

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS - CCSH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD
MESTRADO EM DIREITO**

**A INTEGRAÇÃO E CONVERGÊNCIA DO ASILO E REFÚGIO NA
DECLARAÇÃO DE CARTAGENA: DA COLONIALIDADE DE
GENEVA À DECOLONIALIDADE DE CARTAGENA**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Tiago Baptistela

Santa Maria, RS, Brasil

2016

**A INTEGRAÇÃO E CONVERGÊNCIA DO ASILO E REFÚGIO NA DECLARAÇÃO
DE CARTAGENA: DA COLONIALIDADE DE GENEVRA À DECOLONIALIDADE
DE CARTAGENA**

Por

Tiago Baptistela

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós Graduação em Direito, na Área de Concentração Direitos Emergentes na Sociedade Global, com ênfase na Linha de Pesquisa Direitos da Sociobiodiversidade e Sustentabilidade da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Prof^a. Dr^a.Giuliana Redin

Santa Maria, RS, Brasil

2016

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Direito
Mestrado em Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**A INTEGRAÇÃO E CONVERGÊNCIA DO ASILO E REFÚGIO NA DECLARAÇÃO
DE CARTAGENA: DA COLONIALIDADE DE GENEVRA À DECOLONIALIDADE
DE CARTAGENA**

elaborado por

Tiago Baptistela

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Giuliana Redin(UFSM)
Presidenta/Orientadora

Prof^a.Dr^a. Maria Beatriz Oliveira da Silva (UFSM)
(1^a Examinadora)

Prof^o.Dr. Gilmar Antonio Bedin(UNIJUI)
(2^o Examinador)

Santa Maria, 30 de junho de 2016.

DEDICATÓRIA

Dedico essa pesquisa a todos que acreditam e se empenham na construção de um mundo mais humano, igualitário e solidário.

Minha dedicatória é extensiva à Andressa (esposa) e à Valentina (filha) pela paciência e amor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um momento muito difícil, pois ao mencionar nomes, é possível cair no esquecimento. Contudo, ao longo desta jornada, algumas pessoas foram fundamentais para que este sonho fosse realizado.

O mestrado foi construído por uma tríade: FORÇA DE VONTADE, PERSISTÊNCIA E FÉ. Em alguns momentos, acreditei que e o mestrado foi meu objetivo mais complexo. Parecia algo tão distante e tão perto ao mesmo tempo. Por isso é necessário compartilhar o sabor desta vitória, com aqueles que jamais titubearam que este dia chegaria e que seria possível.

Agradeço...

A Deus pela força nos momentos difíceis em que foi necessário olhar para frente, ter persistência e fé.

A minha família, porto seguro, fonte de amor incondicional.

Aos amigos e colegas que conheci durante o mestrado. Em especial, a parceira de todas as horas, Claudete. Por dividirmos angústias, trabalhos e conquistas.

A Coordenação do PPGD pela condução da grade curricular do mestrado em direito, pela ética, imparcialidade e incentivo. Meus agradecimentos expressivos ao Professor Ernani e ao Técnico Administrativo Luiz, sempre dispostos a auxiliar no que for preciso.

Aos mestres, meus professores, que muitas vezes proporcionaram discussões construtivas e reflexivas durante esses dois anos de mestrado. Agradeço pelo aprendizado compartilhado e as amizades construídas ao longo do caminho.

A Orientadora, obrigado.

A Universidade Federal de Santa Maria agradeço pela oportunidade de mais uma vez, retornar a esta instituição, ter sido acolhido pelo Programa de Pós-Graduação em Direito e pela qualidade de ensino ofertado.

Por fim, agradeço a todos que torceram por esta conquista. Aqueles que acreditaram que seria possível e que depositaram vibrações positivas para este dia. A vocês que direta ou indiretamente contribuíram nesta jornada, meu obrigado!

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Curso de Mestrado em Direito
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

A INTEGRAÇÃO E CONVERGÊNCIA DO ASILO E REFÚGIO NA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA: DA COLONIALIDADE DE GENEVRA À DECOLONIALIDADE DE CARTAGENA

AUTOR: Tiago Bapitstela
ORIENTADORA: Profa. Dra. Giuliana Redin
LOCAL E DATA DA DEFESA: SANTA MARIA, RS, 30 DE JUNHO DE 2016.

O tema central do presente trabalho é a análise da integração e da convergência dos institutos do asilo e do refúgio na Declaração de Cartagena. Os institutos do asilo e refúgio consolidaram-se na agenda global, por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e a Convenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados de 1951, mas é na Declaração de Cartagena que eles adquirem uma maior relevância na perspectiva dos países latino-americanos. Esse processo demonstra a superação da visão eurocêntrica sobre o tema e a emergência de uma visão decolonial sobre o mesmo. Este avanço é fruto da maior preocupação da América Latina, após um longo e duro ciclo político autoritário, com a proteção dos direitos humanos para além dos Estados soberanos. É por isso, que a Declaração de Cartagena amplia a definição de refugiado e reconhece a sua possibilidade diante da ameaça de violação dos direitos humanos. Desta forma, é possível afirmar que o espírito de Cartagena impulsionou uma forma avançada de proteção das pessoas em situação de vulnerabilidade no contexto da mobilidade humana internacional, além de incluir na sua definição as causas do asilo. A integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena possibilita, assim, a compreensão de como o pensamento decolonial pode impulsionar a formação de um novo parâmetro para a proteção da mobilidade humana internacional no caso conflito político e de ameaça aos direitos humanos. Portanto, a Declaração de Cartagena supera a concepção eurocêntrica sobre os institutos abordados e possibilita uma proteção mais ampla aos direitos humanos na situação de conflitos políticos. A análise do tema e suas implicações é feita utilizando-se o método dialético.

Palavras-chave: Asilo e refúgio. Declaração de Cartagena. Integração e Convergência.

ABSTRACT

Masters dissertation
Master in Law
Federal University of Santa Maria – UFSM

**INTEGRATION AND ASYLUM OF CONVERGENCE AND REFUGE IN THE
DECLARATION OF CARTAGENA: GENEVA COLONIALITY THE CARTAGENA
DECOLONIALIDADE**

AUTHOR: Tiago Bapitstela
ADVISOR: Profa. Dra. Giuliana Redin
PLACE AND DATE OF DEFENCE: SANTA MARIA, RS, June 30, 2016.

This work, which adopts the dialectical method, sought in his two chapters address the integration and convergence of asylum and refuge in the Cartagena Declaration, and its regional advances. Asylum and refuge institutes consolidated on the global agenda, through the Universal Declaration of Human Rights of 1948 and the Convention of the High Commissioner of the United Nations for Refugees, 1951. This building process took place in the architecture of the nation-state model representing a view of Eurocentric colonialism. Thus, the modern system of nation-state interferes in the agenda of human protection, the coloniality and Eurocentric vision of treating the subject, which historically legitimize a process of human rights restrictions on the State's interests. The Cartagena Declaration of 1984 may represent a process of Decoloniality of thought and sense of State in the regional context of Latin America, it extends the definition of refugee and recognizes the massive violation of human rights as refuge hypotheses. Thus, the spirit of Cartagena is the main regional political document whose parameters establish more comprehensive protection to people in vulnerable situations in the context of international human mobility, and includes in its definition the causes of asylum. The integration and convergence of asylum and refuge in the Declaration of Cartagena provides understand Decoloniality the classic model of treating protection of human beings, victims of international human mobility, because the definition of both institutes is bonded on the broad concept of refugee. Therefore, the process of Cartagena is the Decoloniality the Eurocentric conception of the asylum and refuge, and makes it possible to expand the protection of the human person, whose achievements are conditional on political will of the Latin American states.

Key-words: Asylum and refuge. Cartagena Declaration. Integration and convergence.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACLNR	Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACRJ	Alto Comissariado para os Refugiados Judeus
Cruz Vermelha	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
Declaração de San José	Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados Internos
Declaração de Cartagena	Declaração de Cartagena sobre refugiados
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização de Unidade Africana
PAM	Declaração e Plano de Ação do México
Protocolo de 1967	Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 O INSTITUTO DO ASILO.....	16
1.1 A Trajetória Histórica do Instituto do Asilo.....	16
1.2 O Instituto do Asilo no século XX.....	17
1.3 O Instituto do Asilo e a União Européia.....	18
1.4 A América Latina e o Instituto do Asilo.....	19
1.5 A América Latina e os Tipos de Asilo.....	20
1.6 O Instituto do Asilo e o Brasil.....	23
2 O INSTITUTO DO REFUGIADO.....	31
2.1 A Trajetória Europeia do Instituto do Refúgio.....	31
2.2 O Instituto do Refúgio e as Outras Regiões do Mundo.....	37
2.3 O Refúgio e Asilo na Estrutura do Estado-Nação.....	49
3 O ASILO E DO REFÚGIO NA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA: UMA PERSPECTIVA DECOLONIAL.....	55
3.1 A Integração e Convergência do Asilo e do Refúgio na Declaração de Cartagena.....	55
3.2 A Elaboração dos Conceitos de Colonialidade e Decolonialidade.....	60
3.3 As Perspectivas Decolonial dos Institutos do Refúgio e do Asilo.....	64
CONCLUSÃO.....	70
REFERÊNCIAS.....	74

INTRODUÇÃO

Os temas do asilo e do refúgio foram durante muito tempo relegados a um segundo plano pelos juristas brasileiros. A bibliografia rarefeita, esparsa e descontínua comprova essa afirmação. Atualmente, a temática se tornou foco de discussão devido ao contexto global atual e algumas publicações foram editadas, modificando a despreocupação de costume.

O desafio proposto nesse trabalho é investigar e compreender alguns aspectos da proteção jurídica internacional da pessoa humana. Neste contexto, o trabalho se preocupa mais diretamente com a análise dos antecedentes e origens dos institutos do asilo e do refúgio. Por isso, se preocupa com os fundamentos históricos, políticos e jurídicos relacionados ao fenômeno da mobilidade humana e com sua evolução no contexto da discussão ou debate sobre colonialidade e decolonialidade.

Os institutos do asilo e do refúgio tiveram origens diferentes e percursos históricos específicos. O primeiro instituto teve origem no mundo antigo. O segundo surgiu após a Segunda Guerra Mundial. De fato, o instituto do refúgio está relacionado às demandas europeias do referido período¹ e foi reconhecido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH). Além disso, sua presença legal foi reforçada, em 1951, com a Convenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Estes dois importantes documentos legais internacionais, embora tenham sido elaboradas pela Organização das Nações Unidas (ONU), refletem, em seu conteúdo e em sua formatação, um pensamento eurocêntrico, ou seja, reproduziam uma noção de nacionalidades uniformes, tendo a Europa como um modelo de vida, o que acaba por deslegitimar formas de vida diferentes, em outras palavras, uma forma de excluir os indesejados.

A reivindicação de abrigo e proteção é retratada pela célebre obra *Origens do Totalitarismo*, de Hannah Arendt (2012), em que observa no período pós-guerra circunstâncias a que as pessoas oriundas da imigração forçada (refúgio) eram submetidas. Trata-se de uma adequação forçada ao modelo de Estado-Nação. Os “refugos da terra”, tratamento destinado, segundo a autora, aos sujeitos sem Estado

¹ Genocídios, conflitos étnicos e civis, purificação étnica, minorias, refugiados e apátridas.

e outras minorias sem nacionalidade, não são bem vistos aos olhos de um modelo político que enquadrava sujeitos em culturas formadas a partir de uma base de identidade nacional.

O surgimento de outros casos de fluxo de imigrantes em outros continentes como a África e a América Latina, em especial no período das ditaduras na América Central (Nicarágua, Guatemala e El Salvador), no início da década de 1980, provocaram um fluxo de mais de dois milhões de indivíduos, devido aos conflitos internos daqueles países (ACNUR, 2000, p. 142).

Entretanto, na época dos acontecimentos não existia no âmbito regional um sistema político e jurídico que oferecesse proteção aos refugiados, visto que se encontravam à margem das definições clássicas de asilo na DUDH e de refúgio da Convenção de 1951.

Assim, o processo de elaboração da Declaração de Cartagena emerge no contexto dos conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos 70 e principalmente durante os anos 80, pois as principais normas internacionais sobre refúgio e asilo não atendiam às aos fluxos migratórios regional na América Latina.

Embora a referida Declaração não tenha sido formalmente vinculativa, foi uma resposta política de inclusão e se tornou uma referência regional fundamental na proteção dos refugiados, tendo, inclusive, se expandindo para outros Estados da América Latina não participantes da mesma², o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, ampliar políticas de proteção e abrigo aos refugiados.

