DESENVOLVIMENTO

Mobilidade humana: conteúdo antigo e rotineiro

¹ A “análise de conteúdo” é “um método de pesquisa usado para analisar a vida social mediante interpretação de palavras e imagens contidas em documentos, filmes, obras de arte, música e outros produtos culturais e da mídia”. JOHNSON, A. G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1997, p. 12.

O ato de “migrare”, de se movimentar, de deslocar espacialmente, faz parte do cotidiano das pessoas, conforme já é sabido. Há migrações mais complexas, conforme aquelas que implicam mudança de residência ou de domicílio, as quais podem acontecer, por exemplo, do meio rural para um centro urbano, de uma cidade para outra e, ainda, de um ponto a outro da sede de um mesmo município, de maneira espontânea ou forçada. O nível de complexidade dos deslocamentos eleva-se mais, quando eles envolvem a saída de um país, a emigração, e a entrada em outro, a imigração. A respeito desse conceito escreveu HelisaneMahlke: “A imigração é um processo constituído por seres humanos com vontade e atitude e com múltiplas identidades e trajetórias de vida além do fato de serem vistos, definidos e categorizados como imigrantes para os propósitos da política da sociedade ou da economia que os recebe”².

Muitos são os motivos que estimulam e, às vezes, determinam as decisões de migrar e emigrar. Há situações que apenas instigam a migração como procura de um nível de vida mais alto; curiosidade para conhecer outras culturas; interesse em trabalhar onde se prestigie mais e melhor a respectiva qualificação profissional; atração por outros lugares, pela vida mais confortável e segura que oferecem. Por outro lado, há situações determinantes, capazes de forçar a migração como busca de proteção, carência de emprego, alimentos, água potável; desastres naturais ou provocados; degradação ambiental, conflitos armados, violência generalizada; perseguição política, religiosa ou étnica, generalizada violação de direitos humanos, dentre outros³.

Mobilidade humana: conteúdo recente

A epígrafe da Lei de Migração vigente desperta o interesse do leitor, sobretudo, para dois aspectos: trata-se de uma norma jurídica recente, de 2017. Além de recente, esta norma jurídica revoga a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, mais conhecida como Estatuto do Estrangeiro. O conteúdo da legislação revogada, mesmo com suas modificações sofridas posteriormente, mas ainda durante o governo de João Figueiredo

² MAHLKE, Helisane. Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 63.

³ A propósito do vocábulo migração, inclusive, no Brasil, veja-se o verbete “MIGRAÇÃO”, em ÁVILA Fernando Bastos de. *Pequena enciclopédia de moral e civismo*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Educação e Cultura/ Companhia Editora Nacional, 1967, p. 325-326. Os motivos do fluxo migratório em geral encontram-se também sintetizados por PRADO, David Figueiredo Barros do e JÚNIOR, Valdemir Moreira dos Reis, Declaração do Brasil e o Respectivo Plano de ações sobre refugiados e apátridas, em BRAVO, Álvaro. A. Sanchez e MIALHE. Jorge Luís (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, p. 175; em NEWLAND, Kathleen, apud MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 57, entre outros.

(1979-1985), sofria críticas e pressões de organizações da sociedade civil. As críticas e as pressões voltadas à sua substituição por um novo estatuto justificavam-se por muitas razões, dentre as quais se destacaram: o processo de redemocratização política vivido pelo país, a Constituição Federal de 1988 e o atual momento do processo de globalização, principalmente, sob o ponto de vista econômico, político, social e cultural.

Os movimentos oriundos da redemocratização do país centravam suas críticas nas questões relacionadas à excessiva preocupação com a segurança nacional, embutida no Estatuto do Estrangeiro. Nesse sentido, escreveram Letícia Simo Veras e Jorge Luís Mialbe: garantia-se ”ao Estado a possibilidade de discriminar, punir e ejetar, de distintas formas, qualquer estrangeiro que o Poder Executivo considerar como uma ameaça”⁴.

