

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS  
HUMANOS I**

**LIVIA GAIGHER BOSIO CAMPELLO**

**LUÍS ALEXANDRE CARTA WINTER**

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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D598

Direito internacional dos direitos humanos I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Livia Gaigher Bosio Campello, Luís Alexandre Carta Winter – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-317-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Direito Internacional. 3. Direitos Humanos. I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



# XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

## DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS I

---

### **Apresentação**

Trabalhar com direito internacional dos direitos humanos é trabalhar no deslinde de novos campos e novos desafios, típicos do final do Século XX e do primeiro quartel do Século XXI. Se de um lado, representam novas searas, de outro, temos, em algumas linhas, a resistência dos sujeitos tradicionais do direito internacional público. A coletânea dos artigos sobre o tema, apresentados no GT de Direito Internacional dos Direitos Humanos I, e trabalhados no XXV Congresso do CONPEDI, realizado de sete a dez de dezembro de 2016, exteriorizam várias dessas problemáticas. Por uma questão didática, levando-se em conta o conteúdo dos artigos, estes foram reunidos em quatro blocos.

O primeiro, pensado mais em um contexto filosófico, reflexivo, compreendendo tanto a estética do direitos humanos, como sua hermenêutica, estão os artigos DIREITOS HUMANOS – PARA ALÉM DA DICOTOMIA ENTRE UNIVERSALISMO E RALATIVISMO CULTURAL, da autoria de Simone Alvarez Lima e Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann; DILEMA INIMAGINÁVEL PARA OS DIREITOS HUMANOS: A PERIGOSA ONDA DESGLOBALIZANTE, NACIONALISTA E XENÓFOBA EM PLENA ERA DIGITAL, de Laecio Noronha Xavier; ANÁLISE DA DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS SOBRE A TOLERÂNCIA, de Everton Silva Santos e Madson Anderson Corrêa Matos do Amaral; DIREITO HUMANO AO DESENVOLVIMENTO, de João Carlos Campanilli Filho e Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches; O DIREITO À IGUALDADE E NÃO DISCRIMINAÇÃO COMO RESPOSTA À COLONIALIDADE, de Paulo Victor Schroeder e Pedro Bigolin Neto; REFLEXÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE EM FACE DA GLOBALIZAÇÃO, de Nicholas Salles Fernandes Silva Torres e Lívia Gaigher Bosio Campello; DIREITO À CULTURA NA AMÉRICA LATINA, de Noara Herculano Moraes Travizani e, finalmente, REFLEXÕES TEÓRICAS ACERCA DA CARACTERIZAÇÃO DA RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL DE EMPRESAS TRANSNACIONAIS POR VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS, de Mariana Lucena Sousa Santos.

O segundo, pensado mais em um contexto do sujeito, jurisdição e efetividade dos direitos humanos, estão os artigos A JURISDIÇÃO INTERNACIONAL E A (IN)EFETIVA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: AVANÇOS E DESAFIOS, de Luana Rochelly Miranda Lima Pereira; A PESSOA JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO COMO TITULAR DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E A TEORIA DA ESPECÍFICA SITUAÇÃO DE

RISCO DO DIREITO ALEMÃO – POSSIBILIDADES E CONSEQUÊNCIAS, de Paulo César Freitas; CRÍTICA AO EXERCÍCIO ILIMITADO DO PODER SOBERANO PELAS NAÇÕES COMO FORMA DE VIOLAÇÃO SISTEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL, de Gabriela Ferreira Pinto de Holanda e Kality Varjão de Santana Oliveira Guimarães; e TRÁFICO DE PESSOAS PARA EXPLORAÇÃO SEXUAL: CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS E DA DIGNIDADE SEXUAL COMO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL E SUA PROTEÇÃO PELO DIREITO INTERNACIONAL, de Maria Rosineide da Silva Costa e Mariana Faria Filard.

O terceiro, um pouco menor, trabalha com a correlação entre o direito humanitário e os direitos humanos, compreendendo os artigos A PROTEÇÃO DE BENS CULTURAIS EM CONFLITOS ARMADOS E O CASO PAVLE STRUGAR NO TIRPUNAL PENAL INTERNACIONAL PARA A EX-IUGUSLÁVIA, de Thiago Giovanni Romero e Ana Cristina Alves de Paula; REFLEXÃO CRÍTICA SOBRE A FINANCEIRIZAÇÃO DA VIDA E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS A PARTIR DE UMA PROPOSTA QUE COLOCA REFUGIADOS EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS A DE ATIVOS, de Matheus Fernando de Arruda e Silva e Jorge Luis Mialhe; e INTERVENÇÃO HUMANITÁRIA À BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER, de Gustavo Rabay Guerra e Henrique Jerônimo Bezerra Marcos.

O quarto, pensado dentro de um contexto regional, incluindo aí, tanto o sistema interamericano, como o MERCOSUL, estão os artigos DEZ ANOS DA PRIMEIRA CONDENAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: SISTEMA INTERAMERICANO E O PROBLEMA DA COMPLIANCE, de Rafaela Teixeira Sena Neves e Laércio Dias Franco Neto; JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO, MEMÓRIA E VERDADE: ELEMENTOS PARA PROBLEMATIZAR DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA, de Alex Daniel Barreto Ferreira e Gabriela Maia Rebouças; NOVOS DEBATES NO CONSELHO NACIONAL SOBRE A MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: UMA ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS QUE PRORROGARAM A VIGÊNCIA DA RESOLUÇÃO NORMATIVA N.º 97/12 (2010-2016), de Julia de Souza Rodrigues; O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE NA QUESTÃO DE TERRAS INDÍGENAS BRASILEIRAS DIANTE DO NOVO CONTITUCIONALISMO DA AMÉRICA LATINA E O PLURALISMO JURÍDICO, de Gustavo Nascimento Tavares e Ruan Carlos Pereira Costa; PRISÃO PREVENTIVA E DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO NA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de Amanda Guimarães da Cunha Floriani e Rodrigo Miotto dos Santos; SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS:

PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE, de Leila Maria da Juda Bijos; e  
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO REGIONAL: A ATUAÇÃO DO MERCOSUL  
EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE DIREITOS HUMANOS, de Luís Alexandre Carta Winter  
e Amanda Carolina Buttendorff Rodrigues Beckers.