Esclarecida esta questão, é importante revelar que a presente pesquisa partiu do seguinte questionamento inicial: a integração e convergência dos institutos do asilo e do refúgio ocorrido na elaboração da Declaração de Cartagena possibilita a superação da visão eurocêntrica presente no tratamento dado para a mobilidade humana indesejada na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção da ONU de 1951?

Por isso, o trabalho confronta as compreensões de asilo e refúgio presentes na Declaração Universal de Direitos Humanos e na Convenção de 1951 com os conceitos de colonialidade e decolonialidade elaborados pelo sociólogo peruano Anibal Quijano.

² Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

Neste sentido, o trabalho destaca que, em muito países da América Latina, a forma de pensar os problemas seguiu, inicialmente, o padrão dos colonizadores, tendo como base a ideia de raça e a concepção de que a Europa e os europeus estão num estágio de desenvolvimento civilizatório mais avançado e que devem ser imitados.

Mas, que isto não um consenso. Ao contrário, há um conjunto de autores (Quijano, 2009) que não aceitam esta forma de pensar e desenvolveram o conceito de decolonialidade. Este conceito defende a luta contra essa concepção e as implicações que a mesma gera em termos de poder e de percepções sobre o mundo (Quijano, 2009).

Este estudo está estruturado em três capítulos. O primeiro e o segundo capítulos apresentam os principais aspectos históricos dos institutos do asilo e do refúgio. O terceiro analisa integração e convergência dos institutos na Declaração de Cartagena, seus avanços e suas conexões com o pensamento decolonial de Anibal Quijano. Em síntese, este terceiro capítulo contribui para desconstruir a visão eurocêntrica destinada à proteção das vítimas da mobilidade humana internacional indesejada.

Para que esta questão fosse respondida, esta investigação escolheu o uso do método dialético, pois este proporciona uma interpretação dinâmica da realidade, uma vez que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas e culturais (GIL, 2009).

Para Lakatos e Marconi (1991), a dialética propicia analisar as coisas não na qualidade de objetos fixos, mas em movimento. Nenhuma coisa está "acabada", encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver, pois o fim de um processo é sempre o começo de outro. Por outro lado, as coisas não existem isoladas, destacadas umas das outras e independentes, mas como um todo coerente. Deste modo, a dialética trabalha o princípio da tese, antítese e síntese, na qual, o fim de uma etapa é o começo de outra mais avançada, num processo contínuo e dinâmico.

1. O INSTITUTO DO ASILO

1.1. A Trajetória Histórica do Instituto do Asilo

O termo asilo na antiguidade esteve relacionado ao poder divino que conseguia dominar os homens ferozes dos séculos primitivos através da religião. Nesse sentido, o asilo religioso é o mais antigo, e que mais tarde, por força do cristianismo, foi denominado eclesiástico e canônico, pois se inspirava em princípios piedosos de proteção divina (CARVALHO, 2000).

No decorrer dos séculos XV, XVI, XVII, e XVIII, conforme Mello (1997, p.928), esse sentido do asilo se desenvolveu devido ao grande número de guerras religiosas. Desse modelo, reconhecia-se o asilo territorial apenas para o criminoso comum, sendo que o criminoso político não gozava desse direito, uma vez que poderia se tornar ameaça à soberania. O poder da concessão do asilo, assim como os outros poderes atribuídos aos príncipes, tinha origem divina.

Por outro lado, de acordo com Jubilut (2007, p.38) que foi no século XVII que o asilo se positivou pela primeira vez, na Constituição Francesa de 1793:

A partir desse período que o asilo passa a sofrer uma alteração: até então os beneficiados pelo asilo eram, em sua grande maioria, criminosos comuns, sendo que os “criminosos políticos” não eram contemplados por esse instituto. A razão para isso era a existência à época, na maior parte do mundo, de regimes absolutistas, em que vigia a ideia de que a concessão de proteção a pessoas contrárias a esse tipo de regime significava um ato contrário e inamistoso ao Estado de que provinham.

Com as alterações políticas da Revolução Francesa, mencionadas por Jubilut (2007), o asilo passou a ser concedido aos “criminosos políticos” e não mais a criminosos comuns, em virtude dos ideais de liberdade propugnados. Os criminosos comuns anteriormente beneficiados, segundo Mello (1997, p.928), passaram a ser extraditados.

Na América Latina a instabilidade das instituições políticas e as constantes revoluções destacaram-se pela necessidade de se proteger a pessoa do criminoso político (MELLO, 1997, p.934). Nesse sentido, a regulamentação regional foi construída desde o final do século XIX com os seguintes principais tratados e convenções: Tratado de Direito Penal de Montevideu (1889); Convenção de Havana

(1928); Convenção de Asilo Político de Montevideu (1933); Tratado de Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939).

1.2. O Instituto do Asilo no século XX

Os eventos das Grandes Guerras Mundiais, conforme destaca Hannah Arendt (2012, p.384), proporcionam a chegada de centenas de milhares de apátridas e, como consequência, a abolição tácita do direito de asilo que, antes símbolo dos Direitos do Homem na esfera das relações internacionais, tornou-se paulatinamente anacrônico, entrando até em conflito com os direitos internacionais do Estado.

Assim, o período posterior à Segunda Guerra Mundial apresentou a necessidade de organizar um compromisso formal e solene que desse acesso ao asilo como um direito humano. No processo de elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), a última versão contemplou a seguinte redação:

Art. 14º(...)

1.Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.

2.Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por actividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948).

A redação da DUDH de 1948 permitia concluir que a partir desse momento o asilo foi positivado universalmente, embora o direito não era do indivíduo e sim do Estado, visto que não existia qualquer obrigatoriedade do Estado em conceder o asilo.

Por isso, segundo Jubilut (2007, p. 37), é possível definir que o instituto do asilo é o instrumento pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguições sofridas por esse em outro Estado.

De acordo com Carvalho (2000,p.01), modernamente falando, formaliza-se o direito de asilo na acolhida que o Estado concede ao perseguido provindo de jurisdição externa, cujos direitos fundamentais sofrem ameaça grave real ou presumida. No entanto, o asilo, para ser considerado, depende de condições estabelecidas pelo Direito Internacional.

Apesar de sua finalidade estar relacionada na proteção dos direitos humanos, o asilo é um direito do Estado e não do indivíduo. Categoricamente, o Estado solicitado não é obrigado a conceder o asilo, e pertence à autoridade estatal, que possui o poder

discricionário de conceder, conforme sua conveniência e oportunidade, a escolha de quem vai ser beneficiado ou não.

As condições impostas no ato de concessão do asilo não observam apenas os requisitos estabelecidos pelo Direito Internacional, conforme defendido por Carvalho (2000) e pelos Direitos Humanos. O Estado-Nação analisa primeiramente de forma interna, se o solicitante é desejado ou não pelo Estado, cuja prática justifica o esgotamento do caráter humanitário do asilo.

1.3. O Instituto do Asilo e a União Europeia

De outro lado, o asilo na União Europeia (UE) está previsto na Carta dos Direitos Fundamentais, que prevê o direito de asilo no artigo 18, garantido no quadro da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967, relativos ao Estatuto dos Refugiados, nos termos do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (UNIÃO EUROPEIA, 2000).

Assim, o asilo é considerado, na normativa da comunidade europeia, dentro do instituto do Refúgio, compreendendo-se na interpretação de tal dispositivo que o asilo pode ser requerido na solicitação de refugiado.

Apesar do artigo 18 da Carta Europeia garantir o direito de asilo na UE não prevê formas de facilitar a chegada dos requerentes ao seu território. As pessoas que procuram asilo na Europa são majoritariamente nacionais de países que necessitam de visto para entrar na UE. Como por muitas vezes essas pessoas não preenchem os requisitos para obterem um visto normal, podem ter que atravessar a fronteira de forma irregular (UNIÃO EUROPEIA, 2014).

O artigo 3º, item n.º1, do Regulamento de Dublin (Regulamento (UE)n.º604/2013) exige que os Estados-Membros da UE analisem todos os pedidos de proteção internacional apresentados por nacionais de países terceiros ou por apátridas e que esses pedidos sejam analisados por um único Estado-Membro.

O direito de asilo na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia só é aplicável a partir do momento em que uma pessoa tenha chegado à fronteira, incluindo águas territoriais e zonas de trânsito e seguido as regras da Diretiva Procedimentos de Asilo (2013/32/UE) (UNIÃO EUROPEIA, 2013).

Para ter acesso ao território de um dos Estados-Membros da UE por meio da solicitação asilo, o requerente será submetido ao procedimento das 37

inadmissibilidades previstas na Diretiva do Procedimento de Asilo. Isto significará que a pessoa não será repelida na fronteira ou em qualquer outro lugar sob a jurisdição de um Estado, se com isso surgir o risco de ser vítima de torturas ou de penas ou tratamentos desumanos ou degradantes (CONSELHO DA EUROPA, 1953).

1.4. A América Latina e o Instituto do Asilo

O instituto do asilo encontrou na América Latina um espaço de consagração. Este papel relevante foi decorrente da instabilidade das instituições políticas da região e suas constantes revoluções e conflitos políticos violentos. Foram estes fatos que motivaram a necessidade de se proteger as pessoas diante das rupturas políticas (MELLO, 1997, p.934).

Na América Latina, a positivação do asilo teve início com o Tratado de Direito Penal Internacional de Montevideú, de 1889, o qual excluía de sua abrangência o criminoso comum (RAMOS, 2011, p.23). Após o Tratado de Direito Penal de Montevideú (1889), vieram a Convenção de Havana (1928); a Convenção de Asilo Político de Montevideú (1933); o Tratado de Asilo e Refúgio Político de Montevideú (1939); a Convenção Interamericana de Asilo Diplomático e Territorial de Caracas (1954); e a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (MELLO, 1997, p.934).

Em relação a Convenção Interamericana de Asilo Diplomático e Territorial de Caracas (1954) é importante destaca, seguindo Mello (1997, p.932), que a mesma estabelecida, entre outros temas, um conjunto significativo de direitos e deveres do asilado:

- a) Garante ao asilado a liberdade de expressão do pensamento como reconhecida aos demais habitantes do Estado, inclusive contra o seu governo desde que os conceitos expressos não constituam propaganda sistemática por meio da qual se incite ao emprego da força ou da violência contra o governo do Estado que apresentar reclamação;
- b) A liberdade de associação só poderá ser restringida se a reunião tiver por objetivo promover o emprego da força ou da violência contra o governo do Estado que apresentar reclamação;
- c) Os que fizerem parte de movimentos subversivos poderão ser internados a uma distância prudente das fronteiras do Estado que for interessado;
- d) Os internados só poderão sair do Estado de refúgio comunicando esse fato ao seu governo e sob a condição de não se dirigirem ao país de sua procedência.

O principal documento da região é, contudo, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) de 1969.³ Entre outros avanços, o referido documento legal internacional define, em seu Art. 22, item 7, que o asilo é o direito do indivíduo de buscar e receber proteção em território estrangeiro⁴. Esta formatação é bastante diferente do que estabelece a Declaração Universal, de 1948, que apenas assegura o direito de solicitar, ficando o respectivo Estado com o Estado de aceitar ou não o pedido.

Portanto, a inovação mais importante da Convenção Americana de 1969 é, por um lado, a transformação do direito de asilo em um direito individual e, por outro, um novo dever dos Estados. Este avanço fica evidente se lermos o Art. 22 do referido documento:

Art. 22 – (...)

7. Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, de acordo com a legislação de cada Estado e com as Convenções internacionais (CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS).

Este é um avanço extraordinário. O Brasil ratificou o referido documento a partir da publicação do Decreto Presidencial nº 678 de 6 de novembro de 1992. Tal iniciativa ajudou para a afirmação da aplicação dos direitos humanos no país e passou a nortear o processo de análise da concessão ou não de asilo no país para os que solicitarem.

1.5.A América Latina e os Tipos de Asilo

Na América Latina, como já referido, o surgimento do instituto do asilo é datado do final do Século XIX e tem uma relevância fundamental. Esta importância se manifesta, entre outros fatos, na complexidade que o instituto possui. É que, como lembram Barichello (2015, p.337) e Jubilut (2007), somente a América Latina diferencia os diversos tipos de asilos: os chamados asilos político, territorial e diplomático.

³ Artigo 22, 7 – Toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os convênios internacionais.

⁴ Artigo 27 – Toda pessoa tem o direito de, em caso de perseguição não resultante de crimes comuns, buscar e receber asilo em um território estrangeiro, de acordo com as leis de cada país e dos diplomas internacionais.