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Lei de Migração), até então vigente, tornou-se incompatível com o com o rol de direitos, ora mantidos, ora ampliados e ora 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 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, da mesma forma, com o processo de globalização em sua fase mais recente. Entendendo-se o termo “global”, nos dias atuais, em contraste com o “transnacional”, aludindo-se, portanto, “a processos e horizontes que se estendem no âmbito de um único mundo, ou de um subsistema

⁴ VERAS, Simo e MIALBE, Jorge Luís. Projeto de Mudança do Estatuto do Estrangeiro, em BRAVO, A. A. S. MIALHE. J. L. (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, p. 257.

específico, como a economia global”⁵, a política global, a cultura global, as relações sociais em âmbito global. “Um único mundo”, porém complexo e contraditório.

Do ponto de vista da mobilidade humana atual, tal complexidade cria, dentre outros, sérios desafios para regulamentá-la. A propósito desses desafios, ponderou Helisane Mählke: “Os fluxos mistos, ou seja, os deslocamentos de pessoas que podem ser classificados em diferentes categorias de mobilidade humana, também faz 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”⁶.

Além de complexo, o “único mundo”, mencionado há pouco, é também contraditório. Uma das faces desta complexidade, carregada de contradições, foi descrita por André de Carvalho 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); 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”⁷.

Mobilidade humana: tipologia em construção

Sendo muitos os motivos que estimulam os fluxos migratórios, também, são múltiplas “as faces da mobilidade humana”⁸. Por sua vez, a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a lei de migração, é muito econômica ao tratar da tipologia dos migrantes, porque cita e define apenas alguns de seus tipos, isto é, o imigrante, o residente fronteiriço, o visitante e o apátrida.

Assim, no art. 1º, incisos I, II, III, IV, V, e VI, diz a respectiva lei⁹:

⁵ FAIST, Thomas, “Ahora todos somos transnacionales: relevancia de la transnacionalidad para comprender las inequidades sociales”. In Migr. Desarro vol. 11 nº 20 Zacatecas Jan. 2013 MANA, 10(1): 165-192. 2004, MANA, 10(1): 165-192. 2004 (p. 6/32).

⁶ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p.230.

⁷ RAMOS, André de Carvalho Ramos. Prefácio. In MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. XII.

⁸ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 58.

⁹ BRASIL, Congresso Nacional. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. DOU de 25-05-2017.

- 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 jurídica¹⁰ cita, mas não define o que seja um refugiado ou um asilado, o que vai repetir em muitos outros lugares. Entre tais citações, encontra-se a do art. 2º, elaborada com a finalidade de 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, conforme se verá mais adiante, de forma mais detalhada. Apenas, a título de simplificação e antecipação, 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.

Ao asilo o legislador dedicou, com exclusividade, toda a seção III, constitutiva do Capítulo III, da Lei de Migração. Desse modo, no art. 2º, o mesmo legislador caracterizou o asilo, sem defini-lo, propriamente, 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”. Além de dedicar a essa regulamentação toda uma seção, o legislador afirma, no parágrafo único, desse mesmo artigo, que um “Regulamento disporá sobre as condições para a concessão e a manutenção de asilo”.

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

¹⁰ BRASIL, Congresso Nacional. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. DOU de 25.05.2017.

representações diplomáticas de outros países”. O asilo territorial refere-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”¹¹.

Além dos tipos de migrante já citados e definidos, bem como dos dois tipos citados, mas não definidos, outras “faces da mobilidade humana”¹² despertaram, tanto no passado quanto no presente, a atenção dos estudiosos das migrações para a caracterização de outros tipos de migrantes, dentre as quais se distinguem: os deslocados internos, os migrantes ambientais, as vítimas de tráfico de pessoas e os migrantes econômicos.

Os “deslocados internos”, também conhecidos por 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”¹³.

Tanto do ponto de vista jurídico quanto político, a situação dos Deslocados Internos é muito complexa por vários motivos, no entendimento de Helisane Mählke¹⁴: “em primeiro lugar, porque não há uma norma internacional específica que contemple a definição e proteção dos deslocados internos”; em segundo lugar, continua a mesma autora, “sua própria situação de confinamento “dentro” da jurisdição do Estado, não permite que eles sejam protegidos pelo instituto do refúgio (já que este implica, necessariamente, o ato de ultrapassar a fronteira do Estado de origem)”. Um problema central, portanto, é a questão da soberania dos Estados nacionais. Neste sentido, acrescenta Stephen Castles: “no Direito Internacional os IDPs são responsabilidade do seu próprio governo, uma vez que eles não cruzam a fronteira internacional, quando

¹¹ Os conceitos de asilo diplomático, asilo territorial e a referência ao cerceamento do asilo político são de GUIMARÃES, D. Torrieri. *Dicionário técnico jurídico*, 17 ed. São Paulo: RIDEEL, 2014, p. 115.

