

# Os reflexos jurídicos do fluxo migratório Haitiano: a Lei Brasileira n. 13.445/17 e a tutela jurídica do imigrante ambiental

## **Les réflexes juridiques du flux migratoire haïtien: la Loi Brésilienne n. 13.445/17 et la protection légale de l'immigré écologique**

*Thiago Paluma*<sup>1</sup>  
*Bianca Guimarães Silva*<sup>2</sup>

**Resumo:** O paradigma central da política migratória brasileira passou por uma ressignificação no período de 1980 a 2017 impulsionado, principalmente, pela mudança do perfil do imigrante que busca o Brasil como país de destino. Antes da chegada dos imigrantes haitianos, após o terremoto que acometeu o Haiti em 2010, a legislação possuía um caráter conservador e excludente. Contudo, a partir das demandas por regularização e direitos, a legislação assumiu um caráter mais acolhedor, sobretudo, com a institucionalização do visto humanitário. Deste modo, este artigo examina se a legislação migratória foi atualizada em virtude das demandas originadas com o fluxo migratório haitiano e quais os seus reflexos. O presente texto tem como objetivo discutir esse cenário através da análise histórica da política nacional migratória, bem como mediante o debate acerca da terminologia sobre os deslocados ambientais. Por fim, observar-se-á que a lacuna normativa, que impulsionou a atuação administrativa (com o visto humanitário), culminou, posteriormente, na criação da lei 13.445/17. Portanto, a partir do estudo bibliográfico e da análise estatísticas buscar-se-á demonstrar os impactos e desafios desse fenômeno.

**Palavras-chave:** Imigrantes ambientais – Visto humanitário – Lei 13.445/17 – Política migratória brasileira.

**Abstract:** Le paradigme central de la politique migratoire brésilienne a subi une nouvelle signification au cours des années de 1980 a 2017 surtout grâce à le phénomène de changement du profil migratoire qui cherche le Brésil comme pays de destination. Avant l'arrivée des immigrants haïtiens, à la suite du séisme qui a frappé Haïti en 2010, la loi migratoire brésilienne avait caractéristiques discriminatoire et stigmatisante. Cependant, des exigences en matière de régularisation et de droits, la législation a pris un caractère plus accueillant, principalement avec l'institutionnalisation du visa humanitaire. De cette manière, cet article examine si la législation migratoire a été mise à jour en raison des

---

<sup>1</sup> Professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Doutor em direito internacional pela Universidad de Valencia/Espanha. Diretor de Inovação e Transferência de Tecnologia da UFU. Coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (GEPDI).

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa em Direito Internacional (GEPDI/UFU), registrado no CNPq, e da Assessoria Jurídica para Estrangeiros em Situação de Risco (AJESIR/UFU).

demandes découlant du flux migratoire haïtien. La recherche vise à examiner ce scénario par l'analyse historique de la politique migratoire nationale, ainsi que par le débat sur la terminologie relative aux personnes déplacées par l'environnement. Enfin, on observera que le fossé normatif à l'origine de l'action administrative (avec le visa humanitaire) a abouti plus tard à la création de la loi 13.445/17. Le présent texte vise donc à examiner ce scénario à partir de l'étude bibliographique et de l'analyse statistique démontrant les impacts et les défis de ce phénomène.

**Mots-clés:** Les immigrants écologiques – Visa humanitaire – Loi 13.445/17 – Politique migratoire brésilienne.

## 1. Introdução

O atual e embasado debate acerca dos impactos ambientais causados pelas mudanças climáticas aliado à agenda global de proteção internacional da pessoa humana, fez com que o tema acerca dos fluxos migratórios em decorrência das alterações ecológicas tomasse força no cenário jurídico mundial devido à urgência de tutela. Emergem, desde o final do século XX, normativas acerca da proteção dos migrantes em situação vulnerável, contudo, não fora observada nenhuma proteção internacional específica ao grupo de pessoas que foram induzidos de maneira forçada ou compelida a migrar devido aos desastres naturais.

Desde 1990, fora antecipado através do Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas (IPCC), que “provavelmente os piores efeitos das mudanças climáticas seriam nas migrações humanas” (LAMPIER JÚNIOR; RODRIGUES, 2017, p. 357) e, desde então, a temática é motivo de debate no ordenamento jurídico internacional. Inicialmente, devido à imprecisão terminológica quanto à nomenclatura dessas pessoas, muitos estudiosos utilizam o termo - refugiados ambientais -, contudo, esse é visto com resistência pelos organismos internacionais que ainda utilizam o termo “refúgio” de forma taxativa, apenas nos casos enquadrados pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

Diante da lacuna normativa internacional existente, no âmbito interno, o Brasil, ao exercer o papel de liderança perante a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), observou um

fluxo migratório haitiano em direção ao território brasileiro após o terremoto de 2010, que evidenciou o despreparo do ordenamento jurídico doméstico para assegurar a proteção desses indivíduos. Tal fluxo crescente suscitou o debate acerca da tutela normativa concernente aos imigrantes, deslocados ou refugiados ambientais oriundos do Haiti, bem como revelou o caráter obsoleto da legislação migratória brasileira, que culminou, em 2017, na promulgação da lei 13.445/2017, Lei de Migração, cujo texto normativo aborda a acolhida humanitária. Contudo, antes da promulgação da legislação migratória, foi necessário que órgãos administrativos normatizassem regulamentos a fim de acolher e atender as necessidades emergenciais dos haitianos. Logo, o processo de institucionalização do visto humanitário foi longo e em caráter emergencial.

Este estudo, portanto, utilizando da metodologia de pesquisa qualitativa aplicada (GERHARDT; SILVEIRA, 2009), que abrange a combinação de revisão bibliográfica à análise documental e estatística, pretende examinar os reflexos jurídicos do fluxo migratório haitiano, assim como os principais aspectos da proteção normativa da nova legislação migratória em relação aos migrantes ambientais. A abordagem desta pesquisa qualifica-se como qualitativa, tendo em vista a preocupação em compreender determinado grupo social e/ou fenômeno.

Silveira e Córdova (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p.32) afirmam que tal método evidencia “aspectos da realidade [que] não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais”. Destacam-se, deste modo, como características dessa abordagem qualitativa: a tríade descrever, compreender e explicar, bem como a precisão das interações entre o global e o local acerca de determinado fenômeno. Acerca da natureza de pesquisa aplicada deste estudo, os autores supracitados (2009, p. 35) pontuam que os conhecimentos gerados visam a aplicação prática com o intuito de propor soluções à problemas específicos.

O problema deste estudo visa responder o seguinte questionamento: se a imigração haitiana teria ocasionado a legislação com viés acolhedor. Tem-se como uma das hipóteses à resposta do problema supracitado que a necessidade em regularizar os haitianos, que migravam para o Brasil, compeliu o legislador a normatizar o instituto do visto e da autorização de residência com caráter humanitário.

Observar-se-á ao longo deste artigo que antes do fluxo migratório haitiano ser massivo, o legislador brasileiro não se ocupou de normatizar questões preocupadas com os direitos humanos dos migrantes. Tais questões eram resolvidas pontualmente através da discricionariedade dos órgãos administrativos, quais sejam o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e o Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Entretanto, ao se deparar com a migração exponencial haitiana e a consequente irregularidade desses imigrantes dada a lacuna normativa, o legislador motivado pela atuação administrativa que emergencialmente criou o visto humanitário, além de atualizar a legislação vigente no país, também institucionalizou essa modalidade documental na lei 13.445 de 2017.

O desenvolvimento da pesquisa científica dar-se-á através, primeiramente, da breve análise histórica da política nacional migratória e da legislação aplicável. Em segundo lugar, pretende-se investigar acerca dos principais embates concernentes à terminologia dos deslocados ambientais. No que tange à perspectiva doméstica, analisar-se-á também a evolução da legislação migratória, o processo de institucionalização do visto humanitário, bem como os reflexos e desafios da nova lei de Migração em relação à proteção dos deslocados ecológicos.

Pretende-se, assim, não esgotar o tema acerca dos deslocamentos por razões ambientais, mas suscitar reflexões sobre a proteção ainda embrionária dessa classe emergente de migrantes. Anseia-se, também, demonstrar os desafios políticos e jurídicos enfrentados pelo Brasil na

garantia de uma sociedade mais justa, igualitária e fraterna quanto ao acolhimento dos não nacionais.