São artigos básicos na construção das novas concepções de direitos. Assuntos de grande relevância que auxiliarão a novos pesquisadores. Sendo uma leitura obrigatória para os que queiram trabalhar nesta nova e dinâmica área.

Profa. Dra. Lívia Gaigher Bosio Campello - UFMS

Prof. Dr. Luís Alexandre Carta Winter - PUC-PR

**NOVOS DEBATES NO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO SOBRE A  
MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: UMA ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES  
NORMATIVAS QUE PRORROGARAM A VIGÊNCIA DA RESOLUÇÃO  
NORMATIVA Nº 97/12 (2010-2016).**

**NEW DEBATES IN THE NATIONAL COUNCIL OF IMMIGRATION,  
CONCERNING HAITIAN MIGRATION TO BRAZIL: AN ANALYSIS OF THOSE  
NORMATIVE RESOLUTIONS WHICH PRORROGATED THE VALIDITY OF  
ANOTHER NORMATIVE RESOLUTION, NUMBER 97/12 (2010-2016)**

**Julia de Souza Rodrigues**

**Resumo**

No Conselho Nacional de Imigração (CNIg) foram definidos os principais mecanismos que regulam a permanência de nacionais haitianos no Brasil por razões humanitárias. O CNIg regulamenta a questão através de Resoluções Normativas, que são importantes respostas do governo ao novo fenômeno migratório constituído pelo ingresso irregular de haitianos pela fronteira norte do país. A presente pesquisa pretende analisar a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 - que criou um canal formal para imigração haitiana e das Resoluções Normativas nº 102/13, nº 106/13, nº 113/14, e nº 117/15, que prorrogaram a sua vigência até outubro de 2016.

**Palavras-chave:** Direito, Imigração haitiana, Cnig, Resolução normativa

**Abstract/Resumen/Résumé**

In the National Council of Immigration (CNIg) were defining the main mechanisms which rule the permanence of Haitian nationals in Brazil for humanitarian reasons, since due to the Edict n. 6.815/1980. The CNIg brings the theme of migration under control, through the publication of Normative Resolutions. This search intends to analyse the formulation of Normative Resolution no. 97/12 - the original one having created a formal channel ruling the Haitian immigration, finally, we will discuss the Normative Resolutions no. 102/13, no. 106/13, no. 113/14 and no. 117/15 which prolonged the validity of Normative Resolution no. 97/12 until October, 2016.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Law, Haitian immigration, Cnig, Normative resolution

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, diversas iniciativas foram organizadas por agentes governamentais, universidades, sociedade civil e/ou organizações não governamentais para discutir a formulação de uma nova lei de migrações para o país e, também, de uma política migratória mais contextualizada.

Em 2009, foi enviado à Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei nº 5.655/2009, chamado de "Lei do Estrangeiro", ainda em tramitação, visando a substituição do atual "Estatuto do Estrangeiro"<sup>1</sup>. Em 2014, através da Portaria nº 2.162/2013, foi instituída pelo Ministério da Justiça uma Comissão de Especialistas que, com a contribuição de vários setores estatais e da sociedade civil, elaborou outra proposta de texto para a nova "Lei de Migrações"<sup>2</sup>. E, atualmente, o Projeto de Lei nº 2516/2015, em tramitação na Câmara dos Deputados, tem por finalidade alterar o Decreto-lei nº 2.848, de 1940 e revogar as Leis nº 818, de 1949 e 6.815, de 1980<sup>3</sup>.

Isso porque, a Lei nº. 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como o "Estatuto do Estrangeiro", pretende operar na esfera econômica, como o principal instrumento para a filtragem do ingresso de trabalhadores estrangeiros<sup>4</sup>, favorecendo a atração de "mão de obra qualificada" para o mercado de trabalho nacional. Essa configuração privilegia determinadas categorias de imigrantes

---

<sup>1</sup> [Projetos de Leis e Outras Proposições](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em 27/03/2015.

<sup>2</sup> CNIG. Conselhos e Comissões. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/cnig-aprova-proposta-de-projeto-de-lei-sobremigracoes.htm>>. Acesso em: 27/03/2015.

<sup>3</sup> [Projetos de Lei e outras disposições](http://www.camara.gov.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 12/06/2016.

<sup>4</sup> SANT'ANA, Marcílio R. "Livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL?" In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas*, Brasília: CNPD, 2001.p.76.

instituindo mecanismos regulares visando um perfil desejável de migrante pelo fator técnico, ou seja, por qualificações específicas para o labor<sup>5</sup>.

Diante do anacronismo do “Estatuto do Estrangeiro”, calcado em prerrogativas que não contemplam as questões imigratórias contemporâneas, o Conselho Nacional de Imigração (CNIg)<sup>6</sup>, órgão que tem como atribuição formular a política migratória brasileira, complementa o texto legal através de Resoluções Normativas<sup>7</sup>.

Nesse artigo, pretendemos, por intermédio dos debates empreendidos no Conselho, atualizar a discussão acerca da formulação das respostas do governo brasileiro a recente migração haitiana e, mais especificamente, as sucessivas alterações da Resolução Normativa nº 97/12 - que criou o visto por razões humanitários para nacionais haitianos. Serão analisadas as alterações dessa medida através da formulação da Resolução Normativa nº 102/13 e da edição das diversas Resoluções Normativas que prorrogaram a vigência da Resolução Normativa nº 97/12 até 30 de outubro de 2016.

Para tanto, analisaremos as discussões sobre a migração haitiana para o Brasil através das deliberações nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias realizadas no Conselho, no período compreendido entre 2010 e 2016, disponíveis no *site* no CNIg na *internet*.

## **1. A análise dos debates no CNIg da edição da Resolução Normativa nº 97/12 a Resolução Normativa nº 117/15.**

---

<sup>5</sup> VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. *Qual a política migratória do Brasil? Le monde diplomatique Brasil*, 7 de mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 12/04/2012.

<sup>6</sup> O CNIg, criado pela Lei nº 6814, de 19 de agosto de 1980, tem a sua organização e funcionamento definidos pelos Decretos nº 840, de 22 de junho de 1993 e o nº 3.574, de 23 de agosto de 2000. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. CNIg. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/cnig/>. Acesso em: 25/05/2013.