¹² Esta definição clássica de refugiado consta de MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 6.

¹³ Tal definição foi elaborada pela Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na África (Convenção de Kampala), apud MAHLKE, Helisane *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 68.

¹⁴ MAHLKE, Helisane *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 68.

geralmente é esse próprio governo que os tem perseguido e forçado o seu deslocamento”¹⁵.

A situação dos IDPstem sido constantemente agravada “pela frequente condição de instabilidade política e calamidade social que acompanha casos de mobilidade forçada dentro das fronteiras do Estado, geralmente ocasionada por conflitos étnicos e guerras civis”. 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 reportagem da *Folha de São Paulo*¹⁶, em Myanmar, país de maioria budista e que não reconhece a cidadania dos *rohingyas*, tem 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”, pois a esses faltam “o elemento da perseguição”, o “da temporariedade do refúgio” e, às vezes, também o do “movimento além das fronteiras do Estado”, podendo, inclusive, retornar ou não ao próprio país, se e quando eles bem o entenderem. O IOM (International Organization for Migration), conforme consta em HelisaneMahlke, 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 suas vidas e condições de sobrevivência, são obrigadas a deixar seus lares, ou escolhem fazê-lo temporária ou permanentemente, cruzando as fronteiras de seus Estados”¹⁷.

Quando os migrantes ambientais são obrigados a deixar seus lares, 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 HelisaneMahlke. Entretanto, há iniciativas visando proteção jurídica dos migrantes ambientais. Uma delas, segundo essa mesma autora, é a Iniciativa de Nansen, ocorrida em Oslo (2011). “A iniciativa baseia-se em três pilares: cooperação internacional/solidariedade; estabelecimento de um padrão de tratamento adequado às

¹⁵CASTLES Stephen, Apud, MAHLKE, Helisane Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 69, nota 60.

¹⁶Budistas descrevem massacre de rohingyas. Folha de São Paulo. São Paulo: A10 -10/02/2018.

¹⁷ MAHLKE, Helisane *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 64-66.

pessoas afetadas; e uma resposta operacional que inclui mecanismos de financiamentos para desenvolvimento e ações humanitárias, buscando a responsabilidade dos autores responsáveis”¹⁸.

O tráfico de pessoas, segundo HelisaneMahlke,pode ser “internacional ou interno”, sendo suas vítimas 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”¹⁹. Também conforme Guimarães Deocleciano Torrieri,referindo-se ao tráfico internacional de pessoa²⁰,na legislação penal brasileira, não existem mais as expressões – “tráfico de mulheres” e “tráfico internacional de pessoas”. Tais expressões foram substituídas por – “tráfico internacional de pessoa para fim de exploração sexual”²¹. O “tráfico interno de pessoa para fim de exploração sexual”, segundo o mesmo autor, “Nos termos do art. 231-A do CP (Código Penal), trata-se de ato de promover ou facilitar o deslocamento de alguém dentro do território nacional para o exercício da prostituição ou outra forma de exploração sexual”²² [...].

A propósito dos refugiados e solicitantes de asilo, lembra Susan Kneebó que eles “são indivíduos vulneráveis que são deslocados de suas redes de apoio usual, e isso aumenta o risco de se tornarem vítimas de redes criminosas, tanto no território do país, em aeroportos internacionais e nas fronteiras”.Mais adiante, escreve a mesma autora, “Porém, ao invés de oferecer proteção aos indivíduos submetidos à exploração das redes criminosas, aumenta o rechaço aos indivíduos em busca de proteção” e, por consequência, as reações anti-imigração.²³Conhecedor 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”.²⁴

¹⁸ MAHLKE, Helisane *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 64 e p. 66, nota 45.

¹⁹ MAHLKE, Helisane. Op. cit. p. 66. A propósito do tráfico internacional e interno de pessoas, pode-se consultar, inclusive, GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. *Dicionário técnico jurídico*, 17 ed. São Paulo: RIDEEL, 2014, p. 640-641.