## 2. Breve panorama da Política Migratória Brasileira: do Estatuto do Estrangeiro (1980) à Nova Lei de Migração (2017)

Ao dispor sobre a legislação em matéria migratória no ano de 1980, devido ao contexto histórico-político, o qual estava inserido, o Brasil optou por adotar um posicionamento conservador e protecionista (KENICKE, 2016, p. 36). Conforme a Convenção de Havana de 1928, que foi sancionada pelo Brasil através do Decreto 18.956 de 1929, em seu primeiro artigo<sup>3</sup> (BRASIL, 1929) os Estados possuem prerrogativa para criar leis que estejam em conformidade com a sua política migratória.

No período de 1964 a 1985, vivenciava-se no país a ditadura civil-militar (GUERRA, 2017, p. 1718). Neste contexto, a lei 6.815 de 1980, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, definia o imigrante, de acordo com critérios excludentes<sup>4</sup> – isto é, os classificava como todos aqueles que não são brasileiros -, além de regular a entrada e saída destes conforme os interesses nacionais, segundo apresentado nos artigos 2º<sup>5</sup> e 3º<sup>6</sup> da lei supracitada (BRASIL, 1980), transparecendo, deste modo, que o imigrante era visto como uma potencial ameaça à segurança e aos interesses nacionais.

Apesar da lei 6.815/80 ter sido aprovada ainda na vigência do regime ditatorial, oito anos depois, com a promulgação da Constituição de 1988, a

---

<sup>3</sup> Cf. Art. 1. Los Estados tienen el derecho de establecer por medio de leyes las condiciones de entrada y residencia de los extranjeros en sus territorios (BRASIL, 1929).

<sup>4</sup> Segundo Guerra (2017, p. 1719): “Até a vigência da Lei 6815/80, chegava-se ao entendimento sobre quem era estrangeiro, partindo-se da identificação de quem era nacional, ou seja, o indivíduo que não encontrava-se no rol descrito do artigo 12 da Constituição de 1988, seja como brasileiro nato ou naturalizado, era considerado estrangeiro e, em situações excepcionais e diversas, apátrida”.

<sup>5</sup> É o que trazia o Art. 2º. “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980).

<sup>6</sup> É o que prescrevia o Art. 3º. “A concessão do visto, a sua prorrogação ou transformação ficarão sempre condicionadas aos interesses nacionais” (BRASIL, 1980).

incompatibilidade material entre o Estatuto do Estrangeiro e a Carta Constitucional brasileira ficou ainda mais evidente. A Constituição de 1988 possui valores basilares como: a cidadania e a dignidade da pessoa humana<sup>7</sup> (BRASIL, 1988). Além disso, o caput do artigo 5º da Constituição (BRASIL, 1988) garante a igualdade de tratamento, perante a lei, entre brasileiros e estrangeiros.

Outrossim, apesar das garantias constitucionais, até meados de 2010, a política nacional migratória brasileira permaneceu em conformidade com os preceitos legislados no Estatuto do Estrangeiros<sup>8</sup>, sobretudo, devido ao perfil migratório que procurava o Brasil como país de destino. Observa-se que entre os anos 2000 e 2010, os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul concentravam 71% dos imigrantes em 2000 e 63% em 2010, sendo estes, sobretudo, brancos e na faixa etária entre 40 e 64 anos (VARELLA *et al.*, 2017, p. 260).

A partir de 2010, contudo, houve um aumento significativo nos fluxos migratórios com destino ao Brasil. Anteriormente, o ingresso anual no território brasileiro variava entre 40 a 70 mil imigrantes. A partir de 2011, a variação anual passou a ser de 100 a 120 mil imigrantes (VELASCO; MANTOVANI, 2016). Segundo a Polícia Federal, em 2015, estima-se que quase 120 mil imigrantes entraram no Brasil (VELASCO; MANTOVANI, 2016). Sendo que no topo do ranking dos ingressantes estavam os haitianos, seguidos dos bolivianos. Por esse motivo, a partir de 1988, exigiu-se dos órgãos aplicadores da legislação, a interpretação sistemática conforme a Constituição Cidadã de 1988.

---

<sup>7</sup> Cf Art. 1: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político” (BRASIL, 1988).

<sup>8</sup> A antinomia material entre os dois instrumentos legislativos fora demonstrada, por exemplo, através da tese para efeito de repercussão geral proposta pelo Ministro Marco Aurélio, relator do Recurso Extraordinário 608898/SP pelo Supremo Tribunal Federal, pela não recepção do § 1º do artigo 75 da Lei nº 6.815/1980 pela Constituição Federal de 1988.<sup>8</sup> O julgamento do recurso fora suspenso, em 2018, devido ao pedido de vista pelo ministro Gilmar Mendes.

De acordo com Kenicke (2016, p. 14), o Estado brasileiro, através do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e do Ministério da Justiça, a fim de diminuir as discrepâncias entre a legislação pré-constitucional e a nova ordem jurídica, começou a editar, através de resoluções normativas, condições mais favoráveis e dignas à permanência do imigrante no território nacional<sup>9</sup>.

A urgência em relação à alteração da legislação, que tratava acerca das pautas migratórias, deu-se, sobretudo, pelas mudanças do perfil dos imigrantes, que ingressaram no Brasil, nos últimos anos (VARELLA *et al.*, 2017, p. 256). Em função de diversas motivações, o Estado Brasileiro foi considerado um importante destino para os fluxos migratórios na América Latina e Sul-Sul (VARELLA *et al.*, 2017, p. 256). Destaca-se, dentre os principais imigrantes, aqueles que migram por questões humanitárias, como é o caso daqueles provenientes do Haiti e da Venezuela.

Deste modo, o Ministério da Justiça, em 2013, criou uma comissão especializada<sup>10</sup>, cujas contribuições foram prestadas por movimentos sociais, organismos internacionais, dentre outros atores envolvidos com as pautas da agenda migratória, a fim de que se chegasse um texto legislativo à ser enviado para discussões no Congresso Nacional.

A formulação, avaliação e implementação da nova Lei de Migração, durante todo o seu processo legislativo, teve assídua participação popular. Um dos exemplos mais nítidos de tal participação foi a realização da 1ª COMIGRAR, isto é, Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio, que foi realizada de 30 de maio a 1º de junho de 2014 na cidade de São Paulo.

---

<sup>9</sup> De acordo com os dados levantados por Kenicke (2016, p. 74), realizado em 2015, em 35 anos de existência no ordenamento jurídico brasileiro, para que se fossem adequadas políticas públicas migratórias ao Estatuto do Estrangeiro, muitas vezes, com o intuito de desburocratizar os impasses realizados pela própria lei, sobretudo, após a redemocratização, foram editadas dez<sup>9</sup> leis, ordinárias e/ou complementares, bem como 117 resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração, dentre outros Decretos e Portarias do Ministérios de Estado correlacionados à temática.

<sup>10</sup> O Ministério da Justiça criou a Comissão de Especialistas através da Portaria MJ n. 2.162/2013 para redigir o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil (APL).

Esse processo participativo, através de conferências presenciais, virtuais e livres, com início em 2013, objetivou reunir migrantes e diversos profissionais da sociedade civil que atuam com a temática para refletirem e dialogarem sobre políticas públicas para migrantes e refugiados. Este evento foi convocado pelo Ministério da Justiça em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério do Trabalho e Emprego.

O COMIGRAR foi realizado em três etapas, quais sejam: a etapa introdutória, a etapa preparatória e a etapa nacional. Neste contexto, participaram 5300 pessoas no Brasil e no Exterior, reunidas em 206 conferências (municipais ou estaduais). Esses encontros locais apresentaram cerca de 2.618 propostas para a conferência nacional (CLARO; JÚNIOR, 2015, p.85).

Dentre as principais reivindicações, no âmbito da COMIGRAR, em seu processo de consulta pública sobre migrações no Brasil, encontravam-se: o acesso dos imigrantes aos serviços públicos (saúde, educação, cultura etc.), bem como desburocratização da legislação migratória e a reforma normativa em virtude das dificuldades enfrentadas pelos haitianos para se regularizarem no Brasil.

Com as contribuições populares, o projeto de lei 2.516/2015, por sua vez, de relatoria do deputado federal Orlando Silva, após discussões e readaptações, foi remetido ao Senado Federal em dezembro de 2016. Após os devidos trâmites e modificações, em maio de 2017, fora sancionada a lei de migração 13.445/17, com vetos parciais do então Presidente da República, Michel Temer.