<sup>7</sup> Essas resoluções normativas são normas de posição hierárquica inferior à lei e aos decretos de regulamentação da lei.

A partir de abril de 2010, os haitianos que ingressaram pela fronteira norte do país solicitaram refúgio<sup>8</sup> ao Brasil, em razão do terremoto que devastou o Haiti. Foram suscitadas dúvidas sobre o *status* migratório aplicável<sup>9</sup>, pois os haitianos informaram que tinham sido forçados a migrar por um fator ambiental. Contudo, a análise realizada pelo CONARE defendeu que os haitianos não atendiam aos requisitos do instituto jurídico do refúgio, estabelecido pela Convenção da ONU de 1951 sobre refugiados e acolhido pela Lei nº 9.474/97<sup>10</sup>.

Essa questão foi encaminhada ao CNIg pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)<sup>11</sup> com base na Resolução Recomendada nº 08/06, que trata dos “pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias”<sup>12</sup>. A solicitação de refúgio era utilizada pelo nacional haitiano na expectativa de que obtivesse o ingresso autorizado por questões humanitárias, o

---

<sup>8</sup> De acordo com artigo 7º da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, para efetuar o pedido de refúgio: o “estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível” e no artigo 8º esclarece que “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes. BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 12/06/2016.

<sup>9</sup> Essa questão foi tema da audiência pública organizada pelo Ministério Público Federal do Acre, nos dias 4 e 5 de maio de 2011. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Audiência pública discutirá situação jurídica de haitianos em solo brasileiro. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/noticias/audiencia-publica-discutira-situacao-juridica-de-haitianos-em-solo-brasileiro>>. Acesso em: 12/04/2012.

<sup>10</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 12/06/2016.

<sup>11</sup> Criado pela Lei nº 9.474/97, o CONARE é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça, que reúne segmentos representativos da área governamental, da Sociedade Civil e das Nações Unidas, e que tem por finalidade analisar o pedido sobre o reconhecimento da condição de refugiado. BRASIL.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Conselho Nacional de Imigração. 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. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/trab\\_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm](http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm)>. Acesso em: 23/06/2016.

que provocava a preocupação do CNIg acerca da preservação do instituto jurídico do refúgio<sup>13</sup>.

Em novembro de 2010, através da remessa pelo CONARE, a “questão dos haitianos no Brasil”<sup>14</sup> foi inserida nos debates do CNIg que, para acompanhar esse novo processo migratório, criou o “Grupo de Trabalho haitianos no Brasil”. Esse grupo atuou nas reuniões mensais e extraordinárias realizadas pelo órgão, através de relatos sobre essa situação migratória e propondo ações para a deliberação do Conselho<sup>15</sup>.

O grupo de trabalho propôs que fossem concedidas autorizações de permanência por razões humanitárias aos nacionais haitianos, com base na Resolução Normativa nº 27/98, que define que os casos omissos e as situações especiais, serão analisados pelo CNIg, que deverá atentar para os “critérios, princípios e objetivos da imigração”, dispostos na legislação.

Em junho de 2011, este grupo aventou a possibilidade de instituir meios formais específicos para o ingresso dos haitianos no país, como forma de desestabilizar o fluxo clandestino. Foi ponderado que a criação de um canal formal para imigração haitiana suscitava “riscos significativos”<sup>16</sup>, visto que tal medida poderia “ser interpretada pelos haitianos como uma sinalização de que o governo brasileiro os está incentivando a vir”<sup>17</sup>.

Em virtude do afastamento temporal do terremoto de 2010, o CNIg entendia que a manutenção da justificativa de acolhimento dos haitianos por

---

<sup>13</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 6 de set. de 2011.

<sup>14</sup> Expressão utilizada pelo CNIg de forma recorrente para se referir a questão da migração haitiana para o Brasil, conforme a análise das Atas.

<sup>15</sup> O grupo de trabalho foi composto inicialmente pelo Coordenador - o Presidente do CNIg e por conselheiros dos seguintes órgãos: representantes da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), da União Geral dos Trabalhadores (UGT), do Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Justiça (MJ) e, posteriormente, integraram o grupo representantes da Organização Internacional para as Migrações (OIM), Defensoria Pública da União (DPU) e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN).

<sup>16</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. V Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 22 de jun. de 2011. p. 3.

<sup>17</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 10 de ago. de 2011. p.2.

razões humanitárias se tornaria insustentável, apesar de não haver significativa alteração no fluxo migratório de haitianos através da fronteira norte. No Conselho a “(...) percepção que se cristaliza é de que o fluxo migratório ganha cada vez mais contornos de migração econômica e menos de ajuda humanitária”, apontando para a “(...) necessidade de que se altere o tratamento ofertado aos imigrantes irregulares de origem haitiana por parte do poder público brasileiro”<sup>18</sup>.

O CNIg se posicionou acerca da matéria em novembro de 2011, quando o plenário decidiu, por consenso, que os seus membros deveriam consultar as instituições que representavam para uma tomada de decisão considerando a proposta do grupo de trabalho que consistia no estabelecimento de “um canal formal de migração especificamente para os haitianos”.<sup>19</sup>

Em janeiro de 2012, o CNIg apresentou a Presidência da República a proposta de abertura de um canal formal de vistos específico para os nacionais haitianos, porém a Presidência da República considerou que o próprio órgão deveria ser o responsável por conduzir a questão<sup>20</sup>. O Decreto nº 840/93 dispõe que o CNIG é o órgão que, dentre outras atribuições, deve solucionar os casos omissos no que concerne à temática migratória<sup>21</sup>.

Diante disso, foi convocada uma reunião extraordinária no CNIg para a discussão do texto da Resolução Normativa, que configuraria a resposta do governo brasileiro para conter o ingresso irregular de migrantes haitianos no país. Foi exposto que seria necessário formular uma Resolução que dispusesse

---

<sup>18</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 6 de set. de 2011. p.3-4.

<sup>19</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. IX Reunião Ordinária de 2011. Ata, Brasília, 23 de nov. de 2011. p.5-6.