De fato, é normal, nas demais regiões, falar-se apenas de asilo *lato sensu*. Por exemplo, nos Estados europeus, o asilo político é considerado uma afronta à soberania, na medida em que permite aceitar como asilados políticos pessoas que tenham cometido crimes políticos, o que configura uma causa de exclusão na concessão de refúgio.

A maior complexidade do instituto na América Latina deve-se a algumas circunstâncias específicas. Entre estas circunstâncias, destaca-se o longo período de ditadura militar vivenciado após 1960. A ditadura militar referida está conectada ao cenário internacional de polarização do mundo entre Estados Unidos e União Soviética, na qual o asilo deixou de se basear nos critérios legais internacionalmente estabelecidos, avaliando-se apenas nos interesses dos blocos capitalistas e comunista.

Nesse período, se o solicitante de asilo viesse de um Estado do bloco adversário e possuísse uma concepção culturalmente diferente de vida, a pessoa era aceita a fim de mostrar as vantagens do país de acolhida em oposição às desvantagens do país de origem. Mello (1997, p.935) critica essa orientação, pois o instituto do asilo, tendo fins humanitários, não deveria ser influenciado por aspecto político-diplomático.

Mas, independente deste fato, é possível dizer que, nas décadas de 1970 e 1980, o asilo na América Latina foi um instituto amplamente utilizado na América Latina. Esta utilização foi motivada pela instabilidade política na região oriunda das revoluções, ditaduras militares e golpes de Estado, que levaram à necessidade de conceder aos perseguidos o reconhecimento de asilo aos supostos criminosos políticos.

Neste cenário, de acordo com Jubilut (2007, p.38), a principal espécie de asilo utilizado foi o asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas. Assim, nas palavras do jurista José Francisco Rezek (2013, p.206-207),

Asilo político é o acolhimento, pelo Estado, de estrangeiros perseguidos alhures – geralmente, mas não necessariamente, em seu próprio país patrial – por causa de dissidência política, de delitos de opinião, ou por crimes relacionados com a segurança do Estado, não configuram quebra do direito penal.

Por outro lado, conforme a Jubilut (2007, p.38), o asilo político se subdivide em dois tipos:

(1) asilo territorial– verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) asilo diplomático– o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

O asilo territorial, nas palavras de Hildebrando Accioly (2010, p.345-346), é assim caracterizado:

O asilo territorial, que não deve ser confundido com o diplomático, pode ser definido como a proteção dada por um Estado, em seu território, a uma pessoa cuja vida ou liberdade se acha ameaçada pelas autoridades de seu país por estar sendo acusada de haver violado a sua lei penal, ou, o que é mais freqüente, tê-lo deixado para se livrar de perseguição política.

De outro lado, o asilo diplomático, denominado igualmente de interno, que se refere à acolhida em prédio de missão diplomática ou residência de Chefe de missão diplomática, tem como antecedente o asilo religioso e pode ser concedido em inúmeros locais segundo Mello (1997, p.935), exceto a sede das organizações internacionais:

- a) Ele pode ser dado nas legações. Nos termos da Convenção de Caracas, abrangem a sede de toda missão diplomática ordinária, a residência dos chefes de missão e os locais por eles destinados para esse efeito, quando o número de asilados exceder à capacidade normal dos edifícios.
- b) Nos navios e aeronaves militares o próprio comandante é quem concede o asilo. Entretanto, os navios e aeronaves militares que se encontrarem em estaleiros, arsenais ou oficinas para ser reparados não constituem local de asilo.

O asilo diplomático só dá proteção na sede das missões diplomáticas onde estão localizadas, não protegendo as do resto do país (MELLO, 1997, p.936). Por sua própria composição, “essa modalidade significa apenas um estágio provisório para o asilo territorial, a consumir-se no solo daquele mesmo país cuja embaixada acolheu o fugitivo, ou eventualmente no solo de um terceiro país que o aceite” (REZEK, 2013, p.207-208).

Essa espécie de asilo é pouco utilizada pelos Estados não pertencentes à realidade latino-americana, que utilizam o asilo esporadicamente, e normalmente para a proteção a criminosos políticos, geralmente sob intensos protestos dos Estados de onde se originavam as perseguições, razão pela qual a maioria dos doutrinadores

chega a afirmar que o instituto do asilo é uma prática restrita à América Latina (JUBILUT, 2007, p.39).

O caso do peruano Victor Raul Haya de La Torre (importante político peruano, que havia buscado asilo na Embaixada da Colômbia) é um típico exemplo, pois foi parar na Corte Internacional de Justiça (1950-1951), na qual o Peru não foi obrigado a conceder salvo-conduto para a saída segura pela ausência de dispositivo convencional que o obrigasse. Haya de La Torre ficou cinco anos na Embaixada, até sua saída acordada do Peru em 1954, após intensas negociações entre os países (RAMOS, 2011, p.23).

1.6. O Instituto do Asilo e o Brasil

No Brasil, a concessão do asilo passou a princípio constitucional das relações internacionais, ao tratar o tema na Constituição Federal de 1988, no artigo 4º, inciso X, mas segue a forma tradicional de analisar a solicitação do asilo e posterior ato do chefe de Estado que concede ou não o benefício.

Seguindo a tradição latino-americana, o texto constitucional brasileiro que trata o asilo político abrange o asilo diplomático e o asilo territorial, e a concessão destes não é tratada como obrigatoriedade, visto que a qualificação do indivíduo como perseguido político é da competência do chefe de Estado que trata das relações internacionais, pois é reservada ao Poder Executivo, a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisão de conceder asilo.

Nesse espírito, a Carta Magna estabelece como direito fundamental a proteção ao asilado de não se submeter à extradição quando o delito cometido no país de origem tiver caráter político ou de opinião, conforme o Art. 5º inciso LII.⁵

O asilo político é, constitucionalmente falando, como uma norma programática (MELLO, 1997, p.929), mas a regulamentação do instituto se encontra nos artigos 28 e 29 da Lei 6.815/1980 (BRASIL, 1980).

A técnica operacional da solicitação de asilo no Brasil é regradada pela Lei 6.815/80, que trata do Estatuto do Estrangeiro, em nos seus artigos 28 e 29⁶, cuja

⁵ Artigo 5º, inciso LII - não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

⁶Art. 28. O estrangeiro admitido no território nacional na condição de asilado político ficará sujeito, além dos deveres que lhe forem impostos pelo Direito Internacional, a cumprir as disposições da legislação vigente e as que o Governo brasileiro lhe fixar.

Art. 29. O asilado não poderá sair do País sem prévia autorização do Governo brasileiro.

concessão do asilo político a estrangeiro é ato de competência do Presidente da República que, após análise estatal por meio de parecer do Ministério da Justiça, lavra termo fixando o prazo de estada do asilado no país e as condições adicionais às quais ficará sujeito o asilado.

No prazo de trinta dias a contar da concessão do asilo, o asilado deverá registrar-se no Departamento de Polícia Federal e identificar-se pelo sistema datiloscópico. Caso o asilado precise se ausentar do país, para após reingressar, continuando na condição de asilado, deverá requerer autorização do Ministro da Justiça, assim como compete ao Ministro da Justiça a prorrogação dos prazos de estada do asilado (MORAES, 2010).

No entanto, o asilo não é mais um tema exclusivamente nacional e não pode mais o Estado desprezar a necessidade de fundamentação adequada na decisão sobre o asilo. A discricionariedade nacional é regrada e sua fundamentação pode ser rechaçada pelos órgãos internacionais (RAMOS, 2011, p.20).

Na ótica dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro, comprometendo-se na aplicação dos Direitos Humanos, observa-se a superação da visão clássica sobre a liberdade plena dos Estados, no que tange ao asilo a estrangeiros. O instituto passou a ser regido também por tratados e por declarações de direitos humanos de claro conteúdo consuetudinário no plano internacional, o que gerou uma vigilância internacional das decisões que anteriormente eram totalmente livres do Estado (RAMOS, 2011, p.20).

A Convenção Americana de Direitos Humanos, que vincula o Brasil, não pode ser livremente interpretada, pois deve o Estado brasileiro obediência à interpretação internacionalista da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que constantemente atualiza a sua interpretação e cria maiores obrigações aos Estados (RAMOS, 2011, p.20).

Por sua vez, o Estado que deseja a extradição do estrangeiro que obtém asilo em outro Estado pode questionar, perante os órgãos internacionais de direitos humanos, ou ainda nos mecanismos de solução de controvérsias entre Estados a fundamentação eventualmente equivocada do Estado asilante (RAMOS, 2011, p.20).

O asilo deturpado pode violar os direitos das vítimas das condutas anteriores do asilado, como, por exemplo, o direito à verdade e à justiça. Assim, não pode um

Parágrafo único. A inobservância do disposto neste artigo importará na renúncia ao asilo e impedirá o reingresso nessa condição.

Estado, impunemente, distorcer o asilo sob a unilateral alegação de “perseguição política”, concedendo-o a estrangeiro que praticou grave crime comum (e denegando, assim, a extradição), com claro prejuízo à cooperação jurídica internacional e aos direitos das vítimas que anseiam por justiça (RAMOS, 2011, p.21).

A prática do asilo, conforme Ramos (2011, p.20), consolidou-se no sentido de exigir três pressupostos para a caracterização da chamada “situação de asilo”:

SUBJETIVO - do ponto de vista subjetivo, deve ser o futuro asilado um estrangeiro;

OBJETIVO - do ponto de vista objetivo, a natureza da conduta realizada pelo estrangeiro deve ser política, não caracterizando crime comum nem atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas;

TEMPORAL - do ponto de vista temporal, deve existir o “estado de urgência”, com a constatação da atualidade da perseguição política.

Ramos (2011) explica que os atos contrários aos propósitos das Nações Unidas são mencionados expressamente na DUDH e consolidaram-se ao longo das décadas em sintonia com o desenvolvimento dos chamados crimes de *jus cogens* (crimes contra os valores essenciais da comunidade internacional, como o genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra).

Ocorre que, para o Estado conceder o asilo, o pedido deve ser submetido a qualificação (análise dos requisitos) que deve levar em consideração as informações do Estado territorial sobre o asilado. Entretanto, a decisão pertence exclusivamente ao Estado asilante.

O Ministério da Justiça esclarece, em seu *site*, que o “asilo normalmente decorre de casos particulares, onde o indivíduo é vítima de perseguição pessoal por motivos de opinião ou de atividades políticas”. Quando a dissidência política acarreta perseguição, procura um país onde estará protegido. É comum sua concessão a personalidades notórias.

O artigo XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da ONU e as convenções sobre o asilo determinam simplesmente que este não será concedido a pessoas procuradas por crimes comuns.

A concessão de asilo apresenta efeito constitutivo, dependendo exclusivamente da decisão do país, caracterizando-se como ato constitutivo, visto que o poder discricionário do Estado é mais amplo na concessão de asilo do que no reconhecimento do direito de refugiado, certo que a concessão do asilo é decisão política.

Assim, por ser uma decisão discricionária do Estado, da concessão ou não do asilo, não decorrem obrigações internacionais, nem mesmo a necessidade de formulação de políticas públicas que visem integrar o asilado político a seu novo local de moradia.

A Constituição brasileira destaca essa proteção ao acusado de crime político ou de opinião⁷, no entanto, em matéria das aplicações do direito internacional, o Brasil aplica, em primeiro lugar, o seu direito interno na análise do pedido de asilo.

Esse procedimento repercute no caso de solicitação de extradição, pois o Estado brasileiro não está obrigado a conceder asilo quando os crimes cometidos no país requerente tenham natureza política ou de opinião, ou conexos com esses.

Entretanto, quando, na análise do ato de concessão do asilo, os Estados não observam apenas as normas de direito internacional, o país solicitado verifica e analisa as questões de direito interno, políticas, jurídicas e, posteriormente, os compromissos internacionais de aplicação dos direitos humanos, para ao final o solicitante saber se é desejado ou não pelo Estado.

Infelizmente, o asilo chegou ao século XXI como um direito subjetivo de toda e qualquer pessoa de solicitar/requerer, quando alguém está sujeito a perseguição e tem o direito de procurar e de se beneficiar do asilo em outros países.

Importante ressaltar que não existe órgão internacional encarregado de fiscalizar o asilo; por sua vez, o Estado que deseja a extradição do estrangeiro que obtém asilo em outro Estado pode questionar apenas perante aos órgãos internacionais de direitos humanos ou ainda nos mecanismos de solução de controvérsias entre Estados a fundamentação eventualmente equivocada do Estado asilante (RAMOS, 2011, p.20).