O caráter pró direitos humanos, introduzido pela nova Lei de Migração brasileira (Lei Federal n. 13.445/17), inaugurou a superação do conservadorismo (KENNICKE, 2016, p. 36), que era mantido pelo Estatuto do Estrangeiro desde o período da ditadura civil-militar (a revogada lei 6.815/80). A nova legislação privilegia a ótica desburocratizante do processo migratório e simplifica a regularização e obtenção de vistos e/ou da



autorização de residência, inclusive, permitindo que novas modalidades justifiquem a permanência do estrangeiro no país.

Guerra (2017, p. 1718) afirma que a nova Lei de Migração representou uma mudança no paradigma na forma em que as migrações eram tratadas pelas autoridades brasileiras. Segundo Varella *et al.* (2017, p. 255), a nova legislação privilegia o poder regulamentador na tomada de decisões acerca dos vistos e de residência. Os autores supracitados, também, evidenciam os pontos positivos e negativos da escolha, sendo que os atos infra legais tendem a ser mais céleres, em contrapartida, há um desafio maior em manter as reais intenções do que motivou a criação dessa lei, isto é, uma política migratória mais humana e receptiva<sup>11</sup>.

A nova legislação trouxe profundas mudanças para a matéria, como: a definição de direitos e deveres do migrante e visitante, a previsão de novas hipóteses de vistos, a inauguração do instituto da autorização de residência e a extinção do visto permanente, além de estabelecimento de normas de proteção ao brasileiro no exterior (GUERRA, 2017, p. 1721). Observou-se, também, que a lei 13.445/17 altera a nomenclatura anteriormente utilizada, substituindo a figura do estrangeiro para a do migrante (BRASIL, 2017).

Dentre os novos princípios concebidos com a nova lei de migração, destacam-se quatro mudanças principais, quais sejam: (i) a mudança axiológica do termo estrangeiro para migrante; (ii) a prevalência da regularização migratória; (iii) a proteção dos direitos humanos dos migrantes; (iv) não criminalização da migração.

A mudança na nomenclatura, isto é, a cessação da utilização do termo estrangeiro para a concepção da definição de migrante – e suas ramificações

---

<sup>11</sup> “Os vistos da Lei nº 6.815/1980 serviam a diferentes fins: podiam ser de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial ou diplomático. O visto, um único instituto, abarcava, portanto, situações de visita, de residência temporária e de permanência por prazo indeterminado. Na nova lei, o visto está mais claramente delimitado como um documento para ingresso no território nacional, e cria-se o instituto jurídico da residência para amparar aquele que pretende se estabelecer no país por período mais prolongado. Passa-se, portanto, da ótica do controle de entrada no país para a lógica do recebimento do migrante, que possui direitos claramente definidos no novo marco legal” (VARELLA *et al.*, 2017, p. 257).

(imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida) - , conforme o primeiro artigo da nova lei, demonstra a mudança principiológica, sobretudo, no corpo normativo. Outrora, o estrangeiro não era visto como sujeito de direitos, sofrendo inúmeras restrições em sua estadia no território brasileiro. Contudo, atualmente, essas restrições foram suprimidas, tendo em vista a simetria com o artigo 5 da Constituição, que prevê a igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais. Segundo Guerra (2017, p. 1721), “de certo modo, o termo empregado na lei 13.445/17 faz com que o indivíduo, que não seja nacional do Estado, não se sinta estranho e preterido no local que se encontra, como se um forasteiro fosse”.

O segundo princípio inaugurado com a lei 13.445 de 2017 prevê o encorajamento e desburocratização da regularização migratória. A nova legislação modificou os trâmites de concessão de vistos, criando novas modalidades e prevendo, também, as autorizações de residência. Além disso, permite a regularização migratória em território nacional, sem que o indivíduo, que estiver no Brasil, de maneira irregular, tenha que sair do Estado, regularizar, para depois poder retornar. Destaca-se, também, a inovação quanto à isenção de taxas administrativas concernentes à regularização migratória àqueles que apresentaram uma declaração de hipossuficiência econômica, na forma do regulamento.

O terceiro princípio – proteção dos direitos humanos dos migrantes – que colocou o Brasil em posição de vanguarda global quanto à legislação migratória, tratou o migrante como sujeito de direitos e lhe garantiu, em todo o território nacional, o acesso à inúmeras garantias, que antes lhes eram negadas. Prevendo, portanto, a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. É possível destacar o direito a reuniões para fins pacíficos; o direito de associação; o acesso à serviços públicos, como educação e saúde; o direito à reunião familiar; a abertura de conta bancária; direito às garantias processuais nos trâmites de deportação e expulsão; dentro outros inúmeros direitos.

Por fim, a não criminalização do migrante constitui um importante aspecto da lei 13.445 de 2017. Deste modo, assegura-se que estadia irregular do imigrante não pode ser vista como um meio de permitir a realização de atos discricionários contra ele. Guerra (2017, p. 1720) destaca a observância de cinco parâmetros: (i) garantia dos direitos humanos dos migrantes independente da situação migratória; (ii) devido processo efetivo e acessível de regularização migratória como uma obrigação do Estado e um direito do migrante; (iii) não criminalização do migrante, tampouco sua detenção por motivos vinculados à migração; (iv) acesso à justiça e à todas as decisões do Poder Público, sejam administrativas ou judiciais; (v) criação de um corpo institucional de supervisão e aplicação da lei de Migração.

A Lei 13.445/17 difere-se, sobretudo, da lei 6.815/80 devido às mudanças em relação aos vistos. O antigo visto permanente foi extinto e convertido em uma autorização de residência, que prevê mais modalidades do que as existentes na legislação anterior. Segundo Varella *et al.*, “a lei foi econômica ao tratar do tema, estabelecendo apenas, em linhas gerais, a responsabilidade por sua concessão, os tipos e subtipos, e as hipóteses de denegação e impedimento de concessão” (VARELLA *et al.*, 2017, p. 260).

Destaca-se, dentre as novas categorias, o visto e/ou autorização de residência por questões laborais, que abandona a visão do Estatuto do Estrangeiro, cuja ótica vislumbrava o imigrante como ameaça ao trabalhador nacional, sendo que atualmente o procedimento estabelecido pela lei 13.445/17 é realizado sob a supervisão do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) através de meio eletrônico (Sistema MIGRANTEWEB). Além disso, segundo a perspectiva acolhedora da nova Lei de Migrações, há a previsão de extensão dos efeitos do visto ou da autorização de residência para familiares, viabilizando a reunião familiar. Inaugurou-se, também, uma nova modalidade documental pautada nos casos de acolhida humanitária, tema este que será abordado ao longo deste trabalho.

Logo, a nova lei de migração consagrou diversas prerrogativas que até então não eram assegurados aos imigrantes. Destaca-se, deste modo, a institucionalização de vistos humanitários, a não criminalização por questões migratórias, a regularização em território nacional dos imigrantes irregulares e/ou indocumentados e a desburocratização do processo migratório.

Portanto, em contrapartida à Lei n. 6.815 de 1980, a Lei n. 13.445 de 2017, também conhecida como Lei de Migração, trouxe profundas mudanças axiológicas e terminológicas ao ordenamento jurídico brasileiro no que tange à matéria sobre migração. Destaca-se que essa lei trata, especificadamente, sobre os fluxos migratórios e não somente quanto à situação jurídica do estrangeiro em território nacional.

Salienta-se, também, a simetria do diploma infraconstitucional com os preceitos constitucionais, que preveem a igualdade de tratamento entre nacionais e não nacionais, bem como a prevalência da dignidade humana. Deste modo, os migrantes ambientais, olvidados pelo ordenamento jurídico devido à imprecisão terminológica, como será discutido *infra*, também foram protegidos pela nova lei através da institucionalização do visto humanitário, conforme observado ao longo deste artigo.

### 3. O aparecimento da figura do imigrante ambiental no ordenamento jurídico brasileiro: o caso dos haitianos

As mudanças climáticas fizeram emergir o debate acerca da migração ambiental. Apesar das divergências doutrinárias, pouco ainda é discutido acerca da nomenclatura adequada a esses imigrantes, bem como qual proteção legal lhes é devida. No âmbito internacional, discute-se, inclusive, se os imigrantes ambientais podem ser abarcados pela proteção conferida aos refugiados.

O Brasil, por sua vez, diante dos desafios impostos pelo aumento do fluxo migratório em razão dos fenômenos climáticos, optou pela acolhida humanitária como forma de regularizar os migrantes ambientais. Deste modo, a seguir serão discutidos acerca das divergências doutrinárias acerca da nomenclatura dos migrantes ambientais, bem como sobre a acolhida humanitária brasileira aos imigrantes haitianos.