<sup>20</sup> Esta proposta foi apresentada pelo CNIg à Presidência da República com a finalidade de combater o tráfico de pessoas em conjunto com as seguintes sugestões: I - o controle da atuação dos coiotes na fronteira norte brasileira; II - a abertura de um canal para a concessão de vistos de forma mais simples; III - a regularização da situação migratória dos cerca de quatro mil haitianos que já se encontram em território brasileiro; IV - o envio de auxílio material para alojamento, alimentação e cuidados de saúde para esses imigrantes nos estados do Acre e do Amazonas. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Extraordinária de Janeiro de 2012. Ata, Brasília, 12 de jan. de 2012. p. 2.

<sup>21</sup> Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D0840.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0840.htm)>. Acesso em 12/06/2013.

especificamente sobre a concessão de vistos por razões humanitárias, exclusivo para os nacionais haitianos, já que a mesma não estaria obrigatoriamente condicionada à necessidade de um contrato de trabalho<sup>22</sup>. A questão mais delicada apontada no CNIg para a edição dessa Resolução Normativa foi a compreensão de que a emissão do número de vistos deveria ser limitada em 1.200 vistos anuais, para “(...) evitar que a concessão dos mesmos venha a fomentar uma diáspora haitiana”<sup>23</sup>.

A Resolução apresentada possibilitava que, por razões humanitárias, fosse concedido o visto permanente ao nacional haitiano previsto do art. 16 da Lei nº 6.815/1980, a sua emissão corresponderia a uma média de cem vistos mensais, sem prejuízo das demais modalidades de vistos. Por conseguinte, o Conselho aprovou por unanimidade o texto apresentado que, posteriormente, foi publicado como a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, com vigência de dois anos<sup>24</sup>.

Após a sua publicação da Resolução Normativa nº 97/12, o CNIg ateu-se aos seus desdobramentos, tendo em vista a sua efetividade para a contenção do fluxo migratório de haitianos para o Brasil. Essa Resolução foi apresentada pelo CNIg como uma forma de promoção de ajuda humanitária, em razão do agravamento das condições de vida da população haitiana devido ao terremoto ocorrido em 2010<sup>25</sup>. No entanto, a existência desse canal migratório deveria ser

---

<sup>22</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Extraordinária de Janeiro de 2012, Brasília, 12 de jan. de 2012. p.1.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> O visto concedido por razões humanitárias possui prazo de cinco anos, assim como o visto de trabalho, mas está isento de comprovações laborais e não exige qualificação profissional ou contrato de trabalho no Brasil. Inicialmente, o visto era outorgado pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil apenas na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, sendo necessário o passaporte válido, atestado de antecedentes criminais e um comprovante de residência no Haiti. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Diário Oficial da União. Seção 10, n.10, 13 de jan. de 2012. p.59. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=59&data=13/01/2012>>. Acesso em: 04/06/2016.

<sup>25</sup> A medida assegura ao nacional haitiano a permissão para trabalhar no Brasil, bem como os mesmos direitos de qualquer estrangeiro em situação regular, salvo os acordos bilaterais

divulgada com precaução pela missão diplomática brasileira às ONGs e instituições haitianas<sup>26</sup>.

A Resolução Normativa nº 97/12 colocou em evidência a posição do governo brasileiro de que, a criação desse canal migratório, não tem por finalidade “(...) importar uma parcela substancial da população do Haiti, nem estimular que os haitianos imigrem ao Brasil, mas permitir que, por meio da imigração, o Brasil possa prover ajuda humanitária ao Haiti”<sup>27</sup>.

A persistência do fluxo migratório irregular pela fronteira contrariou as previsões do CNIg de que com as medidas adotadas este processo seria extinto<sup>28</sup>. Por isso, desde agosto de 2012, discutia-se no CNIg a possibilidade de alteração do limite anual previsto na Resolução Normativa nº 97, já que a emissão de vistos em Porto Príncipe havia superado as expectativas iniciais do governo<sup>29</sup>.

O “Grupo de trabalho haitianos no Brasil” defendeu no CNIg a necessidade de retomada do sentido original da Resolução Normativa nº 97, que deveria constituir tão somente um canal regular e formal para impedir a continuidade do persistente fluxo irregular de haitianos pelas cidades fronteiriças

---

existentes. Essa é considerada uma medida de proteção complementar em razão do terremoto no atingiu o Haiti, uma vez que a Convenção de 1951 e a legislação brasileira não preveem proteção aos migrantes por motivos ambientais. GODOY, Gabriel Gualano de; GALVÃO, Janaína. “Protección humanitária complementaria a víctimas de desastres socio-ambientales: la respuesta jurídica al caso de los haitianos en Brasil”. In: ZAFFARONI, Eugenio Raúl & ALBANESE, Susana (orgs.). *Derechos humanos: reflexiones desde el Sur*. Buenos Aires: Infojus, 2012.

<sup>26</sup> Informações prestadas pelo Ministro das Relações Exteriores em resposta a Senadora Vanessa Grazziantin, Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito TRAFICPES - sobre as medidas adotadas pela Embaixada do Brasil no Haiti para divulgar a nova modalidade de visto humanitário expressa na Resolução nº 97/12. SSCEPI/TRAP. Ofício nº 20. **AFEPA/GIDIJ/PAR**, Brasília, 4 de abr. de 2012. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/comissoes/documentos/SSCEPI/TRAP128.pdf>>. Acesso em: 20/06/2016.

<sup>27</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Legislação Trabalho Estrangeiro Abril 2013. p.53. Disponível em: <<http://www.migracion-ue-alc.eu/documents/nfyeventos/2013/Pasantia%20Brasil/MTEBrasilLegislacao%20Trabalho%20Estrangeiro.pdf>>. Acesso em: 13/06/2016.

<sup>28</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. IV Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 29 de mai. de 2012.

<sup>29</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2012. Ata, Brasília, 15 de ago. de 2012. p.3.

da região norte. A proposta apresentada consistia em privilegiar a expedição de vistos em Porto Príncipe por meio da suspensão do limite de 1.200 vistos anuais.

Após a publicação da Resolução Normativa nº 97, os imigrantes prosseguiram utilizando o instituto jurídico do refúgio como forma de regularização da situação migratória, porém essa situação tornava a Resolução frágil e, ao mesmo tempo, desvirtuava o instituto do refúgio<sup>30</sup>.