O Brasil, após a ratificação da CADH DE 1969 e reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH, em 1998), não poderá mais conceder ou denegar asilo sem temer a vigilância internacional dos direitos humanos e eventual sentença condenatória vinculante da Corte IDH (RAMOS, 2011, p.24). Nesse sentido, Seitenfus e Ventura (1999, p.127) destacam que os critérios de concessão do asilo político com condição jurídica interna do asilado devem estar conformes ao direito internacional.

⁷ Art. 5º, LII- Não será concedida extradição de estrangeiro por crime político ou de opinião.

Os casos do asilo deturpado podem violar os direitos das vítimas das condutas anteriores do asilado, como, por exemplo, o direito à verdade e à justiça. Assim, não pode um Estado, impunemente, distorcer o asilo sob a unilateral alegação de “perseguição política”, concedendo-o a estrangeiro que praticou grave crime comum (e denegando, assim, a extradição), com claro prejuízo à cooperação jurídica internacional e aos direitos das vítimas que anseiam por justiça (RAMOS, 2011, p.21).

No caso de um estrangeiro que tenha buscado abrigo junto a alguma missão diplomática e o Estado não estiver disposto a lhe conceder, é prerrogativa do Estado encaminhá-lo a outro Estado que aceite recebê-lo, visto que os Estados não devem barrar o seu ingresso na fronteira ou expulsá-lo sob o risco de ser obrigado a voltar ao país onde poderá ser vítima de perseguição. É o chamado direito de não ser submetido a retorno forçado *non-refoulement* (ACCIOLY, 2010, p.734), cujo princípio também é aplicado no instituto do refúgio.

Dessa forma, o Estado não pode impedir a entrada de alguém que procure asilo no seu território, nem obrigá-lo a voltar para o Estado onde ele é perseguido. Esse princípio somente sofre exceção em caso de imperiosas razões de segurança nacional ou para salvaguarda da população, como no caso de uma massa de pessoas procurar asilo. Entretanto, o Estado deverá dar a essas pessoas a oportunidade de poderem ir para outro Estado, ou, ainda, lhes dar um asilo provisório (MELLO, 1997, p. 933).

Por exemplo, se o Brasil denegar injustamente a concessão de asilo a um indivíduo que será perseguido em seu Estado de origem (caso venha a ser devolvido), poderá ser processado perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos, por violação do Pacto de San José (RAMOS, 2011, p.20).

De fato, o artigo 22.8 da CADH dispõe que “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” (RAMOS, 2011, p.20).

Essa fórmula genérica, representada pela expressão “entregue a outro país”, impede que a denegação do asilo pelo Brasil leve ao retorno do indivíduo a território no qual sua vida ou liberdade estejam em risco pelas suas posições políticas. No sistema europeu de direitos humanos, todos os atos de devolução de estrangeiros

(denegação de asilo, extradição, expulsão, deportação) podem ser questionados perante a Corte Europeia de Direitos Humanos (RAMOS, 2011, p.20).

Rezek (2013, p.253) e Mazzuoli (2013, p.757) compreendem que, no instituto do asilo como instituição humanitária, não se exige reciprocidade. Os autores defendem que seja possível que o Estado territorial o aceite como princípio, ainda que o Estado asilante não tenha igual postura, por isso, algumas repúblicas latino-americanas têm admitido o asilo diplomático dado por embaixadas de países em cujo território tal prática não seria admitida (REZEK, 2013, p.253).

O asilo, nos termos da Convenção de Caracas, de 1954, apresenta algumas características contrárias à DUDH de 1948, como podemos observar que o Estado não pode permitir que o asilado exerça qualquer atividade política de qualquer natureza, e não há proteção aos desertores das forças de terra, mar e ar, a não ser que o ato que motiva o pedido de asilo tenha caráter político, as pessoas que se asilarem por crimes que não justificam o asilo deverão ser convidadas a retirar-se, ou, conforme o caso, ser entregues ao governo local (MELLO, 1997, p.936).

Em contrapartida, nos termos da Convenção de Caracas de 1954, o Estado tem em relação ao asilo uma série de deveres: a) deverá conceder o salvo-conduto para a saída de exilado quando o asilante o solicitar (art.12); b) deverá dar garantias ao asilado para que ele saia do território nacional (art.5); c) e, como um dever que decorre do Direito Internacional, podemos acrescentar que as Missões Diplomáticas que se encontram no seu território não sejam molestadas por terem concedido asilo a determinados indivíduos.

Portanto, a Convenção de Caracas de 1954, de característica humanitária, apenas procura preservar a vida, pois isso está justificado pela arquitetura político-normativa dos direitos humanos na estrutura de Estado-Nação.

Assim, Ramos (2011, p.24) considera exemplificativamente as principais características do asilo:

É um instituto voltado à acolhida do estrangeiro alvo de perseguição política; direito do Estado e não do indivíduo, sendo sua concessão discricionária, sujeita à reclamação internacional de qualquer outro Estado ou ainda do próprio indivíduo solicitante; natureza jurídica é constitutiva, pois o único direito estrangeiro, é de requerer o asilo; após a concessão terá efeitos ex nunc; pode ser concedido inclusive fora do território, nas modalidades do asilo diplomático; no Brasil, não há órgão específico ou trâmite próprio há livre atuação da diplomacia na análise do caso concreto.

Por fim, o asilo possui as causas que fundamentam o fim da proteção, tais como: a) naturalização do asilado no Estado de refúgio; b) quando o refugiado parte do Estado de refúgio; c) a sua expulsão do Estado de refúgio, o que só pode ocorrer em casos excepcionais; d) quando cessa a causa que motivou o asilo; e) morte do asilado (MELLO, 1997, p.933).

Embora o asilo e o refúgio apresentem, na sua essência, o mesmo objetivo da proteção da pessoa humana, a exemplo do asilo territorial, que se confunde com o *status* de refugiado, ambos se encontram fora do seu país, no continente americano o conceito de refugiado, conforme a Declaração de Cartagena de 1984, é mais amplo do que a definição clássica da Convenção de 1951. O que permite concluir que todo asilado territorial é refugiado, mas nem todo refugiado é um asilado territorial, pois esta última condição, quando concedida, é comunicada pelo Estado àquele de onde saiu o indivíduo e essa obrigação não existe no caso do refúgio.

Observa-se que o significado do direito ao asilo passou por várias transformações, partindo do direito próprio do indivíduo até tornar-se um direito exclusivo do Estado, justificado por Barichello (2015, p.331), com o desenvolvimento do Estado-Nação como uma entidade dotada de soberania sobre o seu território e tudo aquilo que se encontra nele, inclusive as pessoas. Com isso, o significado de direito de asilo mudou radicalmente.

Ramos (2011) relata que o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a possibilidade de análise judicial interna da concessão de asilo, pois, em caso de asilo concedido equivocadamente pela Chefia de Estado, “o STF não está vinculado ao juízo formulado pelo Poder Executivo”, podendo autorizar a extradição e, conseqüentemente, o fim da acolhida.

O autor destaca dois casos, dentre eles o Pedido de Extradição nº524 (Caso Stroessner), julgado em 31-10-1990 e a Extradição 1.085 julgada em 2011 (Caso Battisti) (RAMOS, 2011, p. 21).

Em ambos os casos, o STF se manifestou que não poderia rever a motivação do Presidente da República sobre a existência de perseguição política que autorizaria a denegação presidencial da extradição já autorizada pelo STF, mas poderia analisar os argumentos jurídicos de legalidade (RAMOS, 2011, p. 21).

Outro caso de repercussão foi o Pedido de Extradição do mexicano Sergio Sanchez, alegadamente envolvido no caso, muito exposto na mídia, da cantora Gloria Trevi, que responde perante a justiça mexicana por corrupção de menores (RAMOS,

2011, p. 22). No mérito, a questão de ordem busca, mais uma vez aqui, esclarecer se o pedido de asilo ou refúgio pode suspender o processo de extradição em trâmite.

Contudo, de acordo com o interesse das partes envolvidas, o STF se apresenta como mecanismo jurisdicional pode analisar se o ato de concessão foi deturpado ou não (era caso de crime comum) e autorizar a extradição. No entanto, por outro lado, o Presidente da República como chefe de Estado, fundado no temor de “perseguição política”, é competente para determinar a não entrega do asilado requerida na extradição, embora autorizada pelo STF, e cujo ato presidencial não pode analisado pela corte constitucional nesse aspecto.

Portanto, os acontecimentos históricos e políticos locais latino-americanos proporcionaram que o asilo universalmente estabelecido no Art.14 da DUDH fosse utilizado como mecanismo de proteção da pessoa humana, ao contrário do que se passou na Europa.

2. O INSTITUTO DO REFUGIADO

2.1. A Trajetória Europeia do Instituto do Refúgio

A proteção aos refugiados tem origem nos principais acontecimentos históricos e políticos ocorridos no início do século XX, dentre eles a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a Revolução Russa (1917) e o colapso do Império Otomano (1908-1922), que tiveram como consequência um alto número de pessoas em busca de proteção e abrigo.

A esses refugiados, as primeiras assistências foram prestadas pela Cruz Vermelha⁸ mas, com o aumento de indivíduos sob a sua custódia, a organização solicitou a ajuda da Liga das Nações⁹ para enfrentar a questão, na busca de encontrar soluções para o problema(JUBILUT, 2007)

A proteção internacional aos refugiados teve início com a organização do Alto Comissariado para os Refugiados Russos de 1921, efetuada pelo norueguês Dr. Fridtjof Nansen (1861-1930), nomeado pela Liga das Nações, o qual, desde 1919, vinha conduzindo a repatriação de prisioneiros de guerra em nome desse organismo (JUBILUT, 2007, p.75).

À frente do Alto Comissariado, o Dr.Nansen, em meados de 1926, organizou o acordo para a expedição de certificado de identidade para os refugiados russos e armênios, um dos principais documentos desta fase inicial, pois a Liga das Nações não assumiu nenhuma responsabilidade pelos atos da organização de proteção aos refugiados, visto que o assunto era tratado com uma questão pontual, uma vez que o órgão que coordenava previa sua extinção em 1931 (JUBILUT, 2007, p.75).

Preliminarmente observa-se que a proteção aos refugiados era tratada como um fenômeno temporário e sem um órgão internacional que coordenasse a gestão da proteção. Nesse aspecto, ocorreu a anexação do Alto Comissariado à Liga das

⁸Movimento Internacional da Cruz Vermelha é um movimento internacional humanitário, neutro e imparcial, não vinculado a qualquer Estado com o objetivo é proteger a vida e a saúde humana, e prevenir e aliviar sofrimento humano, sem discriminação baseado em nacionalidade, raça, sexo, religião, classe social ou opiniões políticas (CRUZ VERMELHA, 2016).

⁹Sociedade das Nações, também conhecida como Liga das Nações, foi uma organização internacional, idealizada em 28 de abril de 1919, em Versalhes (Paris), onde as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz. Sua última reunião ocorreu em abril de 1946.

Nações, que ficou encarregada de organizar outro órgão para tratar o assunto (JUBILUT, 2007, p.76).

A criação do Escritório Nassen para refugiados, em 1930, organizado pela Liga das Nações, teve como mérito a elaboração da Convenção de Genebra de 1933, que foi um dos primeiros instrumentos jurídicos internacionais relativos a refugiados, que dava às pessoas sob sua competência uma condição similar à de estrangeiros privilegiados (SANTIAGO, 1992, p.126). Segundo Jubilut (2007, p.76), o documento destacava:

Apesar de ter um conteúdo limitado, essa Convenção possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio do *non-refoulement* (que consiste na proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo), de vital importância para os refugiados. É ela até mesmo apontada, por alguns estudiosos do tema, como marco legal inicial desta vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

No decorrer da década de 30 no século XX, período que antecedeu a Segunda Guerra Mundial, surgiu um novo grupo de pessoas perseguidas, chamadas de “judeus alemães”, em virtude de seu *status* civil, que necessitavam da proteção concedida aos refugiados. Então, em 1936, criou-se o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, com data limite para encerramento das suas atividades (JUBILUT, 2007, p.76).

Por outro lado, a Noruega, preocupada com a proteção internacional das pessoas refugiadas, propôs a unificação do tratamento dos refugiados e a criação de um único organismo internacional encarregado de sua coordenação. Diante de tal proposta, a Liga das Nações aprovou, em 1938, o término das atividades do Escritório Nansen para Refugiados e do Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha e criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados (JUBILUT, 2007, p.77).