²⁰ GUIMARÃES, D. Torrieri. *Dicionário técnico jurídico*, 17 ed. São Paulo: RIDEEL, 2014, p. 115

²¹ GUIMARÃES, D. Torrieri. Op. cit. p. 640.

²² GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Op. cit. p. 641.

²³ Susan Kneebó, apud MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 67.

²⁴ Susan Kneebó, apud MAHLKE, Helisane *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 68.

Os migrantes econômicos, no entendimento de HelisaneMahlke, “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”²⁵. Na percepção de SaskiaSassen, “apesar dos indivíduos perceberem a migração como resultado de suas decisões pessoais, na verdade a opção por migrar é socialmente produzida”.

Uma questão importante, relacionada à imigração determinada por fatores econômicos, encontra-se relacionada à imigração irregular, “caracterizada pela permanência no país sem a autorização legal e documentação devida”.²⁶ Tal problemática é enfrentada no mundo inteiro, inclusive, pelas autoridades brasileiras. Prefere-se o termo “migração irregular” à expressão “imigração ilegal”, de acordo com HelisaneMahlke, “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”.²⁷ 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”²⁸.

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 HelisaneMahlke: “Muitas vezes, indivíduos que pertencem a outras categorias de mobilidade humana fazem uso da solicitação de

²⁵ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 62.

²⁶ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 221

²⁷ A autora fundamenta a preferência pelo termo “imigração ilegal”, conforme a nota 49, com base na Opinião Consultiva nº 14 da Corte Interamericana de Direitos Humanos. MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 221.

²⁸ Vede a respeito desta situação da migração de bolivianos na cidade de São Paulo em MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 221, nota 50, onde também se faz referência a outros autores.

refúgio para entrar e permanecer no país, já que o instituto lhe confere o direito ao acolhimento até que seu pedido seja julgado”. 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”²⁹.

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. Dessa legislação algumas normas jurídicas sobressaem.

O *Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972*, que promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, foi assinado por Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). À semelhança do *Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961*, trata-se este apenas de um ato de promulgação. O Protocolo aludido no *Decreto nº 70.946*, contendo 11 artigos, foi promulgado pelas Nações Unidas em 7 de abril de 1972, com a finalidade de estender o conceito de refugiado às novas categorias surgidas após a Convenção, independentemente da data limite de 1º de janeiro de 1951, bem como definir outras providências. Deve-se lembrar de que a Convenção de 1951 (Genebra) foi elaborada no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, visando administrar os problemas de milhares de deslocados em decorrência desse conflito, o que lhe exigiu adaptação aos novos fluxos de mobilidade humana.

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”³⁰.

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, de 22 de julho de 1997, o País “se comprometia a reconhecer como refugiados somente as pessoas que reunissem os requisitos próprios

²⁹ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 221, nota 51.

³⁰ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 216

para configurar a condição de refugiados em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa”³¹.

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 Helisane Mahlke³². 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 retorna 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”³³.

Ainda no contexto do processo de redemocratização, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) promulgou a Lei nº 9.474, de 22 de julho de 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”³⁴. Como se percebe, embora o Brasil tenha ratificado a Convenção de 1951, já naquela data, apenas em 1997, o Estatuto dos Refugiados foi “recepionado como lei”, entre nós³⁵.

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 Christyane Castellucci Fermino³⁶. 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

³¹ Refugiados: realidade e perspectivas. In: <https://books.google.com.br/books?isbn=8515028484>

³² Nota MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p, 216. O parêntese é do autor deste artigo.

³³ MAHLKE, Helisane. Op. Cit., p, 217.

³⁴ MAHLKE, Helisane. Op. cit., p, 216.

³⁵ FERMINO, Christyane Castellucci. Refúgio no Brasil: a prática. In BRAVO, A. A. S. MIALHE. J. L. (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, 199

³⁶ FERMINO, Christyane Castellucci. Op. Cit., p. 199.

outras organizações de direito privado, constituem a estrutura tripartite da política brasileira para refugiados, nos termos da Lei 9474/1997³⁷.

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, Helisane Mahlke, definiu 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, 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”³⁸.