No final de 2012, o Conselho decidiu que, posteriormente, ao aval dos Ministérios do Trabalho, da Justiça e das Relações Exteriores e da Casa Civil, deveria retirar a limitação dos 1200 vistos anuais. Isso porque, o aumento da entrada de haitianos por via terrestre estava atrelado ao esgotamento da expedição anual de vistos. Contudo, a maioria dos haitianos que ingressam no país pela fronteira não provinha diretamente do Haiti, estavam vivendo em países como o Equador, República Dominicana e Peru<sup>31</sup>.

O CNIg sinalizava que apenas a alteração da Resolução nº 97 não seria suficiente para retrair o fluxo migratório irregular. Isso porque, a Resolução Normativa nº 97, com vigência de dois anos, demandava a discussão no CNIg sobre a sua prorrogação ou a adoção de um projeto para a transição para o retorno às condições para as migrações já existentes<sup>32</sup>.

Na reunião do Conselho, em de abril 2013, ficava ainda mais evidente a preocupação com o agravamento da situação na fronteira do Acre e também com o uso daquela rota por imigrantes de outras nacionalidades<sup>33</sup>. O estado do Acre decretou situação de emergência e, para conter a crise em Brasileia e Epitaciolândia, foi enviada uma força tarefa do governo federal a região<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. II Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 12 de mar. de 2013. p.7.

<sup>32</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. II Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 12 de mar. de 2013.

<sup>33</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. III Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 09 de abr. de 2013. p.7.

<sup>34</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. IV Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 14 de mai. de 2013. p.3.

O CNIg decidiu, portanto, examinar com urgência a reformulação da Resolução Normativa nº 97, que expiraria em 13 de janeiro de 2014 e, por conseguinte, devido à situação crítica no Acre, foram realizadas reuniões interministeriais, nas quais foi decidida a aprovação da sugestão encaminhada pelo Conselho para eliminação do teto de 1200 vistos anuais<sup>35</sup>.

Desta forma, o Conselho resolveu aprovar a edição da Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013<sup>36</sup>, que revogou a limitação do número anual de vistos e determinou que o visto em caráter especial, por razões humanitárias, fosse concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, ou seja, não mais somente na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

O CNIg acompanhou os desdobramentos da Resolução Normativa nº 102/2013, que apresentava dificuldades em sua implantação, já que a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe enfrentava problemas na ampliação da concessão de vistos devido a limitações físicas, de recursos humanos e materiais<sup>37</sup>. Apesar das alterações introduzidas pela nova Resolução Normativa nº 102/2013, às expectativas do CNIg com a sua edição não seriam prontamente atendidas devido a persistência da migração irregular por via terrestre persistiria, da a mudança no perfil dos migrantes com a inserção de maior número de mulheres, idosos e menores desacompanhados dos responsáveis<sup>38</sup>.

Após a sua alteração, a prorrogação da Resolução Normativa nº 97 se tornou uma questão central no CNIg, pois possuía vigência até o mês de janeiro de 2014. Para subsidiar a tomada de decisão no órgão, foi realizada uma missão ao Haiti em parceria com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e

---

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa 102, de 26 de abril de 2013. Altera o art. 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Diário Oficial da União. Seção 1, n.81, 29 de abr. de 2013. p.96-97. Disponível em: <[http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=29/04/2013&jornal=1&pagina=97&total\\_Arquivos=112](http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=29/04/2013&jornal=1&pagina=97&total_Arquivos=112)>. Acesso em: 12/06/2016.

<sup>37</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. V Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 11 de jun. de 2013. p.3.

<sup>38</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 14 de jun. de 2013.

uma reunião na Casa Civil da Presidência da República para debater a atual política do governo brasileiro com relação à migração haitiana. Sendo assim, o grupo de trabalho sugeriu que o governo acatasse as seguintes decisões propostas na reunião da Casa Civil:

“(…) a) Continuidade da política de abrigamento dos haitianos que ingressam pela fronteira terrestre em Brasília/AC, com reforço pelo Governo Federal da ajuda ao Governo do Acre para que melhore as condições do abrigo, incluindo a possibilidade de “federalização” do abrigo ou conveniamento com entidade da sociedade civil que tenha expertise na gestão desse tipo de abrigo; b) realização de nova força tarefa em Brasília/AC para sanear os novos problemas por que passa o abrigo; c) criação de estrutura de atendimento no aeroporto de Guarulhos a fim de facilitar a expedição e documentos e inserção sócio laboral dos haitianos que chegam com visto humanitário pela via aérea; d) agilizar a expedição dos vistos humanitários pelos consulados brasileiros encarregados; e) estabelecimento de programa especial de qualificação profissional aos haitianos com vistas a melhorar sua inserção no mercado de trabalho brasileiro, via PRONATEC”.<sup>39</sup>

No que tange especificamente a Resolução Normativa nº 97, para que as expedições de vistos por razões humanitárias para os haitianos fossem prorrogadas por mais doze meses, ou seja, até janeiro de 2015<sup>40</sup>, foi publicada em 24 de outubro de 2013, a Resolução Normativa nº 106<sup>41</sup>. De acordo com o exposto no CNIg, o órgão deveria dar continuidade ao monitoramento do fluxo migratório, aos impactos das Resoluções Normativas e divulgar o canal formal de entrada através da distribuição de folhetos nos países que integravam a rota para o

---

<sup>39</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 10 de set. de 2013.

<sup>40</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VIII Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 22 de out. de 2013.

<sup>41</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 106, de 24 de outubro de 2013. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, que 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. Publicado no Diário Oficial da União em 25/10/2013. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelink.php?numlink=225193>>. Acesso em: 04/06/2016.

Brasil<sup>42</sup>. O Itamaraty passou também a conceder vistos em São Domingos, Quito e em Lima, países que faziam parte da rota dos migrantes haitianos<sup>43</sup>.

No início de 2014, apesar dos esforços para o deslocamento deste fluxo de migrantes, através das diversas Resoluções editadas pelo CNIg, a concentração de imigrantes na fronteira norte persistia. A intensificação do fluxo de pessoas no abrigo de Brasileia levou a proposta de reestruturação física dos locais de recepção, com limitação do tempo de permanência dos migrantes no local por até cinco dias, bem como a construção de abrigos em outros estados, dentro de uma Política Nacional de Abrigamento<sup>44</sup>.