A proteção aos refugiados nesse período identificava os refugiados por meio do critério coletivo, ou seja, a pessoa necessitava demonstrar que pertencia a um dos grupos tidos como de refugiados, não sendo suficiente a qualificação individual de perseguição. Entretanto, Jubilut (2007, p.77) refere que, a partir da criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados em 1938, a qualificação passou a abranger a proteção individual.

Com a eclosão da Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados não conseguiu mais executar suas atividades e passou a ser ineficaz (JUBILUT, 2007, p.78). Dessa forma, o Comitê Intergovernamental para Refugiados, sob a influência dos Estados Unidos, assumiu suas funções¹⁰. Essa situação perdurou até 1947, quando ele foi extinto, passando a proteção internacional dos refugiados ser de competência da Comissão Preparatória da Organização Internacional para Refugiados, sob a observação da ONU (JUBILUT, 2007, p.78).

Assim, em 1º de janeiro de 1950, no âmbito da ONU, surge o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão autônomo, cujo mandato fora estipulado em três anos. Entretanto, em face da manutenção da crise dos refugiados, previa a renovação a cada cinco anos (JUBILUT, 2007, p.79).

A proteção dos refugiados consolidou-se num sistema internacional com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado pela Assembleia Geral da ONU, em 1951. As garantias da convenção limitavam a proteção geograficamente à Europa e aos acontecimentos relacionados à Segunda Guerra Mundial, e definiam como refugiado:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

A criação da ACNUR e a Convenção de 1951 ratificaram o entendimento já construído pela Liga das Nações, ampliando o reconhecimento do *status* de refugiado abrangendo critérios coletivos e individuais.

Para os países que não assinaram a convenção de 1951, o ACNUR concedia proteção aos refugiados, chamados de mandatários, com base em seu estatuto. O ACNUR tornava-se responsável pelos refugiados, devendo-lhes fornecer não só proteção, mas também assistência, já que eles não poderiam gozar dos direitos

¹⁰ O Comitê Intergovernamental para os Refugiados, sob a influência dos Estados Unidos, que já vislumbravam o declínio da Liga das Nações, até em virtude de sua recusa em participar oficialmente dela (JUBILUT, 2007, p.78).

previstos pela Convenção no Estado acolhedor, por não terem sido reconhecidos como refugiados pelas autoridades estatais (ROCHA; MOREIRA, 2010).

A Convenção de 1951 estabeleceu restrições geográficas e temporais reconhecendo o *status* de refugiado somente às pessoas envolvidas nos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e no contexto da Europa. Entretanto, com o surgimento de outros casos de perseguição e do fluxo de refugiados em outros continentes (América Latina, África e Ásia), as reservas tornaram-se obsoletas e anacrônicas.

O Protocolo de Nova York de 1967 elimina as reservas geográficas e temporais da Convenção de 1951, de modo a expandir a garantia dada pelo instituto para um nível global e reconhecer a necessidade de se utilizar o instituto para além daqueles conflitos anteriores que inspiraram a Convenção:

Art.1º. (...)

Disposições Gerais

§1. Os Estados Membros no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados, definidos a seguir.

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado", salvo no que diz respeito à aplicação do §3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro.

O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea "a" do §1 da seção B do artigo1 da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o §2 da seção B do artigo 1 da Convenção (PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AOS REFUGIADOS).

Com o fim das restrições, ampliou-se a proteção aos refugiados e, no Brasil, o instituto se caracterizou pelo efeito declaratório do seu reconhecimento, conforme orientação do Ministério da Justiça¹¹ e, segundo Flávia Piovesan (2001, p.63), o refúgio apresenta contornos mais técnicos e conta com a proteção fundamentada em normativas internacionais e é amparado pelo ACNUR. Além disso, o reconhecimento do *status* de refugiado compromete o Estado à sua acolhida e integração à comunidade.

¹¹Diferença entre asilo e refúgio. Disponível em <https://www.justica.gov.br/noticias/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>. Acesso em: 03 mar. 2016.

Conforme a organização da proteção do refúgio, destacam-se os principais elementos essenciais para o reconhecimento do *status* de refugiado, que segundo Liliana Lyra Jubilut (2007, p.45) são: a perseguição, o bem fundado temor, e a extraterritorialidade.

Para André de Carvalho Ramos (2007, p.95), por perseguição entende-se toda forma de discriminação injustificada e ilegítima que gere consequências negativas ao desenvolvimento livre e digno de determinada pessoa. Resta saber como definir as razões da perseguição, que no caso dos refugiados são aquelas baseadas em raça, religião, opinião política e pertença a um grupo social.

Nesse sentido, Ramos (2007, p.112) complementa que, por perseguição pela opinião política, compreendem-se as causadas por convicção ideológica, que deveria ser normalmente aceita por um regime democrático, ofendendo-se a liberdade de expressão e associação.

O fundado temor segundo Jubilut (2007, p.47), vem a ser o temor de que a perseguição ocorra. Esse elemento é mais recente na história do instituto do refúgio, tendo passado a existir apenas após a introdução do sistema individual da proteção, pois, enquanto a verificação era coletiva, o simples fato de pertencer a um grupo entendido como perseguido bastava para que o indivíduo passasse a gozar da condição de refugiado (JUBILUT, 2007, p.47).

Por fim, a extraterritorialidade do refúgio é o fato do solicitante se encontrar fora de seu país de origem ou de residência, visto que a Convenção de 1951 estabelece como requisito o refugiado se encontrar fora do país de sua nacionalidade e não querer valer-se da proteção do país de origem, ou no caso de não ter nacionalidade e se encontrar fora do país no qual tinha sua residência habitual (ONU, 1951).

Dentre os princípios que norteiam o refúgio, destaca-se o princípio da *non refoulement*, cujo objetivo visa garantir a proteção da pessoa humana, desde a saída do Estado de origem ao ingresso no território de destino. O objetivo é impedir que o Estado receptor “devolva” o indivíduo solicitante de refúgio para lugar “em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas”¹².

¹²Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço. 1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo

Dessa forma, cabe aos agentes estatais e seus delegatários nas zonas de fronteira impedir o *refoulement* do estrangeiro solicitante de refúgio. Ressalta-se que o artigo 31 da Convenção de 1951 estabelece que não cabe a deportação, vedando a aplicação de qualquer penalidade derivada da entrada irregular, mesmo que o solicitante ingresse no país ilegalmente (RAMOS, 2011, p.32).

Entretanto, após a análise do pedido de refúgio pelo Estado receptor, e cujo resultado seja pelo não reconhecimento do mesmo, não pode, ainda assim, o Estado de acolhida devolver o estrangeiro de origem ou que tenha alegado perseguição para que possam ser preservadas a vida e liberdade ameaçadas por razão de raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas, de acordo com o artigo 33 da Convenção de 1951 (RAMOS, 2011, p.32).

Outros princípios derivam da Convenção de 1951 como da manutenção da unidade familiar do refugiado, assim como faz a proteção dos menores de idade, na DUDH de 1948, onde a família é elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. E, por fim, caso existam dúvidas sobre a questão do reconhecimento do *status* de refugiado, o Estado requerido da acolhida deve aplicar o princípio do *in dubio pro refúgio* como medida de proteção à possível situação de vulnerabilidade.

Além disso, o instituto protetivo do refúgio visa garantir: assistência pública como a garantida ao nacional (art. 23)¹³; facilitação para obtenção de documentos (art. 27)¹⁴; garantia de não ser punido penalmente pelo ingresso não documentado

social a que pertence ou das suas opiniões políticas. 2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

¹³Art. 23 - Assistência pública. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

¹⁴Art. 27 - Papéis de identidade. Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

noterritório (art. 31)¹⁵; aceleração e redução dos custos no processo de naturalização (art. 34)¹⁶; isso apenas para citar algumas das garantias.

Por outro lado, a Convenção de 1951 estabelece que as causas de exclusão da condição de refugiado são mais delineadas do que as do asilo, pois não poderão se beneficiar da condição de refugiados os indivíduos que tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, atentados terroristas ou tráfico de drogas (ONU, 1951).

Da mesma forma, ficam excluídos do benefício os que tiverem cometido um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidos como refugiados e que tenham se tornado culpados por atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas¹⁷.

Contudo, para o solicitante de refúgio que esteja compreendido nas hipóteses da Convenção de 1951 e não se enquadre nas cláusulas de impedimento, o país receptor fica vinculado ao reconhecimento do *status* de refugiado, no qual o acolherá.

Com o passar dos anos a definição jurídica de “refugiado” oscilou e o conceito clássico da Convenção de 1951 e os novos fluxos migratórios que surgiram na África, Ásia e América Latina demonstraram que o deslocamento de refugiados não era apenas um problema europeu, exigindo a necessidade de uma proteção universal.

2.2. O Instituto do Refúgio e as Outras Regiões do Mundo

¹⁵Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio. 1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares. 2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

¹⁶Art. 34 – Naturalização. Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

¹⁷ “Art. 1º (...) §6. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) Elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes. b) Elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados. c) Elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951).

O Século XX é marcado por uma grande complexidade. Por isso, várias regiões do mundo buscaram construir processos de integração e sistemas regiões de direitos humanos. Por isso, segundo Bedin (2009), surgiram novas organizações (como Organização dos Estados Americanos, Comunidade Europeia, Organização dos Estados Africanos, etc) e novas preocupações com a questão da mobilidade humana internacional.

Dessa forma, a resposta foi desenvolver instrumentos políticos e jurídicos regionais que abrangessem as novas demandas de refugiados a partir de um conceito amplo, pois o indivíduo em situação de vulnerabilidade por violação dos direitos humanos não tinha proteção nos termos da Convenção de 1951, visto que a proteção internacional do refúgio foi elaborada no contexto eurocêntrico após o período das grandes guerras.

Nesse sentido, na África, diante da inoperância da ONU a procura por soluções dos problemas relacionados à mobilidade humana, iniciou a partir da Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana), em 10 de setembro de 1969, momento que aprovou a sua convenção regional sobre refugiados, e, cuja finalidade foi a ampliação das hipóteses de reconhecimento de refúgio, devido ao seu contexto regional de guerras civis e instabilidade política naquela região:

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA (OUA) QUE REGE OS ASPECTOS ESPECÍFICOS DOS PROBLEMAS DOS REFUGIADOS EM ÁFRICA

Definição do termo Refugiado

1 - Para fins da presente Convenção, o termo refugiado aplica-se a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar.

2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA, 1969).

Na América Central, os conflitos internos no início da década de 80, na Nicarágua, Guatemala e em El Salvador, provocaram um fluxo de mais de 2 milhões

de indivíduos. Entretanto, apenas 150 mil dessas pessoas se enquadravam e eram reconhecidas pelo conceito clássico da Convenção de 1951 (ACNUR, 2000, p. 142), pois a proteção era insuficiente, uma vez que essa Convenção foi criada para resguardar os refugiados europeus.

Então, os países da região na busca pela pacificação dos conflitos na América Central, trataram o tema dos refugiados como problema político fundamental na procura de uma paz duradoura por meio da Ata de Paz, na Ilha de Contadora no Panamá (SORTO, 1994).

Assim, formou-se o grupo de Contadora, composto pelos países da Colômbia, México, Panamá e Venezuela, no período de 1983 a 1986, que procuraram pacificar a crise na América Central entre as partes em litígio (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua e Costa Rica) elaborando um tratado de paz para os diversos conflitos que constituíram a crise regional (SORTO, 1994).

A Declaração de Cartagena emerge no contexto dos conflitos que afetaram gravemente a América Central no final dos anos 70 e principalmente durante os anos 80. Os conflitos internos da Nicarágua, El Salvador e Guatemala provocaram o deslocamento de milhares de pessoas e a construção da Ata de Paz de Contadora proporcionou aos governos dos países da região tentarem criar as condições para a paz na América Central, abordando o tema dos refugiados como problema político fundamental para a busca de uma paz duradoura (SORTO, 1994).

Dessa forma, em 1984 os países do grupo de Contadora se reuniram, a convite do governo da Colômbia, na cidade histórica de Cartagena de Índias, para elaborar um conceito original e pragmático que tem renovado a proteção internacional na América Latina e influenciado outros países deste continente (SORTO, 1994).

Organizado pelo governo da Colômbia e com a ajuda da ACNUR, o Colóquio realizado de 19 a 22 de novembro de 1984, na Universidad de Cartagena de Indias, e do Centro Regional de Estudios Del Tercer Mundo (CRESET), na cidade de Cartagena das Índias (Colômbia), contou com a participação de 10 países presentes dentre eles: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela (SANTIAGO, 2005, p.314), em que procuravam desenvolver uma resposta inovadora, criativa e duradoura para tratar a questão dos refugiados.