### 3.1 Discussões Teóricas acerca dos migrantes ambientais: a indeterminação terminológica e a omissão protetiva nos instrumentos internacionais

O cenário global, que emergiu após o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, cuja consequência fora devastadora para inúmeros países, fez com que fossem discutidos acerca da primazia da dignidade humana e da proteção internacional do indivíduo. Neste sentido, a condição humana consagrou direitos universais que a ela lhes eram indissociáveis. O ápice, à época, desta proteção, foi a criação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, que estabeleceu *standards of achievements*, isto é, padrões de proteção a serem seguidos pelos Estados. Deste modo, o ser humano fora visto pela comunidade internacional como sujeito de direitos e lhe fora assegurado a dupla proteção (no âmbito interno e externo) em casos de violações de direitos humanos.

Neste sentido, faz-se mister destacar o caráter axiológico consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que suscita os valores relativos à liberdade, à dignidade humana, à solidariedade e à igualdade entre homens e mulheres, independente de raça, origem nacional ou social, língua, opinião política ou qualquer outra situação (conforme expresso no corpo do texto da Declaração, sobretudo, nos artigos 1, 2, 3, 4 e 7).

Neste sentido, aliado à proteção regional dos direitos humanos, o sistema internacional das Nações Unidas reforçou o seu compromisso entre os países de cooperação e ajuda mútua na proteção da vida humana (CANÇADO TRINDADE, 1998, p. 29)<sup>12</sup>. Cientes dessa responsabilidade cooperativa em caráter internacional, analisar-se-á criticamente a proteção jurídica destinada aos deslocados por razões ambientais, cuja denominação na doutrina encontra-se ainda em discussão.

O desenvolvimento tecnológico e científico em progresso desde os meados do século XX provocou inúmeras consequências no meio ambiente. Contudo, esse fenômeno começou a ser observado como relevante no que tange aos fluxos migratórios a partir do ano de 1990 no primeiro relatório de avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês)<sup>13</sup>. Antes mesmo da produção desse relatório, em 1985, outro relatório produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) inaugurou na literatura sobre o tema, o conceito de “refugiado ambiental” idealizado por Essan El-Hinnawi (LAMPIER JÚNIOR; RODRIGUES, 2017, p. 362), que abrangia os migrantes motivados por desastres ambientais na proteção conferida pelas normativas internacionais concernentes aos refugiados. O autor supracitado, responsável por criar a definição utilizada pela ONU, estabelece que os refugiados ambientais são aqueles que foram forçados a deixar sua residência habitual (RAIOL, 2010, p. 160), de forma permanente ou temporária, devido à um desastre ambiental (natural e/ou por causa antropológica), o qual ameaça a sua existência ou afeta severamente a sua qualidade de vida.

Bates (2002, p. 467) afirma que essa definição genérica, utilizada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), não distingue os refugiados ambientais dos outros tipos de migrantes, tampouco

---

<sup>12</sup> Cançado Trindade (1998, p. 29) afirma que “no sentido de que a noção de soberania, em sua acepção absoluta, mostrava-se inadequada ao plano das relações internacionais, devendo ceder terreno à noção de solidariedade”.

<sup>13</sup> Este documento fora estabelecido em 1988, pela Organização Meteorológica Mundial (WMO) e pelo Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP).

prevê distinções entre os próprios refugiados ambientais, como por exemplo, aqueles que são deslocados forçados de forma imediata, daqueles que deixam suas residências à medida em que a sua qualidade de vida diminui. Esse conceito, também, não prevê as distinções conforme as realizadas por Cançado Trindade (1993, p. 134), que classifica as vítimas de desastres ambientais em duas categorias, quais sejam: as vítimas de desastres naturais “puros” (terremotos, vulcões, etc) e as de desastres ambientais por fatores antropológicos (incêndios florestais, rompimento de barragens, etc). Sendo que as primeiras, segundo a classificação defendida por Trindade não seriam protegidas pela extensão do conceito de refugiado realizada pela Declaração de Cartagena de 1984 (a ser debatido na sequência), enquanto aqueles deslocamentos resultantes de desastres ambientais por causa do erro humano ou negligência seriam contemplados.

Apesar das discussões doutrinárias quanto à conceituação dos refugiados ambientais, destaca-se que a proteção jurídica internacional destinada aos refugiados, em seu sentido estrito ou tradicional, é assegurada por dois documentos normativos, quais sejam a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de 1967, sendo esses os principais instrumentos protetivos. Observa-se, deste modo, que de acordo com o estabelecido nas normas supracitadas, refugiado é qualquer pessoa que por temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontrar-se fora do seu país de origem ou em virtude dessa perseguição, não se valer da proteção desse país. Assim, à luz do ordenamento internacional, os elementos são taxativos, não cabendo para a sua aplicação, a interpretação extensiva em outros casos de urgência e/ou necessidade.

O Direito Internacional dos Refugiados, destinado à proteção dos povos em situação de refúgio, não prevê proteção específica aos migrantes forçados por questões ambientais, tampouco permite expressamente que eles sejam abrangidos pelas normativas já existentes (como é o caso da

Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967). Observa-se que esse tipo de migrante não é enquadrado à noção de perseguição devido aos direitos civis e políticos, e também não são considerados “deslocados internos”, uma vez que não são considerados refugiados àqueles que não cruzaram a fronteira do seu país de origem devido à impossibilidade de gozar da proteção estatal.

Contudo, no sentido de ampliar o conceito já existente de refugiado, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (UA), bem como a Declaração de Cartagena de 1984, acrescentaram a noção de grave e genérica perturbação da ordem pública, que enfraquece o Estado e faz com que ele deixe de prover as condições necessários de sobrevivência e dignidade aos indivíduos, além da hipótese de refúgio por violação massiva dos direitos humanos (LAMPIER JÚNIOR; RODRIGUES, 2017, p. 360).

Nesta senda, segundo Cançado Trindade (1993, p. 131), com o intuito de enfrentar os fluxos migratórios massivos com destino aos países da América, Ásia e África, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão à priori criado para proteção dos refugiados clássicos, julgou necessário ampliar<sup>14</sup> o conceito de refugiado, conforme a interpretação dada pelos instrumentos regionais americano e africano. Contudo, ainda assim, não se especifica a proteção concreta e expressa aos refugiados ambientais. O autor supracitado defende que aqueles deslocados por desastres de ordem antropológica seriam contemplados pela ampliação do conceito, uma vez que nele têm-se situações causadas pelo homem.

Diane C. Bates (2002) refuta a ideia defendida por Cançado Trindade (1993) afirmando que a migração voluntária seria aquela baseada na decisão individual do indivíduo em mudar de território. Enquanto, em contrapartida, os migrantes forçados são caracterizados pelos que são compelidos a se retirar do seu local de origem por forças externas. De acordo

---

<sup>14</sup> Segundo Cançado Trindade (1993, p.131), a ampliação do conceito de refúgio foi consagrada na Declaração de Cartagena sobre os Refugiados do ano de 1984 “considere também como refugiados as pessoas que têm fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.



com a autora supracitada, a decisão da migração pode ser classificada, também, de acordo com o nível de controle que o indivíduo possui sobre aquela decisão. Nas hipóteses em que a migração é completamente involuntária e motivada por razões externas, então seriam os casos dos - refugiados ambientais -. Ao meio termo, consideram-se - migrantes ambientais - aqueles que seriam compelidos a migrar, tendo a opção ou não de permanecer no seu local de origem, apesar da diminuição drástica da qualidade de vida em razão do desastre ambiental, e por fim, os migrantes seriam aqueles que tomam a decisão de forma voluntária.

Percebe-se, portanto, que de acordo com Bates (2002, p. 465), o tipo de proteção conferida aos migrantes ou refugiados ambientais deve ser observada a depender do caso concreto. Sendo que nos casos de migração forçada, cuja ordem pública estatal fora completamente abalada, seria cabível a tutela internacional pelos instrumentos normativos concernentes ao refúgio, enquanto nos casos em que o indivíduo é compelido a migrar em função da diminuição da sua qualidade de vida, seriam aplicáveis outros institutos presentes na ordem internacional, uma vez que é, inclusive, possível que a pessoa retorne ao seu local de origem mesmo diante da alteração ambiental.