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”³⁹. 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. Por outro lado, não se pode deixar de registrar que a “interpretação final da lei cabe ao poder judiciário”⁴⁰.

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 Miguel Florestano. 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”⁴¹. Mais uma

³⁷ A análise desta estrutura tripartite está muito bem desenvolvida em MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, entre as p. 231-239.

³⁸ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 6.

³⁹ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 224.

⁴⁰ MAHLKE, Helisane. Op. Cit., p. 224.

⁴¹ FLORESTANO, Miguel, apud NICOLI, Pedro Augusto Gravatar. Trabalhador imigrante em condição de irregularidade: as sanções do Estatuto do Estrangeiro brasileiro e a abordagem baseada em direitos da OIT. In *Revista de Direito Brasileira. Brazilian Journal of Law*. Ano 1. Vol. 1. Jul. – dez. / 2011. Publicação oficial/CONPEDI. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 367-368.

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*”,⁴² “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”⁴³.

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”⁴⁴.

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 congolese com 844, os libaneses com 389, sendo que o total é de 81 nacionalidades diferentes⁴⁵.

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 que tem despertado a sensibilidade dos brasileiros, inclusive do Estado. O

⁴² MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 225.

⁴³ Bethlehem & Lauterpacht, apud MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 12.

⁴⁴ As informações sobre os eventos de âmbito regional, sediados no Brasil, contidas neste parágrafo, foram extraídas de MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 218

⁴⁵ Os dados citados neste parágrafo foram extraídos de MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 218.

número de refugiados provocado pelo conflito é incontável, o “que tem causado a maior crise humanitária desde a Segunda Guerra”.⁴⁶ Uma das respostas do Brasil a esta 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”.⁴⁷ Atualmente se supõe que uma quarta parte dos refugiados existentes no Brasil sejam decorrentes da crise 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 possui 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 *coyotese* do tráfico de pessoas”,⁴⁸. 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”. Por outro lado, tratava-se de “grave crise humanitária”. Para lidar com essa crise e “com o

⁴⁶ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 222.

⁴⁷ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 222. Sobre a migração síria para o Brasil, nos últimos anos, pode-se consultar, também, 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. (Orgs.). Juiz de Fora (MG): Editar, 2017. Editar, 2017, p. 19; PRADO D. F. B. de. e JÚNIOR V. M. dos R. A declaração do Brasil: o respectivo plano de ações sobre refugiados e apátridas; PASSOS, Rogério Duarte Fernandes dos. Um olhar sobre a crise dos refugiados na Síria. In BRAVO, A. A. S. MIALHE. J. L. (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017, p. 175-176 e 62-67, respectivamente.

⁴⁸ Os dados citados neste parágrafo foram extraídos de MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 219.

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”⁴⁹.

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 país⁵⁰, 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”⁵¹.

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 esperam 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”⁵².

O refúgio: um direito subjetivo

⁴⁹ As informações entre as aspas contidas neste parágrafo foram extraídas de MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 220.

⁵⁰ Informações conforme o “Ministério do Trabalho e Emprego, 11 de novembro de 2015, apud MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 220.

⁵¹ MAHLKE, Helisane. Op. Cit., p. 220.

⁵² PESSÔA, Júlia (repórter) Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*. Juiz de Fora (MG): 1°C., p. 10, 18/03/2018.

O refúgio constitui um direito subjetivo do indivíduo, ou seja, o refugiado tem “a possibilidade de agir e de exigir aquilo que as normas do Direito atribuem” a ele “como próprio”⁵³. Ou ainda, o refúgio é um tipo de “direito, do qual o indivíduo é titular, por ser inerente à sua pessoa”⁵⁴; [...]. O refugiado tem o direito de entrar e sair de seu país, de ingressar e abandonar o país escolhido, conforme suas necessidades e conveniências, nos termos Estatuto dos Refugiados, conforme já se lembrou. Por outro lado, o refugiado tem origem no território de um Estado soberano e se dirige também ao território de outro Estado soberano. Eis, uma das raízes da problemática a ser enfrentada por quem é vítima de perseguição ou perseguições.