Devido ao alto número de refugiados sem proteção na região, percebeu-se que era necessário um documento que de fato dialogasse com a realidade local, pois

a mobilidade humana oriunda desses conflitos impusera como consequência aos refugiados falta de proteção e acolhida, pois a principal norma internacional sobre refúgio a Convenção de 1951 apenas atendia aos casos de refugiados no continente europeu no período anterior a convenção.

Dessa forma, a população regional, fora do seu país de origem estava sem lar e direitos, e não possuía proteção internacional, visto que o modelo dos Estados-Nações europeus permitia aos governos opressores impor a sua escala de valores e tratar os refugiados como indesejáveis (ARENT, 2012, p. 372).

A Declaração de Cartagena das Índias, de 1984, fundamenta-se na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, mas amplia a proteção aos casos de violação dos direitos humanos e outras circunstâncias, como se verifica:

Terceira. Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham 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 (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984).

A partir desse marco regional na América Central, buscava-se reconhecer como refugiados também aqueles que sofreram violações dos seus direitos humanos, fugindo da violência generalizada, uma vez que ex-colônias possuem uma realidade social mais precária do que países colonizadores, questões mais particulares para ampliar as possibilidades de proteção e acolhida de um grupo maior de refugiados.

Embora a Declaração de Cartagena não tenha sido formalmente vinculativa, foi uma resposta política de ampliação da proteção aos refugiados na região e expandindo aos outros Estados da América Latina¹⁸, o que permitiu, juntamente com o apoio dos governos e da sociedade civil, ampliar políticas de inclusão, conscientizando a população que os imigrantes não são nossos “inimigos”, e que a convivência entre as culturas enriquece ainda mais o país receptor.

¹⁸ Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

Nesse sentido, a Declaração de Cartagena facultou aos Estados a possibilidade de adotar ou não a ampliação do conceito de refugiado, pois o documento agiu como um elemento de persuasão político-jurídica importante para a incorporação da Declaração por parte de vários Estados, seja de modo formal, pela adoção de normas nacionais, seja pela prática dos processos de reconhecimento da condição de refugiado.

Com a finalidade de estimular a afirmação desse avanço latino-americano, foi proposto, à época da elaboração da Declaração de Cartagena, que a cada dez anos do seu aniversário os países promovessem encontros para avaliar e discutir a ampliação de políticas relacionadas à mobilidade humana regional.

No décimo aniversário da Declaração de Cartagena, em 1994, (Cartagena+10), o Colóquio Internacional de Comemoração, promoveu a discussão dos compromissos assumidos pelos países envolvidos, e o encontro resultou na elaboração da Declaração de San José sobre os Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), destacando a matéria de proteção particular dos deslocados internos, afirmando ser a violação dos direitos humanos a principal causa de sua existência:

Primeira. Reconhecer a extrema importância da Declaração de Cartagena no tratamento das situações de refugiados que tiveram origem em conflitos ocorridos na passada década na América Central e, conseqüentemente, sublinhar a conveniência de recorrer à Declaração para encontrar resposta para os problemas pendentes e novos desafios surgidos na América Latina e nas Caraíbas em matéria de desenraizamento.

Décima sexta. Afirmar que a problemática dos deslocados internos, apesar de ser fundamentalmente da responsabilidade dos Estados de que são nacionais, constituem também objecto de preocupação da comunidade internacional por se tratar de uma questão de direitos humanos que pode estar relacionada com a prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados. Nesse sentido, deve-se garantir às pessoas que se encontram nessa situação (DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS de 1994).

A Declaração de San José destaca a problemática do deslocados interno como conclusão do Colóquio dentre os desafios apresentados das novas situações de mobilidade humana na América Latina, que clamava por atenção e desenvolvimento de políticas regionais de proteção e acolhida.

Na ocasião do 20º aniversário da Declaração de Cartagena, em 2004 (Cartagena+20), o objetivo da comemoração foi analisar conjuntamente os principais desafios enfrentados pela proteção dos refugiados e de outras pessoas necessitadas

de proteção internacional na América Latina e identificar linhas de ação dentro do contexto regional que serviram de base para a elaboração da Declaração e do Plano de Ação do México (PAM)(DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

Trata-se de importante documento assinado por mais de 20 países da América Latina que, reunidos no México e com a colaboração de especialistas e de representantes da Sociedade Civil, definiram linhas de ação e prioridades em matéria de proteção e soluções duráveis para os refugiados na América Latina (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

O PAM define linhas de uma ação regional em matéria de proteção e propõe a adoção de medidas duráveis para a questão dos refugiados, em particular para fazer face às duas situações que necessitavam de urgente resposta: o crescente fluxo de refugiados assentados nos grandes núcleos urbanos da América Latina e a situação do grande número de colombianos nas zonas de fronteira com o Equador, Costa Rica, Panamá e Venezuela (BARICHELLO, 2009).

A Declaração e o PAM buscavam fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, e estabeleceram as chamadas Soluções Duradouras para a proteção de refugiados, por meio dos seguintes programas: 1. Autos suficiência e Integração Local “Cidades Solidárias”; 2. Programa Integral “Fronteiras Solidárias”; 3. Programa Regional de “Reassentamento Solidário”(DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

O Plano de Ação do México destaca como soluções duráveis para os refugiados e as refugiadas da América Latina três dimensões solidárias: cidades solidárias, fronteiras solidárias e reassentamento solidário.

A primeira delas refere-se à integração local dos refugiados e das refugiadas, principalmente os urbanos, com autossuficiência e dignidade (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004). A segunda, no caso brasileiro, trata-se do monitoramento das fronteiras, para garantir o acesso à proteção e assistência, principalmente das mulheres e das crianças, assim como de todos que necessitam de proteção internacional. A terceira trata da divisão de responsabilidades com os países da região, que recebem grandes fluxos de refugiados e de refugiadas originados pelos conflitos e tragédias humanitárias que existem na América Latina (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

Por fim, o reassentamento solidário no Brasil encampa um programa regional cujo foco principal são as mulheres em situação de risco, isto é, mulheres

sobreviventes da violência e da tortura que sozinhas administram suas famílias (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO, 2004).

Esse programa emergiu da gravidade do conflito na Colômbia e do impacto deste nos países vizinhos. Esses fatos sensibilizam e levam o Brasil em um trabalho conjunto entre Estado-ACNUR-Sociedade Civil, a receber refugiados colombianos que estavam, em sua grande maioria, no Equador e na Costa Rica. Nesse contexto e iluminado pelo Plano de Ação do México, o Brasil, que em 2003 possuía 25 refugiados reassentados, viu essa população, majoritariamente de origem colombiana, crescer em 2006 para 197 pessoas (LEÃO, 2007).

Na comemoração do 30^a aniversário da Declaração de Cartagena, a Declaração e Plano de Ação do Brasil (Cartagena +30), de 2014, o encontro reforçou a necessidade dos programas de “soluções duradouras” e ampliou os respectivos mecanismos como “soluções integrais, complementares e sustentáveis”. Dessas soluções, reafirmou a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento, figurando uma quarta solução, vinculada à mobilidade laboral nos marcos de integração regional existentes na América Latina e no Caribe (ACNUR, 2014).

Além da comemoração dos aniversários da Declaração de Cartagena, outros momentos políticos importantes sobre refúgio deram-se em nível do Mercosul, a exemplo da Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, firmada em 2010, que apontava a preocupação com crescimento dos fluxos migratórios mistos, especialmente da migração extracontinental, promovida pelas redes transnacionais envolvidas no contrabando e no tráfico de pessoas (ACNUR, 2010).

O resultado disso foi dezoito países adotarem a Declaração de Brasília e a mesma recomendou a implementação do Plano de Ação do México como um marco regional para responder aos novos desafios de proteção na região, como apatridia e a proteção no contexto dos fluxos migratórios mistos (ACNUR, 2010).

O governo brasileiro incentivou a assinatura da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, assinada em 10 de novembro 2000, pelos Ministros, reunidos por ocasião da "VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul", que define normas gerais objetivando estabelecer procedimentos harmônicos sobre a matéria (ACNUR, 2010).

Em Brasília, no dia 3 de dezembro de 2012, os países membros do Mercosul e outros dois Estados Associados comprometeram-se a adotar políticas comuns de

proteção a solicitantes de refúgio e refugiados e fortalecer o espaço humanitário na região. Tal compromisso foi formalizado com a assinatura da “Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados”, no dia 23 de novembro do mesmo ano, em Fortaleza, no Estado do Ceará (ACNUR, 2012).

Outro documento importante latino-americano para pensar a situação dos refugiados foi a “Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados” que propõe aos países do Mercosul que não apenas evitassem a adoção de políticas migratórias restritivas, como possibilitassem alternativas para a regularização migratória, evitando, assim, a apresentação de solicitações que não tenham relação com situações de refúgio (ACNUR, 2012).

Ainda sobre a questão das políticas migratórias, o texto indica que os países signatários deverão adotar medidas comuns para identificar as pessoas que necessitam de proteção internacional no contexto do aumento e da complexidade dos movimentos migratórios mistos (ACNUR, 2012).

Portanto, um destaque maior deve ser dado a Declaração de Princípio que reconhece a participação da sociedade civil na luta pelos direitos dos refugiados e a orientação de que todos os países da região adotem a definição ampla de refugiado proposta pela Declaração de Cartagena de 1984, pois esse documento de princípios é um exemplo significativo da vontade política dos países membros do bloco na afirmação dos direitos humanos relacionados às questões imigratórias, reafirmando o compromisso e tradição dos países latino-americanos com o tema.

No que tange ao Estado brasileiro, este começou a ocupar posição de destaque por ter sido o pioneiro a regulamentar a proteção aos refugiados na América do Sul. Da Convenção de 1951 tornou-se signatário no ano de 1960 e do Protocolo de 1967, em 1972 (ACNUR, 2010).

Os refugiados que chegavam ao território brasileiro em busca de refúgio é importante ressaltar que o país, quando aderiu à Convenção de 1951, estabeleceu a “reserva geográfica”, a qual só reconhecia como refugiados pessoas de origem europeia - em razão disso, no decorrer das décadas de 70 e 80, em que se verificou grande fluxo de refugiados provenientes da América Latina, como o Brasil mantinha a reserva até 1972, não podia acolher os irmãos latino-americanos em seu território, concedendo-lhes apenas o “visto de turista”, que permitia a estadia provisória de noventa dias no país (ALMEIDA, 2001, p. 119). Durante esse período, essas pessoas aguardavam para serem reassentadas num terceiro país (ANDRADE, 1996, p. 9-10).

Nesse período, o Brasil e uma parte da América do Sul vivenciavam uma sequência de regimes de exceção, com ditaduras que forçavam a saída de milhares de cidadãos para o exterior (BARRETO, 2010, p.16). O papel do ACNUR era de acompanhar essa movimentação, inclusive a Igreja Católica que esteve a principal tarefa de proteger os brasileiros, fazendo com que saíssem e se refugassem no exterior (ACNUR, 2010).

Apesar do Brasil ter aderido à Convenção de 1951, não desenvolveu sua política de proteção internacional de refugiados porque havia um movimento contrário, a saída de milhares de brasileiros, em razão da ditadura (BARRETO, 2010, p.16).

Na década de 1980, iniciou o processo de democratização do Brasil e de outros países da América do Sul. Desse modo, é possível observar muitos avanços no que se refere ao tratamento da problemática dos refugiados pelo governo brasileiro. Uma mudança significativa no posicionamento brasileiro em relação à acolhida de refugiados foi a de começar a receber não europeus. Pois, embora o governo não lhes tivesse reconhecido a condição de refugiados, concedeu-lhes visto temporário de estadia, o que legalizava sua situação jurídica e permitia que trabalhassem legalmente no país (ALMEIDA, 2001, p. 120).

Em 1979, 150 vietnamitas foram abrigados no Brasil, e, embora o governo não lhes tenha reconhecido a condição de refugiados, da mesma forma aconteceu com dezenas de cubanos que foram recebidos pelo país, tendo sido assistidos pela Comissão de Justiça e Paz, em São Paulo (ALMEIDA, 2001, p. 120).

No início da década de 80, entrou em vigor a Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980, vigente nos dias atuais e fundamentada na compreensão da imigração como questão de segurança nacional e interesse do Estado, a qual define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração, órgão responsável pela política migratória brasileira.

A referida lei rege os institutos de admissão e entrada de estrangeiros no país, inspirando-se em observar questões de segurança nacional, os interesses socioeconômicos, políticos, culturais e na defesa do trabalhador nacional.