### 3.2 A Crise migratória haitiana e a entrada massiva de haitianos no Brasil

O fluxo migratório Haiti-Brasil fora intensificado a partir do desastre ambiental ocorrido no país de origem em 2010 (BAENINGER; PERES, 2017, p. 123). Apesar do terremoto ter motivado a emigração haitiana, observa-se o Brasil, como país de destino, consiste no quarto processo emigratório que o país já protagonizou. Nota-se que República Dominicana (final do século XIX até 1930), Cuba (1915-1930), Estados Unidos da América (a partir dos anos

1960) também receberam contingentes haitianos (BAENINGER; PERES, 2017, p. 122).

Destaca-se, deste modo, que a escolha do território brasileiro como destino para a rota da emigração haitiana é consequência de diversos fatores como: a conjuntura econômica-social-política desfavorável à permanência dos nacionais no país, após o terremoto, assim como a presença militar brasileira, que fortaleceu as relações internacionais entre os dois países. Baeninger e Peres (2017, p. 122) reforçam que a liderança assumida pelas tropas brasileiras na Missão Internacional das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) como fator determinante para a escolha do destino migratório.

Além da presença militar brasileira no Haiti, perante a comunidade internacional, o Brasil assumiu uma nova postura em relação às políticas migratórias (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 77), a partir da implementação de acordos de livre trânsito e residência de nacionais entre os membros efetivos e associados do MERCOSUL (BRASIL, 2009a) - além do governo brasileiro ter concedido, em 2009, anistia (BRASIL, 2009b) para cerca de 45.000 imigrantes irregulares, permitindo a sua regularização.

Demonstra-se que o desencadeamento desse novo fluxo migratório também revelou as deficiências das autoridades brasileiras, segundo Baeninger e Peres (2017, p. 122), bem como da política migratória instaurada no Brasil para receber esse novo perfil migratório carente de ajuda humanitária, jurídica e econômica. Observa-se, neste contexto, no período de 2010 a 2015, apenas 2% dos imigrantes que entraram pelas fronteiras brasileiras (BAENINGER; PERES, 2017, p. 130) já possuíam visto permanente emitido na embaixada brasileira em Porto Príncipe, Haiti. Logo, neste fluxo migratório, observou-se a ocorrência da chamada “migração de crise”<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “A migração de crise é socialmente construída na origem, mas também anuncia a crise migratória no destino, por meio dos regimes de controle migratório e das restrições à imigração e suas formas de

O processo de deslocamento dos haitianos é percorrido, em sua maioria, em duas etapas. A primeira é realizada por via aérea, fazendo escalas na República Dominicana, Panamá, Equador e Peru; posteriormente, o trajeto é feito via terrestre ou fluvial até as fronteiras da região norte do Brasil (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 91).

A entrada dos haitianos no Brasil deu-se, portanto, sobretudo, pelas fronteiras terrestres. Segundo Baeninger e Peres (2017, p. 129), no período de 2010 a 2015, os postos de controle de fronteiras que mais receberam entradas foram, respectivamente, Epitaciolândia, no Acre (39.150 imigrantes), Uruguaiana, no Rio Grande do Sul, e Pacaraima, em Roraima. Destaca-se, também, que nesse mesmo lapso temporal foram registrados a movimentação de cerca de 85.079 haitianos pelas fronteiras terrestres brasileiras, sendo que esse número representou 52,14% das entradas, enquanto os demais 47,78% dos haitianos registrados (40.650 imigrantes) ingressaram pelos aeroportos internacionais.

A entrada dos imigrantes haitianos, indocumentados, pelas fronteiras brasileiras, na maioria dos casos, representava a deficiência, ainda no país de origem, relacionada às dificuldades em obter o visto no Haiti na própria embaixada brasileira (BAENINGER; PERES, 2017, p. 124). Logo, esse ingresso pelas fronteiras implicava na solicitação de refúgio<sup>16</sup> - no período de 2010 a 2015, houveram 41.084 solicitações de refúgio oriundos de nacionais haitianos (BAENINGER; PERES, 2017, p. 131) - como forma imediata de regularizar a situação desses imigrantes ou amenizar as possíveis consequências da sua estadia irregular.

Contudo, o debate acerca do reconhecimento ou não da condição de refúgio dos imigrantes haitianos foi permeada de diversas controversas.

---

regulamentação, como o visto humanitário no Brasil e as precárias condições de vida que aqui se encontram os (as) imigrantes do Haiti” (BAENINGER; PERES, 2017, p. 123).

<sup>16</sup> A solicitação do reconhecimento da condição de refúgio é realizada pela Polícia Federal em seus postos nas fronteiras. Contudo, a análise documental e individual para a concessão ou não da condição de refugiado é feita pelo CONARE (Comitê Nacional para Refugiados), órgão vinculado ao Ministério da Justiça, em Brasília. Enquanto a solicitação estiver em processo, o solicitante possui todas as proteções e garantias asseguradas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Dentre elas, os órgãos federais consideravam, como principal motivo da imigração haitiana<sup>17</sup>, apenas os fatores ambientais que assolaram o país, isto é, o terremoto de 2010<sup>18</sup>. Deste modo, os haitianos não poderiam ser contemplados pela condição de refugiado por não se enquadrarem no rol taxativo previsto na Convenção de 1954 e no Protocolo de 1967 das Nações Unidas.

Desconsiderados, portanto, os outros fatores migratórios, que possivelmente influenciaram a migração dos haitianos – como a crise econômica político-social que assola o Haiti - o governo brasileiro optou pela acolhida humanitária<sup>19</sup>, concedendo vistos humanitários ao invés de reconhecer os haitianos na condição de refugiados.

Nesta senda, o próximo capítulo abordará acerca da institucionalização do visto humanitário, que foi concebido, primeiramente, na esfera administrativa e, posteriormente, foi legislado através da Lei de Migração n. 13.445/17. Os esforços da sociedade civil, bem como a abertura política migratória foram conduziram à sanção da lei e colocaram o Brasil em um patamar de vanguarda em relação à sua nova legislação.

#### 4. A institucionalização do visto humanitário e os seus reflexos jurídicos e socioeconômicos

---

<sup>17</sup> “No período de 1957 a 1986, o país [Haiti] é governado por François Duvalier (Papa Doc) e, posteriormente, pelo seu filho Baby Doc, uma das mais longas ditaduras da história moderna. As crises políticas desde então veem se sucedendo no país. Presidentes são eleitos e despostos até que em 1994, nova intervenção militar estrangeira devolve o poder ao Jean-Bertrand Aristide deposto em 1990. A política econômica que será seguida por este presidente e seu sucessor causa grave crise e em 2003, Jean Bertrand Aristide, que havia voltado ao poder em 2000, tem de deixar o país frente ao grande descontentamento popular. Os desdobramentos da crise ensejam nova intervenção no país. Em 2004, as Nações Unidas criam a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti – MINUSTAH, liderada pelo Brasil” (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 77).

<sup>18</sup> Designados por Baeninger e Peres (2017, p. 124) como “mito do terremoto”.

<sup>19</sup> Baeninger e Peres (2017, p. 124) destacam que “é preciso atentar para o fato de que à presença militar brasileira no Haiti – e ao seu propósito de missão de paz -, obviamente não caberia, do ponto de vista do governo brasileiro, a concessão de visto de refugiado em decorrência da violência que assola o país”.

O visto humanitário foi uma solução emergencial encontrada pelas autoridades brasileiras, tendo em vista o aumento exponencial do fluxo migratório haitiano. Esse tipo regulamentar, inicialmente, foi concebido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) em parceria com o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e, posteriormente, positivado pela Lei 13.445 de 2017.

Conforme será observado a seguir, a acolhida humanitária possibilita que os imigrantes beneficiados por essa proteção complementar tenham mais oportunidades no país de destino em razão da regularidade documental. Dentre as vantagens da promoção da acolhida humanitária encontram-se a mobilidade dos imigrantes pelo território nacional, a reunião familiar, bem como a contratação laboral no mercado de trabalho formal.

#### 4.1 O Processo pré-legislativo de institucionalização do visto humanitário através dos órgãos administrativos (2010-2017)

A imigração haitiana para o Brasil, antes do desastre natural de 2010, era inexpressiva (BAENINGER; PERES, 2017, p. 134). Em 2010, apenas 120 haitianos possuíam registro ativo no Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros (SINCRE). Após a massiva onda de emigração haitiana e a dificuldade dos haitianos em entrar nos países europeus e norte americano (BAENINGER; PERES, 2017, p. 123), o Brasil tornou-se um dos destinos mais escolhidos pelos haitianos, sendo o ingresso realizado, prioritariamente, pelas vias terrestres pelo estado do Acre.