Por sua vez, o acesso ao direito subjetivo, nos dias atuais, ainda permanece, recheado de contradições. Por um lado, constata-se que o DIR (Direito Internacional dos Refugiados) tem projetos e desenvolvido políticas junto às instituições nacionais e internacionais interessadas na ampliação do conceito de refugiado contido na Convenção de 1951. Detecta-se que o Estatuto Nacional do Refugiado (Lei 9474/1997, 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 (Lei 13.445/ 2017), 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”⁵⁵.

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”. Ainda de acordo com a reportagem de D. Kresch, o Ministério do Interior israelense “afirma que grande maioria não foge de guerras civis ou intolerância”⁵⁶.

A polêmica sobre o refúgio está apenas iniciando. Aliás, 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

⁵³NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 403

⁵⁴ NUNES, Pedro. *Dicionário de tecnologia jurídica*. V. I. 16 ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979, p 368.

⁵⁵INFANTE, Paula, apud PESSÔA, Júlia (repórter) Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*. Juiz de Fora (MG): 1º C., p. 11, 18/03/2018.

⁵⁶ KRESCH, D. Israel planeja mandar de volta para a África cerca de 35 mil ilegais. *Folha de São Paulo*. São Paulo: A11 - 26/02/2018.

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 justifica-se, sobretudo, porque “Contemporaneamente, boa parte dos deslocados não se enquadra na definição de refúgio contida” nesta Convenção.⁵⁷.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 satisfaz 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 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.

Proseguiu-se com uma análise mais apurada sobre o refúgio, porque esse 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.

⁵⁷ MAHLKE, Helisane. *Direito internacional dos refugiados: novo paradigma jurídico*. Belo Horizonte: Arraes, 2017, p. 57.

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-seno 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, conformetem 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

ÁVILA, F. B. de. *Pequena enciclopédia de moral e civismo*. Rio de Janeiro: Departamento Nacional de Educação e Cultura/ Companhia Editora Nacional, 1967.

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. (Orgs.). Juiz de Fora (MG): Editar, 2017. Editar, 2017.

BOTTOMORE, T. (Editor). *Dicionário do pensamento marxista*. Trad. de Waltensir Dutra. Rio de Janeiro. Zahar, 1988.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto nº 50. 215, de 28 de janeiro de 1961*.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 1972*.

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

BRASIL, Congresso Nacional. Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. DOU, de 23-07-1997.

BRASIL, Congresso Nacional. *Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. DOU de 25-05-2017.

FAIST, T. Ahora todos somos transnacionales: relevancia de latransnacionalidad para comprender las inequidades sociales. In *Migr. Desarro vol. 11 nº 20* Zacatecas Jan. 2013 MANA, 10(1): 165-192. 2004, MANA, 10(1): 165-192. 2004 (p. 6/32).

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

INFANTE, Paula. In PESSÔA, Júlia (repórter) Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*. Juiz de Fora (MG): 1°C., p. 11, 18/03/2018.

KRESCH, D. Israel planeja mandar de volta para a África cerca de 35 mil ilegais. *Folha de São Paulo*. São Paulo: A11 - 26/02/2018.

Folha de São Paulo. São Paulo: A10 - 10/02/2018.

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

JOHNSON, A. G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Trad. de Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

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

NADER, P. *Introdução ao estudo do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

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. In *Revista de Direito Brasileira. Brazilian Journal of Law*. Ano 1. Vol. 1. Jul. – dez. / 2011. Publicação oficial/CONPEDI. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 367-381.

NUNES, P. *Dicionário de tecnologia jurídica*. 10 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1979.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ASSEMBLÉIA GERAL. *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*.

PASSOS, R. D. F. dos. Um olhar sobre a crise dos refugiados na Síria. In BRAVO, A. A. S. MIALHE, J. L. (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017.

PESSÔA, J. (repórter) Juiz de Fora recebe mais imigrantes da Venezuela. *Tribuna de Minas*. Juiz de Fora (MG): 1°C., p. 10, 18/03/2018.

PRADO, D. F. B. do e JÚNIOR, V. M. dos R. Declaração do Brasil e o Respetivo Plano de ações sobre refugiados e apátridas. In BRAVO, A. A. S. MIALHE, J. L. (Orgs.). *Refugiados e migrações no século XXI: direitos fundamentais e relações internacionais*. Belo Horizonte: ARRAES, 2017.

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

<https://books.google.com.br/books?isbn=8515028484> – Acesso em 20/03/2018.