Embora o governo não tenha assinado a Declaração de Cartagena, passou a seguir a definição ampliada de refugiado contida nesse instrumento desde 1989 (ALMEIDA, 2001, p. 148), quando decidiu acolher refugiados de todos os continentes do mundo.

Nos anos de 1992 e 1994 aproximadamente 1.200 angolanos chegaram ao Brasil em busca de refúgio, em razão do período conturbado das eleições na Angola. Nesse momento, as autoridades nacionais decidiram aplicar a definição ampliada de refugiado (ANDRADE, 1996b, p. 10) contida na Declaração de Cartagena (ALMEIDA, 2001, p. 126), já que os angolanos não se enquadravam na definição clássica, dada pela Convenção de 1951.

A partir desses pequenos avanços, a execução da política nacional aos refugiados no Brasil foi amadurecendo paulatinamente, visto que o Estado brasileiro se comprometeu com vários compromissos internacionais em matéria de refúgio, sob o olhar da ONU e do ACNUR.

O alinhamento do Estado Brasileiro com a Declaração de Cartagena de 1984 proporcionou sua liderança na construção de uma região hospitaleira e aberta, focando na proteção e nos desafios humanitários enfrentados por refugiados na América Latina, o que incentivou os países no contexto regional a ampliar a proteção e acolhida do instituto do refúgio e reconhecer a violação maciça dos direitos humanos como hipótese do seu reconhecimento.

A lei brasileira sobre refúgio começou a ser construída em 1995 pelos atores sociais (Estado, sociedade civil e organismos internacionais) que estavam interagindo no processo de construção e de implementação de um Estatuto dos Refugiados no Brasil. Nesse ano, o governo brasileiro solicitou que o Escritório do ACNUR fornecesse pautas para a preparação da Lei (MILESI; ANDRADE, 2010, p.30).

As pautas foram preparadas levando em consideração as conclusões e recomendações obtidas no Seminário Regional sobre o Direito dos Refugiados no Sul da América Latina, realizado na Argentina, de 22 a 24 de agosto de 1995, com a participação de representantes de oito governos, organizações não governamentais e técnicos (MILESI; ANDRADE, 2010, p.30).

As recomendações propostas pelo ACNUR no preparo da legislação sobre refúgio foram no sentido ampliado do conceito de refugiado, primando pela garantia da “não devolução” na fronteira, criação do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), e outras medidas consideradas como “soluções duradouras”, como a repatriação voluntária, a integração local e o reassentamento (MILESI; ANDRADE, 2010, p.30).

As contribuições do ACNUR e da sociedade civil auxiliaram na elaboração do anteprojeto por parte do Poder Executivo, que foi encaminhado ao Congresso

Nacional em 13 de maio de 1996. No entanto, repetia consigo o conceito clássico de refugiado estabelecido pela Convenção de 1951 (BRASIL, 1996).

A expectativa da sociedade civil nas discussões sobre o projeto de lei tinha como ponto de partida a proposta de uma legislação específica para refugiados que considerasse a ampliação do conceito de refugiado, alargando os seus direitos por razões humanitárias, inerentes ao processo de acolhimento e concessão do refúgio.

Na tramitação do processo legislativo, a discussão da ampliação do conceito de refugiado foi um dos aspectos mais controvertidos do Projeto de Lei nº 1.936/1996, pois a solicitação da sociedade civil no acréscimo ao artigo 1º buscava incluir no reconhecimento do refúgio conflitos internos e violação massiva de Direitos Humanos ou outras circunstâncias que perturbassem gravemente a ordem pública, como se verifica:

É, igualmente (refugiada), toda a pessoa que saiu de seu país de origem porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva de Direitos Humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública (BRASIL, 1996).

Outras sugestões de redação e de pequenos acréscimos ao texto original, no que se refere aos demais tópicos presentes no projeto de lei, ainda que tenham recebido atenção, efetivamente não foram objeto de disputa no plenário (MILESI; ANDRADE, 2010, p.40).

Entretanto, o Parecer apresentado pelo deputado Rommel Feijó, da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN), trazia como argumento para a recusa a ampliação do conceito de refugiado, conforme os seguintes argumentos:

Cabe ressaltar que o Brasil não é signatário de nenhum dos compromissos internacionais acima mencionados [Declaração de Cartagena e convenção adotada pela União dos Estados Africanos], nem tampouco de qualquer outro que adote definição de refugiado diferente daquela constante da Convenção de 1951 (BRASIL, 1996).

No Parecer ainda são mencionados dois problemas, sendo um deles de ordem operacional, enquanto o outro refletia temor sobre o impacto que essa ampliação traria ao mercado de trabalho no Brasil:

[...] Ademais, a abrangência do conceito apresentado acarretaria aumento incomensurável no fluxo de refugiados para o território brasileiro, com destaque para solicitantes de refúgio rejeitados na Europa, que, de modo

geral, também não adota o conceito ampliado, o que poderia resultar em sobrecarga ao já saturado mercado de trabalho brasileiro (BRASIL, 1996)

Contudo, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 1.936, de 1996, que foi renomeado Projeto de Lei da Câmara nº 16, de 1997, e encaminhado às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJC (relator – Senador José Fogaça), concluiu, afirmando:

O projeto disciplina adequada e amplamente a matéria de que trata, indicando, na devida ordem e sequência, os seus principais aspectos e partes, daí resultando a definição clara dos mecanismos necessários à implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Cabe destacar as alterações introduzidas pela Câmara dos Deputados, as quais o aperfeiçoam, tornando-o mais objetivo e mais condizente com os princípios e normas que hodiernamente orientam os direitos humanos (BRASIL, 1996).

Por fim, o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei nº 1.936/96, tendo acolhido, na redação final, boa parte das sugestões apresentadas pela Sociedade Civil e Comissão dos Direitos Humanos (CDH), que expressavam anseios e propostas das instituições e organizações, tanto da sociedade civil, quanto de organismos internacionais que atuam na defesa dos direitos humanos (MILESI; ANDRADE, 2010, p.42).

O resultado alcançado refletiu uma ampla coalizão de forças e atores sociais, que efetivamente indicaram que o Brasil estava suficientemente maduro para elaborar e aprovar uma legislação centrada no ser humano e em seus direitos (MILESI; ANDRADE, 2010, p.44).

Assim, foi aprovada e promulgada a Lei 9.474 de 22 de julho de 1994, que regulou a questão do refúgio disposta na Convenção de 1951, utilizando como base o conceito de refugiado a Declaração de Cartagena de 1984, como consta:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

Com isso, o Brasil se tornou destaque na América do Sul, por ter sido o pioneiro a incorporar, na legislação infraconstitucional, a proteção aos refugiados por meio de legislação interna que regula a matéria, e, segundo a ONU uma das leis mais modernas, abrangentes e generosas do sistema internacional (ACNUR, 2010).

O Estado brasileiro passa a contar com órgão específico vinculado ao Ministério da Justiça para tratar as questões envolvendo refúgio, por meio do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), criado como órgão competente para desenvolver políticas e tomar decisões relativas ao tema do refúgio, responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado e das políticas nacionais para o tema.

A principal função do CONARE, órgão subordinado ao Ministério da Justiça, é a responsabilidade pela análise das solicitações de refúgio. O Comitê é constituído por um representante de cada um dos seguintes órgãos e ministérios: Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, Departamento de Polícia Federal, organizações não governamentais ligadas aos refugiados e ao ACNUR¹⁹.

Por meio do aperfeiçoamento da legislação brasileira nos últimos anos, o Brasil teve crescimento considerável de pedidos de refúgio. Em 2010, foram registrados 566 pedidos de refúgio ao Estado brasileiro. Em outubro de 2014, os pedidos já chegavam a 8.302 (ACNUR, 2015).

Contudo, diante do expressivo aumento de solicitações de refúgio no Brasil, muito se tem discutido sobre esse instituto, especialmente a forma discricionária e precária com que o Estado brasileiro opta em tratar a questão migratória, o que promove um descompasso ao estabelecer normas temporárias para assegurar a entrada de imigrantes, como o caso dos haitianos, e não optar pelo instituto do refúgio.

2.3.O Refúgio e Asilo na Estrutura do Estado-Nação

Os direitos humanos são construídos em uma postura de conquista de poder, que passam a ter conjuntura internacional a partir da normatização de acordos, convenções e tratados internacionais.

¹⁹ Os membros do CONARE são designados pelo Presidente da República, após indicações dos órgãos e das entidades que o compõem. A todos há o direito a voto, com exceção ao membro do ACNUR, sendo que as deliberações devem ser adotadas com quorum mínimo de quatro membros e por maioria simples; se houver empate, o Presidente do CONARE, que necessariamente será o representante do Ministério da Justiça, dará o voto decisivo.

Hannah Arendt (2012), na sua obra *Origens do Totalitarismo*, esclarece a violência velada que a instituição estatal, denominada Estado-Nação, impõe aos refugos da terra, aos sem Estado, e outras minorias que não são bem-vindas e não podem conviver assimiladas em parte alguma, por meio do que se chama interesse de Estado.

A Arquitetura do Estado-Nação, segundo Arendt (2012, p.369), após o período da 1ª e 2ª Guerras Mundiais foi seguida pelo número elevado de migrações de grupos humanos. Como solução a DUDH de 1948 e a Convenção de 1951, em cuja elaboração participaram os Estados vitoriosos da 2ª guerra mundial reproduzindo a prevalência do sentido da segurança nacional e interesse daqueles Estados.

A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma política totalitária e a incapacidade constitucional dos Estados-Nações europeus de proteger os direitos humanos permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores e tratar os “refugos” da terra como indesejáveis (ARENTE, 2012).

Conforme a autora, o primeiro e grave dano imposto pelos Estados-Nações foi o surgimento dos apátridas, que ajudou na abolição tácita do direito ao asilo, pois tornou-se paulatinamente anacrônico, entrando em conflito com os direitos internacionais dos Estados. Por outro lado, o segundo choque foi surgimento dos refugiados, visto que era impossível desfazer-se e transformá-los em cidadãos do país de refúgio (ARENDE, 2012, p.385).

A perda das pessoas privadas de direitos foi de seus lares, pois, segundo Arendt (2012, p.399), a perspectiva de encontrar um novo lar não era um problema de expansão demográfica, mas de organização política, visto que os tratados de reciprocidade e acordos internacionais teceram uma teia em volta da terra que possibilitava a qualquer indivíduo levar consigo a sua proteção legal para onde quer que fosse (ARENDE, 2012, p. 400).

A dificuldade surgiu quando se verificou que as novas categorias de asilados, refugiados e apátridas eram demasiadamente numerosas para uma prática destinada a casos excepcionais, e o fato de as pessoas não pertencerem a qualquer comunidade teve como resultado de não existirem leis para elas (ARENDE, 2012, p. 400).

Desse modo, conforme Arendt (2012, p.403-404) conclui, a existência de um direito requer pertencer algum tipo de comunidade organizada, pois, quando milhões de pessoas perderam seus direitos e não podiam recuperá-los devido a nova situação

política do globo, significa que a perda do lar e da condição política pode equivaler à sua expulsão da humanidade.

O processo de identificação dos direitos humanos com a nação serviu para mostrar a incapacidade que os Estados nacionais tinham de ampliar para os não-cidadãos os direitos, genocídios, conflitos étnicos e civis, purificação étnica, minorias, refugiados e apátridas são apenas alguns exemplos que decorreram da ideia de nacionalismo (ARENDETT, 2012).

O fato é que a cidadania criou barreiras de reconhecimento dos direitos universais quase intransponíveis e, ao mesmo tempo, invisíveis, assegurados, de certa forma, aos cidadãos nacionais. Sem dúvida este ponto configura-se como um dos grandes óbices para a objetivação dos direitos humanos, uma vez que a universalidade era um pressuposto (DOUZINAS, 2009).

As normas de direitos humanos forma construídas como uma proteção a soberania dos Estados, como uma proteção superior ao local, isto é, eram para servir de proteção contra o Estado e seus desdobramentos (DOUZINAS, 2009).

O que se deve perceber nesse ponto é que não faz muita diferença a maneira como as instituições internacionais se manifestam ou, mesmo, quantos são os tratados assinados pelos órgãos oficiais de relações exteriores, incluindo o âmbito formal, percebe-se que as constituições e as leis nacionais são muito mais importantes que os encargos na seara internacional.

A discussão sobre a soberania nacional e a não intervenção, encontrou na própria concepção dos direitos humanos garantia da intocabilidade da soberania nacional no pós-guerra.

Nesse sentido, as normas sobre direitos humanos que tratam sobre mobilidade humana, especialmente sobre asilo e refúgio estabelecidas em várias convenções internacionais, segue o modelo das organizações europeias formatadas em estruturas que legitimam um processo de apropriação do humano e da vida.