Os haitianos recém-chegados ao Acre, ainda indocumentados, eram orientados a procurar a Polícia Federal e requerer a solicitação de refúgio para que pudessem obter, através dela, o número no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e a carteira de trabalho (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 83). Vedovato (2011, p. 301) destaca que o indivíduo, mesmo após ter ingressado irregularmente no Brasil, pode requerer o reconhecimento do

status de refugiado, conforme o art. 17 da Lei 9.474/97. Os pedidos eram encaminhados ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, em Brasília, e analisados por uma comissão para que a condição de refugiado fosse reconhecida ou não em território brasileiro.

Em virtude da motivação da maioria dos pedidos encaminhados ao CONARE, qual seja, a migração devido ao terremoto que acometeu o Haiti em 2010, os haitianos não foram considerados refugiados aos moldes previstos na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 das Nações Unidas por serem considerados migrantes ambientais. Não contemplados, portanto, pela proteção internacional oferecida pelo refúgio.

A atuação governamental fora pautada pelo respeito aos princípios internacionais (CLARO, 2011, p. 254), sobretudo: (a) princípio da cooperação internacional; (b) princípio da solidariedade; (c) princípio da não discriminação; (d) princípio da não devolução; (e) princípio da dignidade humana; (f) princípio da efetividade.

Assim, o CONARE, com fulcro na Resolução Recomendada 08 de 2006 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)<sup>20</sup>, encaminhou, ao órgão supracitado, os pedidos que não eram passíveis de reconhecimento da condição de refúgio para que os solicitantes pudessem permanecer no Brasil por questões humanitárias. Deste modo, mediante a omissão legislativa (no Estatuto do Estrangeiro – Lei Federal n. 6.815/80) acerca da concessão de vistos permanentes por acolhida humanitária, as políticas migratórias, estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração, foram materializadas por meio de resoluções normativas e recomendações.

A concessão especial de visto permanente, administrativamente, era disciplinada pela Resolução Normativa n. 27 de 25 de novembro de 1998,

---

<sup>20</sup> Cf. a Resolução nº 08, de 2006., do então existente Ministério do Trabalho e Emprego, a qual dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE –, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg – como situações especiais, de modo que, a critério do CONARE, podem terminar por permanecer no país por razões humanitárias (BRASIL, 2006).

que tratava da possibilidade de avaliação pelo conselho (CNIg) nos casos omissos e/ou especiais (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 85). Deste modo, em 2012, a Resolução Normativa n. 97 do Conselho Nacional de Imigração<sup>21</sup>, institucionalizou a concessão de vistos permanentes com caráter humanitário, pelo período de cinco anos, aos nacionais do Haiti em decorrência do terremoto de 2010.

Nesta senda, a conduta das autoridades brasileiras atuou em conformidade com a proteção dos direitos humanos e das populações vulneráveis. Através dos instrumentos normativos, de caráter regulamentador, o princípio do *non refoulement*, isto é, da não devolução, fora respeitado. O artigo 22 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, documento ratificado pelo Brasil no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, garante a livre circulação e residência de pessoas, conforme os dispositivos legais, bem como a proibição da expulsão coletiva de estrangeiros (OEA, 1969).

O visto humanitário atuou como forma de – proteção complementar – (GODOY, 2011, p. 46) que fora implementada justamente para abarcar aqueles que não foram contemplados pela definição *stricto sensu* de refugiado preconizada pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Logo, o país encarou a situação da migração haitiana em massa à luz da sua responsabilidade internacional de proteger todos aqueles indivíduos, que estão no seu território, estejam eles documentados ou não.

A adoção da RN n. 97/2012, embora objetivasse “ordenar o fluxo e impedir a exposição dos haitianos a situações degradantes possibilitadas pela emigração clandestina” (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 93), outrossim, demonstrou que as fronteiras brasileiras foram abertas de forma

---

<sup>21</sup> De acordo com a normativa, “[a]o nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro”. A mesma resolução, no parágrafo único do art. 1, ainda conceituou “razões humanitárias”, sendo aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2012).

não planejada e sim como uma resposta à situação, que já estava posta às autoridades. Logo, a decisão administrativa supracitada também gerou controvérsias acerca da recepção ou não dos imigrantes no Brasil, bem como suscitou o debater acerca das questões migratórias (BAUMAN, 2017, p. 16). A decisão adotada pelos órgãos administrativos brasileiros converge com a ideia combatida por Bauman (2017, p. 20) de que os imigrantes representariam a “personificação do colapso da ordem” ou até mesmo as vítimas colaterais das forças globais, que geram reações, como: “a ignorância quanto a como proceder [com os estrangeiros], como enfrentar uma situação que não produzimos nem controlamos, é uma causa de ansiedade e medo” (BAUMAN, 2017, p. 14).

Bauman (2017, p. 22) destaca que a política adotada por diversos países, como os Estados Unidos da América, que endossam a construção de muros (LU, 2019), fortalecendo, portanto a ideia de assimilação do estrangeiro, ao invés de pontes, que favoreçam a transnacionalidade, leva ao fortalecimento da separação, do estranhamento e da desconfiança. O abandono dos resquícios da política migratória do período ditatorial, coroada pela lei 6.815/80, cuja aplicação era pautada pela defesa da segurança nacional, da organização institucional, dos interesses políticos, socioeconômicos e culturais brasileiros, e da defesa do trabalhador nacional (CAHALI, 1983), também colocou o Brasil em equidade com os patamares de defesa dos direitos humanos estabelecidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

#### 4.2 A Lei de Migração n. 13.445/17 e a positivação do visto humanitário

A Lei de Migração inaugurou um momento singular na história do Brasil em relação às migrações. Apesar dos vetos presidenciais, a recente legislação contempla medidas antidiscriminatórias e pró-integração dos



imigrantes. Além disso, prevê expressamente (BRASIL, 2017) a acolhida humanitária como um dos princípios e diretrizes que reger-se-á a política migratória brasileira.

A normatização do visto humanitário no Brasil, utilizado em casos de violação de direitos humanos, seja em crises humanitárias ou desastres ambientais, permitiu que esse instituto fosse invocado nos casos regulares e/ou individuais e não apenas em grandes contingentes migratórios para o Brasil, como foi o caso dos haitianos, que refletiu, sobretudo, uma situação de crise para as autoridades brasileiras devido à obsolescência da lei.

Deste modo, os imigrantes que não puderem retornar ao seu país de origem devido ao quadro de violação grave e sistêmica de direitos humanos, poderão ser contemplados por essa modalidade. Diferente do refúgio ou do asilo – seja político ou territorial – o visto humanitário não exige como estopim para a imigração algum caso de perseguição por motivos odiosos (no caso do refúgio) ou de modo excepcional conforme o interesse no Chefe de Estado (a exemplo do asilo político) (RAMOS, 2011, p. 42).

Ademais, dentre as novidades da lei de migração, nota-se que o extinto visto permanente, adotado durante anos pelo Estatuto do Estrangeiro, foi substituído pela autorização de residência. Essa nova documentação permite que o imigrante regularize a sua situação independente da sua prévia condição migratória (BRASIL, 2017, art. 14§3)<sup>22</sup>. Tal posicionamento é vanguardista, uma vez que a legislação anterior vedava a regularização das estadias irregulares (ou transformação de visto), assim sendo, era necessário que o imigrante saísse do território brasileiro e, caso quisesse, ingressasse novamente de forma regular, sendo impossível realizar o processo regulatório sem deixar o país.

---

<sup>22</sup> O art. 14§3 da citada lei: prescreve que “[o] visto temporário para acolhida humanitária poderá ser concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos ou de direito internacional humanitário, ou em outras hipóteses, na forma de regulamento” (BRASIL, 2017).

Dentre as 17 hipóteses previstas em lei para a concessão da autorização de residência, destacam-se a acolhida humanitária (BRASIL, 2017, art. 30, inc. I, alínea 'c'), bem como a abertura para a possibilidade de regularização da situação migratória de grupos vulneráveis e/ou hipossuficientes. A autorização de residência difere do visto, uma vez que este continuará a ser concedido no exterior através das representações consulares, constituindo apenas a expectativa do direito de entrada. Em contrapartida, o novo instituto inaugurado pela Lei de Migração (autorização de residência) independe do local de solicitação ou concessão, a serem definidos pelo regulamento (VARELLA *et al.*, 2017, p. 261).