Em abril de 2014, em decorrência da grande cheia do Rio Madeira, o governo do estado do Acre fechou o abrigo de Brasiléia, transferindo os migrantes para a capital, Rio Branco, e também para outros estados. Nessa ocasião, predominava no CNIg a concepção de que o Acre se tornaria um “estado de passagem, persistindo a questão do envio de trabalhadores para outros estados” com a atuação da União nesse processo, já que o estado não poderia arcar com uma “política sustentável no tempo, em relação ao trânsito de imigrantes pelo território”<sup>45</sup>.

Através das reuniões do CNIg observamos que, após a extinção do abrigo em Brasileia, o estado de São Paulo tornou-se central no processo de acolhimento desses migrantes, inclusive, durante a 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (Comigrar) foi celebrado um termo de cooperação entre o Ministério da Justiça, o Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo estabelecendo políticas coordenadas para acolhida dos imigrantes no estado<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 12 de nov. de 2013.

<sup>43</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Ordinária de 2013. Ata, Brasília, 10 de dez. de 2013.

<sup>44</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 11 de fev. de 2014.

<sup>45</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 12 de ago. de 2014.

<sup>46</sup> A prefeitura de São Paulo adotou diversas medidas para coordenar a chegada dos migrantes à cidade, dentre as quais, destacam-se a criação de uma Coordenação de Imigrantes,

No contexto em que ocorriam intensas discussões sobre a nova legislação migratória brasileira, segundo o representante da ABIN no CNIg, o órgão deveria atuar na criação de um mecanismo “que evite situações de fluxos que tenham conteúdo humanitário com tratamento diferenciado”<sup>47</sup>.

O CNIg expressou o entendimento de que os fluxos migratórios podem tornar-se parte da realidade migratória brasileira. Sendo assim, necessário que o país estabeleça “protocolos de acolhimento e matrizes de responsabilidades bem estabelecidas de forma que os problemas verificados hoje, ao longo do tempo sejam enfrentados e resolvidos”<sup>48</sup>.

Com alterações conjunturais significativas, porém sem alcançar as expectativas iniciais delineadas pelo CNIg, foram retomadas as discussões sobre a prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97<sup>49</sup>. Desse modo, no final do ano de 2014, o Conselho deveria analisar as possibilidades de: não prorrogação da Resolução Normativa, a prorrogação da Resolução Normativa por mais um ano e a prorrogação por menos de um ano.

Entendia o CNIg que a prorrogação da Resolução por apenas seis meses seria preocupante, pois “poderia provocar uma grande corrida de haitianos pela fronteira terrestre, como também para a Embaixada”. Posto isto, o presidente do CNIg, Paulo Sérgio de Almeida, sugeriu que a prorrogação fosse por um “(...) período superior a seis meses e inferior a um ano, para que pudessem avançar para uma solução mais abrangente em relação às situações de imigração para o Brasil, sendo que foi proposto o dia 30 de outubro [de 2015]”<sup>50</sup>. Diante disso, o CNIg aprovou, por consenso, a prorrogação da Resolução nº 97, até 30 de outubro de

---

Conferência Municipal de Imigrantes e o Cento de Referência e Acolhida a Imigrantes. CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 03 de jun. de 2014.

<sup>47</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 16 de set. de 2014.

<sup>48</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 16 de set. de 2014.

<sup>49</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2014. Ata, Brasília, 12 de ago. de 2014.

<sup>50</sup> Idem.

2015, através da edição da Resolução Normativa nº 113, de 15 de dezembro de 2014<sup>51</sup>.

Na primeira Reunião Ordinária realizada no CNIg em 2015, observa-se no relato do “Grupo de Trabalho: Análise dos novos fluxos Migratórios ao Brasil”<sup>52</sup>, a persistência dos fluxos migratórios irregulares para o Brasil, não somente de haitianos, mas também de outras nacionalidades. A questão colocada consiste, portanto, em como o Conselho poderia contribuir de forma menos pontual em face desses fluxos migratórios.

Em maio de 2015, foi realizada uma reunião ministerial, coordenada pela Casa Civil, com o propósito de definir de maneira mais abrangente a questão da política migratória direcionada aos haitianos. De acordo com o exposto pelo Embaixador, Rodrigo do Amaral Souza, os pontos centrais dessa política são:

“(...) aumento substancial da capacidade de emissão dos vistos permanentes humanitários instituídos por uma Resolução dos CNIg aos nacionais haitianos; controle imigratório mais intensificado ao longo da fronteira terrestre; descentralização das estruturas de acolhida e de abrigo dos haitianos; e gestão diplomática com os países vizinhos”<sup>53</sup>.

Nesse momento, emerge novamente o problema do indeferimento do refúgio no local da solicitação. Entende-se que, a adoção dessa prática, além de contrariar a legislação vigente, poderia contribuir para o acréscimo expressivo de imigrantes indocumentados no Brasil, bem como a crítica dos organismos de defesa de direitos dos imigrantes. Outra questão colocada é a celeridade da

---

<sup>51</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 113, de 15 de dezembro de 2014. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Publicado no Diário Oficial da União em 15/12/2014. Disponível em: < <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=278602> >. Acesso em: 04/06/2016.

<sup>52</sup> No decorrer do período analisado, o Conselho assinalou que o Brasil efetivamente ingressou no cenário das migrações internacionais. Por tal motivo, no final de 2014, o grupo de trabalho que tratava da “questão da imigração haitiana”, acompanhado ao longo dessa pesquisa, foi renomeado para grupo de trabalho sobre “novos fluxos migratórios” para o Brasil, o que denota a complexidade alcançada pela temática.

<sup>53</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. IV Reunião Ordinária de 2015. Ata, Brasília, 20 de mai. de 2015. p.5

atribuição do instituto do refúgio, que poderia fazer com que este fosse utilizado indevidamente por pessoas que não deveriam estar sob a sua proteção<sup>54</sup>.

Nesse cenário, as duas questões principais a colocadas em discussão no CNIg foram: a prorrogação da Resolução Normativa nº 97, devido ao acréscimo na emissão de vistos em razão do acordo firmado com a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o problema dos 30.000 casos de haitianos que após entraram no país ainda constam como solicitantes refúgio<sup>55</sup>.