Além da previsão da acolhida humanitária, o novo instrumento legislativo também prevê expressamente as hipóteses de concessão de visto e/ou autorização de residência nos casos de reunião familiar (BRASIL, 2017, art. 37). Logo, nos casos em que o imigrante possuir: cônjuge ou companheiro (sem discriminação); que tenha filho brasileiro ou filho imigrante beneficiário da autorização de residência; ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; assim como tenha brasileiro sob sua guarda ou tutela; desde que não haja impedimentos legais, haverá a concessão da documentação por reunificação familiar, privilegiando, sobretudo, o princípio do superior interesse do menor.

Destaca-se que nos casos em que não for concedido o visto humanitário ou qualquer documentação regulatória e for necessária a aplicação de medidas de retirada compulsórias, seja a repatriação (BRASIL, 2017, art. 49), a deportação (BRASIL, 2017, art. 50) ou a expulsão (BRASIL, 2017, art. 54), o imigrante terá os seus direitos de acesso à justiça, ampla defesa, devido processo legal e contraditório assegurados. Logo, ao ser notificado da medida a ser tomada, haverá também notificação da Defensoria Pública da União (BRASIL, 2017, art. 51). Nos casos de deportação, observa-se ainda que o imigrante terá prazo legal para

regularizar a sua situação, bem como não será privado da livre circulação no território nacional desde que informe às autoridades o seu domicílio regular.

Neste sentido, a mudança do paradigma acerca da legislação migratória também reflete a urgência no abandono dos resquícios de assimilação do estrangeiro/não nacional para o transnacionalismo. Outrossim, apesar dos avanços legislativos, é necessário que haja capacitações acerca dos novos procedimentos e expedientes migratórios para aqueles que os executam. Segundo Farena (2012, p. 166-167), através do treinamento dos profissionais que atendem os migrantes e encarregados de aplicar as leis migratórias, é que haverá aplicação homogênea e eficiente da lei. Deste modo, afastar-se-á o tratamento arbitrário, preconceituoso e discriminatório.

O posicionamento da legislação brasileira reflete a necessidade de uma resposta protetiva e acolhedora frente à omissão normativa internacional em relação aos imigrantes ambientais, uma vez que os organismos internacionais revelam uma dificuldade para a alteração das convenções, que tratam sobre asilo e refúgio (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011, p. 80).

O exemplo brasileiro demonstrou aos demais países os impactos positivos que medidas de acolhida humanitária podem gerar. Além da facilidade de inserção dos imigrantes na sociedade, a regularidade documental também permite que os vínculos formais de trabalho sejam concebidos de forma célere, bem como a mobilidade dos imigrantes pelo país seja mais homogênea, conforme será demonstrado a seguir.

#### 4.3 Os reflexos jurídicos e socioeconômicos da acolhida humanitária e os próximos desafios

A acolhida humanitária, política pública adotada pelo governo brasileiro para receber os haitianos no Brasil, produziu efeitos em campos

diversos. Na seara jurídica, conforme demonstrado ao longo deste artigo, a entrada massiva de haitianos impulsionou a institucionalização e, posterior, legislação favorável ao visto humanitário. Essa sinalização à proteção dos direitos humanos dos migrantes em situação vulnerável desburocratizou o processo migratório, os regularizou e refletiu na vida socioeconômica dos haitianos no país.

A institucionalização do visto humanitário demonstrou a diferença da qualidade de vida entre os haitianos e os demais imigrantes, que estão irregulares e/ou indocumentados. Devido à regularização, esses imigrantes têm acesso à serviços com mais facilidade do que os demais (trabalho, educação etc).

Observa-se, segundo dados sistematizados (BAENINGER; PERES, 2017, p. 134) do Sistema Nacional de Cadastro de Estrangeiros (SINCRE), da Polícia Federal e do Ministério da Justiça, que a regularidade em razão do visto humanitário possibilitou que os haitianos também pudessem ter acessos à serviços como a emissão de Carteiras de Trabalho e Previdência Social (CTPS). Assim, em São Paulo, no ano de 2011, haviam 23 vínculos formais de emprego de imigrantes do Haiti, em contrapartida, em 2014, as relações formais de trabalho superavam mais de 5.000. Essa expressiva locação de haitianos empregados formalmente também fora observada em outros estados do Sudeste e no Sul do país (BAENINGER; PERES, 2017, p. 135). No Brasil, em 2011, existiam 208 vínculos formais de trabalho dos imigrantes do Haiti, ao passo que no ano de 2014 havia o total de 37.080 haitianos empregados formalmente no país.

Além dos vínculos formais de emprego, a regularidade documental dos haitianos revela o aumento das remessas financeiras para os familiares no Haiti devido à possibilidade de abertura de contas bancárias (BAENINGER; PERES, 2017, p. 135). Essas remessas, além de suprirem as necessidades familiares, também são convertidas em benefício da economia do país afetado pelo desastre ambiental.

Baeninger e Peres (2017, p. 132) apontam também que o acesso ao visto humanitário e aos demais documentos, os haitianos possuem maior mobilidade pelo país. As autoras destacam que “trata-se de uma especificidade importante diante de outros contingentes imigrantes compostos, em grande parte, por pessoas não documentadas e, portanto, concentradas em espaços migratórios específicos”.

A inserção, portanto, dos imigrantes ambientais – haitianos e haitianas – na agenda política das autoridades brasileiras fez com que a resposta dada ao enfrentamento prático dessa questão migratória refletisse também no acolhimento e na inserção desses indivíduos na sociedade brasileira. Contudo, apesar desses reflexos positivos, os desafios na tutela jurídica dos migrantes ambientais – a nível global – ainda são notáveis.

Claro (2011, p. 241) destaca que em relação aos desastres, sejam eles naturais ou antropogênicos, a novidade desses fenômenos é a rapidez com a qual ele impulsiona o deslocamento humano. Deste modo, é preocupante que ao passo que a variação climática e os seus eventos extremos são cada vez mais comuns, a proteção internacional às vítimas das catástrofes não acompanhe a tendência mundial. Segundo a autora supracitada, há um déficit da governança migratória internacional em contraposição às ações unilaterais dos Estados.

Logo, ao serem desafiados pelas consequências dos eventos ambientais, os países enfrentam impasses acerca de qual proteção deve ser conferida a esses indivíduos, muitas vezes nomeados como: migrantes ambientais, deslocados ambientais ou refugiados ambientais (OIM, 2009, p. 252). Claro (2011, p. 242) pontua que “não basta apenas afirmar que esse grupo de pessoas não tem proteção especial; é preciso saber utilizar dos mecanismos jurídicos atuais e, entendendo-se necessário, criar novas bases para o respaldo jurídico dos direitos desses migrantes”.

Apesar do Brasil não ter adotado a nomenclatura – refugiados ambientais -, Raiol (2010, p. 213) alega que a estratégia envolvida na adoção

dessa terminologia visa uma garantia sólida de que os migrantes forçados receberão uma resposta das nações, que imigrarem, através da proteção internacional. Apesar dos esforços, a indefinição terminológica, bem como a ausência de normas (CLARO, 2011, p. 250), que regulam tal instituto, revela a invisibilidade e a vulnerabilidade que afeta essa população deslocada por questões ecológicas. Os principais fluxos de migrantes ambientais são provenientes dos países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, logo, populações em situação hipossuficiente e/ou vulnerável. Destacam-se países com maior incidência de desastres naturais: Bangladesh, Mianmar, Honduras, Nicarágua, Vietnã, Haiti e Filipinas (CLARO, 2011, p. 229).

Deste modo, após a análise realizada, alguns pontos merecem ser destacados e refletidos, como desafios, para que se possa diminuir a distância entre as normas e a realidade das populações vulneráveis: (a) a necessidade de coordenação das políticas migratórias para a recepção de grandes contingentes populacionais para que não ocorra o efeito migração de crise (crise no país de origem e crise no país de recepção pela ausência de políticas adequadas de acolhida); e a (b) a melhoria de recursos domésticos e internacionais que sirvam como base para ações de recepção migratória e estabeleça padrões de não violação dos direitos humanos dos migrantes.

No tocante ao ponto a, observa-se que a coordenação das políticas migratórias faz com que a entrada dos imigrantes não gere uma crise institucional e reflita na sociedade afetada como forma de repúdio aos imigrantes (VEDOVATO, 2011, p. 310). A solidez de políticas capazes de acolher os migrantes em situação vulnerável e preservá-los de novas violações impacta, positivamente, a sua inserção na comunidade local.

Bauman (2017, p. 20) alega que “[os imigrantes] são personificações do colapso da ordem (...) de uma ordem que perdeu a sua força impositiva” e provocam o medo pelo desconhecido. Logo, políticas públicas ordenadas capazes de conter e absorver fluxos migratórios intensos não acarretam que os imigrantes se submetam a condições vulneráveis e degradantes.

Quanto ao ponto b, os entraves burocráticos relacionados à regularização dos migrantes ambientais, criados através da indefinição da sua situação jurídica, faz com esses indivíduos se exponham a mais vulnerabilidade, muitas vezes, do que no seu país de origem, uma vez que ficam à mercê das decisões unilaterais do país de recepção. Ao estabelecer padrões e garantias específicas, internacionalmente asseguradas, os países ficam submetidos a seguir tais diretrizes e efetuar o acesso à justiça pelos migrantes ambientais.

Por conseguinte, a combinação de políticas públicas adequadas à proteção dos imigrantes vulneráveis e a inserção do debate acerca da proteção internacional dos deslocados ambientais nas agendas públicas faz com que essa população, que já sofreu tantas violações no seu país de origem, tenham seus direitos novamente violados em virtude do despreparo do maquinário estatal. Assim, a resposta dada pelo Brasil aos migrantes ambientais oriundos do Haiti – a regularização da emissão de vistos humanitários em virtude das normas regulamentadoras dos órgãos administrativos -, embora desordenada e de caráter emergencial, gerou reflexos jurídicos e fora, posteriormente, positivada como forma de assegurar o compromisso internacional feito pelo Estado brasileiro na luta pelos direitos humanos.

## 5. Considerações Finais

A política migratória brasileira vem, recentemente, passando por diversas transformações. Desde 1980, com a instituição da lei 6.815/80, também conhecida como Estatuto do Estrangeiro, os princípios norteadores da legislação eram pautados na valorização da segurança nacional, da ordem pública e dos trabalhadores brasileiros. Destarte, os imigrantes possuíam diversos direitos e garantias negados devido à obsolescência da lei,

que a partir de 1988, com a promulgação da Constituição brasileira, passou a ser interpretada sistematicamente com o novo disposto normativo.

Apesar das garantias constitucionais, somente em 2017 que a Lei de Migração (n. 13.445/17) foi promulgada e, conseqüentemente, mudou o paradigma da política migratória brasileira. Contudo, destaca-se que desde 2011, quando os primeiros haitianos – imigrantes ambientais – começaram a chegar no Brasil, observou-se a ação positiva das autoridades brasileiras no sentido de promover a acolhida humanitária dos indivíduos provenientes desse novo fluxo migratório.

A análise dos dados estatísticos revela, na prática, que a institucionalização do visto humanitário e consequente regularização documental dos imigrantes haitianos, fez com que inserção no mercado de trabalho brasileiro desses indivíduos e sua mobilidade pelo país fosse mais fluída do que a dos demais imigrantes. A atuação das autoridades brasileiras – inicialmente, encabeçada pelos órgãos administrativos CONARE e CNIg, e posteriormente, positivada na Lei 13.445/2017 – através da acolhida humanitária, demonstrou os esforços do país para tentar dar uma resposta rápida e eficiente ao fenômeno migratório recente.

Deste modo, a problemática central deste estudo, que visava verificar se a imigração haitiana tinha sido um dos impulsionadores para a criação da Lei de Migração n. 13.445 de 2017, foi confirmada. Em razão do fluxo migratório haitiano, as autoridades que lidavam com a matéria migratória, tendo em vista as lacunas normativas, concederam vistos humanitários aos haitianos para que eles pudessem se regularizar no Brasil e terem acesso aos direitos e serviços públicos.

Outrossim, o alcance da justiça não se resume apenas às formalidades documentais tendo, portanto, a nova lei de migração modificado o paradigma central da política migratória brasileira, isto é, acolher o imigrante à luz da ótica que ele também é um sujeito de direitos e deveres. Assim, lhes foram concedidos direitos e garantias para a promoção dos seus direitos humanos,



colocando a nova legislação (Lei Federal n. 13.445/17) em paridade com a Constituição Cidadã de 1988.

Apesar dos esforços legislativos, esta experiência brasileira com os haitianos revelou a necessidade de coordenar as políticas públicas de recepção e acolhimento, assim como aparelhar o Estado a fim de otimizar os recursos jurídicos, econômicos e sociais para promover a acolhida mais humanizada dos imigrantes em situação de vulnerabilidade.

## Referências

- BAENINGER, Rosana. PERES, Roberta. Migração de crise: a migração haitiana para o Brasil. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Belo Horizonte, v.34, n.1, p.119-143, jan./abr. 2017.
- BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused By Environmental Change. **Population and Environment**. Providence, Vol. 23, No. 5, p. 465 - 477, May, 2002.
- BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta**. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.
- BRASIL. **Constituição de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 5 out. 1988.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Recomendada nº 08, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre pedidos de refúgio apresentados ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, que a critério deste, possam ser analisados pelo Conselho Nacional de Imigração - CNIg como situações especiais. Brasília, 19 dez. 2009.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). **Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Brasília, 12 jan. 2012.
- BRASIL. **Decreto n. 6975, de 07 de outubro de 2009**. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Brasília, 07 out 2009b.
- BRASIL. **Decreto nº 18.956, de 22 de outubro de 1929**. Promulga seis convenções de direito internacional publico, aprovados pela Sexta Conferencia internacional americana. Brasília, 22 out. 1929.
- BRASIL. **Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980**. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração, e dá outras providências. Brasília, 21 ago. 1980
- BRASIL. **Lei 11.961, de 2 de julho de 2009**. Dispõe sobre a residência provisória para o estrangeiro em situação irregular no território nacional e dá outras providências. Brasília, 02 jul, 2009a.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília, 24 maio 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 608898/SP, Voto do relator**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 10 de março de 2011. Publicado no D.O.U em 28 set 2011.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

\_\_\_\_\_. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, A. C. RODRIGUES, G. ALMEIDA. G. A (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 241-270, 2011.

\_\_\_\_\_; JÚNIOR, Sady Sidney Fauth. O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (org.). **Política migratória e o paradoxo da globalização**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2015. p. 75-103.

LU, Denise. **The border wall: What has Trump build so far?** Notícia veiculada em 12 fev 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/interactive/2019/01/05/us/border-wall.html>>. Acesso em 28 mar 2019.

FARENA, M. N. F. C. **Direitos humanos dos migrantes: ordem jurídica internacional e brasileira**. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

FERNANDES, D.; MILESI, R.; FARIAS, A. A Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 6, n. 6, p. 73-97, 2012.

GERHARDT, Tatiana Engel. SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2009.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via de proteção humanitária complementar. In: RAMOS, A. C. RODRIGUES, G. ALMEIDA. G. A (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 45-68, 2011.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**. Rio de Janeiro, vol. 09, n. 04. p.1717 - 1737, 2017.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration, Environment and Climate change**. Geneva: International organization for migration, 2009.

JUNIOR, Alfredo Lampier. RODRIGUES, Viviane Mazine. Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**. Fortaleza, v. 37.1, p. 355 - 368 , jan./jun./2017.

KENICKE, Pedro Henrique Galotti. **O estatuto do estrangeiro e a lei de migrações: entre a doutrina da segurança nacional e o desenvolvimento humano**. Dissertação (Mestrado em Direito) – UFPR. Curitiba, 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**, de 22 de novembro de 1969.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa Raiol. **Ultrapassando fronteiras**: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, A. C. RODRIGUES, G. ALMEIDA. G. A (orgs.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, p. 15-44, 2011.

VARELLA, Marcelo Dias; OLIVEIRA, Clarice G.; OLIVEIRA, Mariana S.C.; LIGIERO, Adriana P. O caráter humanista da Lei de Migrações: avanços da Lei n. 13.445/2017 e os desafios da regulamentação. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 253-266, 2017.

VEDOVATO, Luís Renato. Direito dos refugiados e realidade: a necessária diminuição das distâncias entre o declarado e o alcançado. In: RAMOS, A. C. RODRIGUES, G. ALMEIDA. G. A (orgs.). **60 anos de ACNUR**: perspectivas de futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural. p. 289 – 312, 2011.

VELASCO, Clara. MANTOVANI, Flávia. Em 10 anos, número de imigrantes aumenta 160% no Brasil, diz PF. **G1**, notícia veiculada em 25 jun 2016. Disponível em: <<http://glo.bo/28VigFO>>. Acesso em 19 mar 2019.

Artigo recebido em: 06/07/2016.

Aceito para publicação em: 20/03/2017.