Devido a impossibilidade de análise caso a caso dos haitianos que haviam entrado pela fronteira terrestre, solicitando refúgio ao país, foi suscitada no CNIg a possibilidade da Resolução que contemplaria a prorrogação da Resolução Normativa nº 97, que expiraria em 30 de outubro de 2015, incluísse um dispositivo com data limite que permitisse ao Ministério da Justiça conceder a residência. Desta maneira, a proposta do Conselho é de que a nova Resolução Normativa a ser editada permita o deferimento direto desses casos pelo Ministério da Justiça<sup>56</sup>.

De acordo como exposto pelo Presidente do CNIg, o governo brasileiro apre Na reunião realizada em agosto de 2015, o grupo de trabalho arrazoou a necessidade de análise pelo Conselho da prorrogação da Resolução Normativa nº 97/2012, em razão da atuação governamental no aprimoramento do processo de acolhimento e recepção dos migrantes haitianos. Foi exposto que as medidas implementadas estimularam a concessão de vistos na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe e, ao mesmo tempo, desestimularam o ingresso irregular pela fronteira terrestre<sup>57</sup>.

Em acordo firmando entre a Embaixada do Brasil em Porto Príncipe e o escritório da OIM no Haiti, foi estabelecido que, a partir do mês de setembro, a Embaixada receberá os pedidos de vistos ordinários, porém as solicitações de

---

<sup>54</sup> Idem, p. 6.

<sup>55</sup> Idem.

<sup>56</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. V Reunião Ordinária de 2015. Ata, Brasília, 10 de jun. de 2015. p.4.

<sup>57</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VI Reunião Ordinária de 2015. Ata, Brasília, 12 de ago. de 2015. p.4.

visto humanitário pela Resolução nº 97/2012 serão realizadas no Centro de Processamento de Vistos para haitianos<sup>58</sup>

Outra medida importante mencionada é a articulação do Ministério da Justiça com o Governo Federal, o Estado do Acre e os outros Estados da Federação que assegurou transporte aos migrantes que estavam no Acre, para que se deslocassem em busca de emprego, reduzindo o quantitativo de haitianos no abrigo da capital Rio Branco. Ademais, a Prefeitura de São Paulo criou o Centro de Referência e Acolhida ao Imigrante (CRAI)<sup>59</sup>.

O Presidente do CNIg apresentou, nessa reunião, a proposta para a prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97 por mais 12 meses, sendo assim, aprovada, por unanimidade pelos conselheiros<sup>60</sup>, a edição da Resolução Normativa nº 117, de 12 de agosto de 2015, que prorrogou a vigência desta até 30 de outubro de 2016<sup>61</sup>. Ressaltamos, contudo, que as expectativas de que essa Resolução contemplasse um dispositivo para que o Ministério da Justiça concedesse diretamente a residência aos haitianos que permaneciam no país como solicitantes de refúgio não foram atendidas. O CNIg optou por formular uma Resolução específica para tratar dessa temática<sup>62</sup>.

Os debates empreendidos no CNIg, no período analisado, colocaram em relevo a emergência de uma nova legislação migratória para o país, uma vez que nos últimos quatro anos o órgão responsável pela política migratória brasileira resolveu as questões relacionadas a migração haitiana através da edição de Resoluções Normativas. Com efeito, a expectativa por parte do Conselho é de que

---

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Idem, p.7.

<sup>61</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa nº 117, de 12 de agosto de 2015. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Publicado no Diário Oficial da União em 17/08/2015. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=301701>>. Acesso em: 04/06/2016.

<sup>62</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. VII Reunião Ordinária de 2015. Ata, Brasília, 09 de set. de 2015.

o Projeto de Lei de Imigrações seja aprovado pela Câmara dos Deputados<sup>63</sup>, pois, em 2016, se confrontará novamente com a questão da prorrogação ou não da Resolução Normativa nº 97<sup>64</sup>.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os debates acerca das medidas necessárias para restringir o ingresso irregular dos haitianos no país pelas cidades fronteiriças da região amazônica foram centrais no Conselho, originando a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, com vigência de dois anos. Por intermédio dessa Resolução, foi estabelecido o visto permanente por razões humanitárias, específico para nacionais haitianos, com emissão limitada de 1.200 vistos anuais.

O problema do afastamento temporal do terremoto de 2010 permeou as discussões sobre a formulação dessa medida, pois, decorridos quase dois anos do evento, o CNIg entendia que se tornava cada vez mais complicado utilizá-lo como justificativa para a publicação da Resolução. Contudo, a persistência do ingresso irregular pela fronteira e a legislação migratória anacrônica, demandava o estabelecimento de um canal formal para migração dos haitianos.

No decorrer desta análise, o posicionamento do “Grupo de Trabalho haitianos no Brasil” que, posteriormente, foi renomeado para “Grupo de Trabalho: Análise dos novos fluxos Migratórios ao Brasil”, sofreu importantes modificações. No primeiro momento, o grupo de trabalho privilegiou o caráter humanitário do acolhimento dos haitianos. E, no segundo momento, devido a persistência do ingresso de haitianos por via terrestre passou a defender a formulação de medidas que contribuíssem para a contenção desse fluxo irregular. O entendimento do grupo era de que este novo fenômeno migratório estava

---

<sup>63</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. I Reunião Ordinária de 2016. Ata, Brasília, 16 de fev. de 2016.

<sup>64</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. III Reunião Ordinária de 2016. Ata, Brasília, 12 de abr. de 2016.

estritamente vinculado ao terremoto de 2010 e, posteriormente, passou a compreendê-lo como uma migração com contornos econômicos.

Após a publicação da Resolução Normativa nº 97/12, as atenções do Conselho foram direcionadas para a questão da efetividade da medida para a restrição do fluxo migratório irregular.

O grupo de trabalho assinalava que a utilização da emissão de vistos por razões humanitárias através da solicitação de refúgio como forma de regularização da situação migratória fragilizava a referida Resolução e, também, desvirtuava o uso do instituto jurídico do refúgio. Por esse motivo, defendia a preservação do sentido original da Resolução Normativa, ou seja, a formação de um canal formal migratório para haitianos. E, por conseguinte, argumentava que o CNIg deveria privilegiar a expedição de vistos em Porto Príncipe, por meio da suspensão do limite de 1.200 vistos anuais.

O Conselho decidiu examinar com urgência a alteração da Resolução Normativa nº 97, que expiraria em 13 de janeiro de 2014, devido a situação de emergência decretada no estado do Acre e, após a realização de reuniões interministeriais, foi decidida a eliminação do teto de 1200 vistos anuais.

O CNIg publicou a Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013, que revogou a limitação do número anual de vistos e determinou que o visto em caráter especial, por razões humanitárias, fosse também concedido pelo Ministério das Relações Exteriores.

Nessa análise, abordamos também a prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97/12, até 30 de outubro de 2016, pelas Resoluções Normativas nº 106/13, nº 113/14 e nº 117/15. A Resolução Normativa nº 97 tinha vigência até janeiro de 2014 e, para subsidiar a decisão do CNIg sobre a sua prorrogação, foi enviada uma missão ao Haiti em parceria com a OIM, bem como a proposta foi debatida com Casa Civil da Presidência da República. O Conselho propôs que fosse mantido o canal formal para migração haitiana e, por conseguinte, publicou a Resolução Normativa nº 106 de 24 de outubro de 2013, que prorrogou a Resolução Normativa nº 97, por mais doze meses, ou seja, até janeiro de 2015.

Notamos que, em uma conjuntura distinta daquela que suscitou as condições que propiciaram a publicação da Resolução nº 97/2012, o Conselho discutiu novamente pela sua prorrogação. No entanto, as motivações para a edição e a expansão desse canal migratório formal estavam saturadas, razão pela qual a foi prorrogada apenas até 30 de outubro de 2015, através da publicação da Resolução Normativa nº 113, de 15 de dezembro de 2014.

Em 2015, a atuação governamental no aprimoramento do processo de acolhimento e recepção dos migrantes haitianos, motivou o debate sobre a prorrogação da Resolução Normativa nº 97/2012. O grupo de trabalho compreendia que tais medidas haviam fomentado a concessão de vistos na Embaixada Brasileira em Porto Príncipe, bem como, desestimulado o fluxo irregular.

Devido à ausência de uma legislação que contemple a questão dos novos fluxos migratórios para o Brasil, o Conselho optou pela prorrogação da vigência da Resolução Normativa nº 97, através da publicação da Resolução Normativa nº 117, de 12 de agosto de 2015, que prorrogou a sua vigência até 30 de outubro de 2016. De todo modo, as Resoluções Normativas foram mecanismos relevantes para responder a uma demanda migratória específica, mas, certamente, não suficientes para dar conta da complexidade decorrente da inserção do país no contexto das migrações internacionais.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Cambio climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR, 14 de ago. de 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ad7471b2.html>>. Acesso em: 20/04/2013.

ALMEIDA, Paulo Sérgio de. Política Nacional de Imigração e Proteção ao Trabalhador Migrante (Proposta). **Portal do Trabalho e Emprego**, Brasília, 15 de jun. de 2010. Internacional. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/politicamigrante/default.asp>>. Acesso em: 23/05/2013.

ARAGON, Luis E. (org.). Migração Internacional na Pan-Amazônia. Belém: NAEA / UFPA, 2009.

BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change Source. **Population and Environment**, vol. 23, n. 5, 2002.

BRASIL. [Projetos de Leis e Outras Proposições](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102). Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102>>. Acesso em 27/03/2015.

CAMPOS, Marden Barbosa de. “Estimativas de migração internacional no Brasil: os velhos e os novos desafios”. In: OLIVEIRA, Luiz Antonio Pinto e Oliveira, Antônio Tadeu Ribeiro (orgs.). *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

GODOY, Gabriel Gualano de; GALVÃO, Janaína. “Protección humanitária complementaria a víctimas de desastres socio-ambientales: la respuesta jurídica al caso de los haitianos en Brasil”. In: ZAFFARONI, Eugenio Raúl & ALBANESE, Susana (orgs.). *Derechos humanos: reflexiones desde el Sur*. Buenos Aires: Infojus, 2012.

FACHIN, Patrícia; JUNGES, Márcia. “Haitianos: os novos imigrantes do Brasil. Entrevista especial com Duval Magalhães e Sidney da Silva”. In: Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios. *Novos fluxos migratórios: uma nova questão social*. Resenha MIGRAÇÕES NA ATUALIDADE, Ano 23, nº 88, Setembro 2012.

FARIAS, Andressa; FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita. Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6, 2011.

MÁRMORA, Lélío. *La políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós Iberica, 2003.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Refugiados. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 12/06/2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Audiência pública discutirá situação jurídica de haitianos em solo brasileiro. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/noticias/audiencia-publica-discutira-situacao-juridica-de-haitianos-em-solo-brasileiro>>. Acesso em: 12/04/2012.

\_\_\_\_\_. CNIG. Conselhos e Comissões. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/cni/cnig-aprova-proposta-de-projeto-de-lei-sobre-migracoes.htm>>. Acesso em: 27/03/2015.

RODRIGUES, Julia de Souza; LOIS, Cecilia Caballero. A construção de uma resposta à imigração irregular haitiana: uma análise sobre a formulação da Resolução Normativa nº 97/12 no Conselho Nacional de Imigração (CNIG).. In: Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico; Susana Camargo Vieira. (Org.). *Direito internacional e direitos humanos II*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, v. II, p. 66-91.

SANT'ANA, Marcílio R. "Livre circulação de trabalhadores no MERCOSUL?" In: COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais: contribuições para políticas, Brasília*: CNPD, 2001.

SEYFERTH, Giralda. *Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político*. Trabalho apresentado na Mesa Redonda Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. 26ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 01 e 04 de junho de 2008, Porto Seguro, Brasil.

VENTURA, Deisy; ILLES, Paulo. *Qual a política migratória do Brasil? Le monde diplomatique Brasil*, 7 de mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em 12/04/2012.

VONO, Daniela; MARTÍNEZ, Jorge. Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI. **Revista de Geografía Norte Grande**, 2005.

WOOLDY, Edson Louidor. Los flujos haitianos hacia América Latina: Situación actual y Propuestas. **Servicio Jesuita a Refugiados para Latinoamérica y el Caribe (SJR LAC)**, 26 de Mai. de 2011. Disponível em: <[http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios\\_e\\_informe/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf](http://www.entreculturas.org/files/documentos/estudios_e_informe/Flujos%20haitianos%20haciaAL.pdf)> Acesso em: 12/06/2016.