O Estado reconhece que o estrangeiro é um sujeito de direitos humanos, mas o impede de participar de ter seus direitos reconhecidos quando não estiver pertencendo a uma das categorias jurídicas na estrutura do Estado-Nação, isto é, necessita pertencer a uma nacionalidade.

Essa violência ao ser humano se impõe por meio da necessidade de pertencimento e vínculo formal de cidadania que vai além da noção de pessoa humana, ou seja, o sistema moderno de Estado-Nação

O mundo passou a conviver com milhões de pessoas excluídas, desprovidas de um estatuto legal próprio, entende-se que isso decorre da política contemporânea, que resultou na criação de regimes totalitários e suas heranças. A presença de cidadãos sem direitos na contemporaneidade não deixa de ser um aviso de incêndio quando se promove a divisão do mundo entre os que têm direitos e os que possuem suas vidas na exceção, no excesso.

A consequência dessa problemática se reflete tanto na inépcia de organizações internacionais e dos Estados como na insuficiência do discurso dos direitos humanos “sagrados e inalienáveis”, para lidar com o fenômeno de massas dos refugiados, solicitantes de asilo e apátridas (ou mesmo de imigrantes “voluntários”). Essas entidades demonstram-se incapazes não apenas de *resolver o problema*, mas, ante a *deslocação* dessas pessoas, até mesmo de enfrentar a questão de um modo que não passe pelos discursos nacionalistas de sangue e/no solo.

Em situação semelhante apresentam-se os deslocados internos, ambientais e pessoas que precisam de proteção oriunda de tráfico de pessoas. Essas situações obrigam pessoas ou grupos a serem forçados ou obrigados a fugir de seu lar para evitar sofrer as consequências de conflitos armados, situações de violência generalizada, catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano (JUBILUT; MADUREIRA, 2014), e não encontrar no sistema jurídico internacional proteção humanitária.

A Declaração de Cartagena apresenta-se a partir da ampliação do conceito tradicional de refugiado, como alternativa de aprimorar o compromisso regional latino-americano com os direitos humanos. A partir de sua elaboração, a região confirma ter uma relevante história de respeito ao instituto do asilo, mas também começa a buscar respostas coordenadas em âmbito regional para os refugiados (JUBILUT; MADUREIRA, 2014).

A definição de refugiado de Cartagena confere que, ao contemplar a grave e generalizada violação de direitos humanos como elemento caracterizador do *status* de refugiado, não se baseia exclusivamente no bem-fundado temor individual e coletivo de perseguição, mas também na situação objetiva do país de origem a fim de se verificar se existe uma realidade de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Nesse sentido, o Estado brasileiro demonstrou ser um país comprometido com essa problemática ao conceder refúgio nos anos de 1992 e 1994, quando,

aproximadamente 1.200 angolanos chegaram ao Brasil, em razão do período conturbado das eleições na Angola. O poder executivo brasileiro decidiu aplicar a definição ampliada de refugiado (ANDRADE, 1996, p. 10), contida na Declaração de Cartagena (ALMEIDA, 2001, p. 126), já que os angolanos não se enquadravam na definição clássica, dada pela Convenção de 1951 (ANDRADE, 1996, p.10).

Entretanto, o posicionamento brasileiro se apresentou contraditório em relação à problemática dos refugiados, na concessão do visto humanitário aos haitianos, após o terremoto de 12 de janeiro de 2010. Inicialmente os pedidos de refúgio foram analisados pelo CONARE que entendeu pelo não reconhecimento do refúgio e encaminhou os casos para o CNIg que encontrou como solução a Resolução Normativa n.97/2012, norma provisória e discricionária que concedia visto humanitário aos haitianos.

Desse modo, pode-se questionar o comportamento brasileiro em solucionar de forma discricionária e temporária a problemática dos refugiados, pois a situação de vulnerabilidade do refúgio não pode ser agravada com insegurança jurídica na proteção do instituto, visto que a construção normativa e política do refúgio no Brasil já se encontra ratificada e em pleno vigor sob a ótica dos tratados internacionais dos Direitos Humanos.

Quanto ao reconhecimento do *status* de refugiado, o procedimento de competência do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ligado ao Ministério da Justiça e com composição multidisciplinar, não permite margem por parte do Poder Executivo para que faça exame discricionário do mérito das solicitações de refúgio, pois o Brasil é um Estado que reconhece os direitos humanos na sua essência e deve aplicá-los aos refugiados que aqui se encontram, com o mesmo zelo e segurança jurídica para todos que necessitam da proteção do instituto do refúgio.

Por isso, faz-se necessária a superação que solicitantes de refúgio, asilo e demais imigrantes em geral deixem de ser vistos como potenciais perigos e ameaças às sociedades receptoras, pois a ideia de controle, prevenção e contenção desses indesejáveis vem se disseminando entre os países; exemplo disso é a aprovação da Diretiva de Retorno recentemente pela União Europeia, que pode deter por até 18 meses os imigrantes considerados ilegais e depois mandá-los de volta aos seus países de origem (ROCHA; MOREIRA, 2010).

A configuração do mundo atual reivindica uma nova abrangência dos direitos humanos. Segundo LUCAS (2009), o fechamento das comunidades em torno de suas

particularidades tradicionais, em torno de suas soberanias, além de reforçar suas especificidades e de aumentar o isolamento, dificulta a definição de pontos de convergência, que permita o convívio dos diferentes numa mesma humanidade.

Contudo, observa-se que o modelo posto internacionalmente a partir do asilo na DUDH de 1948, refúgio na Convenção de 1951, no contexto latino-americano reproduz a versão europeia, dessas normas internacionais que delimitam artificialmente o ser humano em desejável ou indesejável sob o ponto de vista de uma cultura eurocêntrica, posto que o indivíduo é territorializado pela tradicional barreira do nacional e estrangeiro.

3. O ASILO E DO REFÚGIO NA DECLARAÇÃO DE CARTAGENA: UMA PERSPECTIVA DECOLONIAL

3.1 A Integração e Convergência do Asilo e do Refúgio na Declaração de Cartagena

Os conceitos que definem as ações de Integrar e de convergir significam ato ou processo de integrar, incorporar ou, complementar, ou seja, a condição de constituir um todo pela adição ou combinação de partes ou elementos. A segunda definição se refere ao ato ou efeito de convergir, estado ou propriedade de convergente, ou seja, direção comum para o mesmo ponto (DICIONÁRIO MICHAELIS ON-LINE, 2016).

A partir da compreensão do sentido literal das palavras “integração” e “convergência”, pode-se concluir que os referidos termos afirmam estarem no mesmo sentido que possibilite aglutinar conceitos semelhantes. Asilo e refúgio têm particularidades diferentes, mas ambos possuem a mesma finalidade de proteger a pessoa humana. A primazia da proteção da pessoa humana por meio dos institutos do asilo e refúgio, a partir da Declaração de Cartagena, permite reconhecer mais semelhanças do que diferenças entre ambos.

A integração e convergência do asilo no refúgio na Declaração de Cartagena, inicialmente, podem ser visualizadas no quadro ilustrativo abaixo, que permite comparar e verificar a evolução das definições e suas semelhanças:

Asilo DUDH de 1948	Refúgio – Convenção 1951	Declaração de Cartagena 1984
<p>Artigo 14º</p> <p>1.Toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e de beneficiar de asilo em outros países.</p> <p>2.Este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas(DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DE 1948).</p>	<p><i>Art. 1º - Definição do termo "refugiado"</i> Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.</p>	<p>Terceira – [...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que</p>

		tenham gravemente perturbado a ordem pública.
--	--	---

A análise ilustrativa não possibilita equacionar a integração e convergência dos institutos, mas permite interpretar que a definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena aglutina os conceitos de asilo e refúgio.

Conforme exposto, as definições de asilo e de refúgio acima supracitadas, em comparação com a definição ampliada da Declaração de Cartagena convergem no sentido de afirmação dos direitos humanos, confirmando o vínculo entre as vertentes dos direitos humanos do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, Piovesan (2001) destaca que, embora constituam ambas medidas unilaterais, destituídas de reciprocidades, elas buscam a mesma finalidade. Por essa razão imperativa seria a harmonização e complementaridade dos dois institutos.

O entendimento de asilo disposto no Art. 14 da DUDH procura proteger o indivíduo em face de perseguições sofridas em outro Estado, seja por razões políticas, seja por manifestação de sua opinião pois sua finalidade está relacionada com a proteção dos direitos humanos, mas o Estado solicitado não é obrigado a conceder o asilo, visto que pertence à autoridade estatal o poder discricionário político de escolher quem vai ser beneficiado ou não.

A proteção dos refugiados, consolidada na Convenção de 1951, primeiramente reconhece o *status* de refugiado às pessoas envolvidas nos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e no continente europeu. No entanto, com o surgimento de outros casos de perseguição e do fluxo de refugiados em vários continentes (África e América Latina), as reservas geográficas e temporais foram revogadas.

Assim, a integração e a convergência do asilo no refúgio são propiciadas a partir da Declaração de Cartagena, que se tornou o expoente regional na proteção dos refugiados na América Latina, pois o reconhecimento do *status* de refugiado no documento político passa a incluir aquelas pessoas que deixaram seu país de origem por causa da guerra, da violação maciça de direitos humanos ou situações caóticas que, mesmo sem perseguições ou conflitos armados, possam afetar duramente a vida humana (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA, 1984).

Através da Declaração de Cartagena, os países latino-americanos avançaram no sentido emanciparem-se do conceito de refugiado baseado na definição clássica de 1951, visto que estava vinculado ao pensamento eurocêntrico (Quijano, 2009), e com características diversas do contexto regional.

Embora a Declaração de Cartagena não fosse formalmente vinculativa, tornou-se a base da política de proteção dos direitos humanos no contexto da mobilidade humana regional, impulsionando a incorporação do conceito ampliado na legislação interna de diversos Estados do continente²⁰, inclusive o Brasil.

Nesse aspecto, a DUDH de 1948 estabelece um rol exemplificativo de toda e qualquer perseguição no caso do asilo que, geralmente, é utilizado pelos Estados para os crimes políticos, desde que o motivo da perseguição não seja por crimes comuns ou contrários aos princípios das Nações Unidas. Observa-se, nesse aspecto, que existe um espaço de liberdade na interpretação de crime político, e que cabe ao Estado, por meio da sua discricionariedade, optar pela concessão ou não do asilo, visto que, segundo Mello (2000, p. 184), existem três correntes que definem crime político: a objetivista, que o define como sendo aquele que é perpetrado contra a ordem política estatal; a subjetivista, que considera aquele crime cometido com a finalidade política; e por fim a mista, que combina os elementos de ambas as correntes anteriores.

A Convenção de 1951 manteve *numerus clausus* a proteção dos refugiados. No entanto, a Declaração de Cartagena foi além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, ao considerar como refugiados as vítimas da violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A aproximação do diálogo da Declaração de Cartagena com as vertentes dos direitos humanos dá-se na obra *Tratado de Direito Internacional dos Direitos* (2003), de Antônio Augusto Cançado Trindade, que expõe a tese das vertentes dos direitos humanos, destacando o objetivo de integração e convergir na aplicação das normas

²⁰ Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

vinculadas às três vertentes: direito internacional dos direitos humanos²¹, direito internacional humanitário²² e direito internacional dos refugiados²³.

As vertentes são complementares efetivamente, porque suas regras são distintas e podem ser aplicadas em alternância ou superposição, substantiva ou processual, de acordo com a situação que se apresente, pois a integração serve para atuar quando um direito humano é violado independente da categoria, visto que cada qual deve oferecer o máximo de instrumentos possíveis para atuar no caso concreto (TRINDADE, 2003).

Os direitos humanos se estabelecem numa zona acima das normas internas de cada Estado, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados podem excluir a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos. As aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana (TRINDADE, 2004).

A convergência da Declaração de Cartagena com as três vertentes dos direitos humanos dá-se nos planos normativos e hermenêutico, pois a principal aproximação ocorre a partir do reconhecimento do conceito ampliado da condição de refúgio à violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (TRINDADE, 2004).

Portanto, compreender a convergência e complementaridade das três vertentes apresenta-se como a busca da proteção da pessoa humana em toda e qualquer circunstância que se agregue na ampliação das hipóteses do reconhecimento de refugiado pela Declaração de Cartagena, a qual consolida a

²¹Para Direitos humanos pode ser estabelecido: direitos humanos são aqueles inerentes ao homem como condição para sua dignidade que usualmente são descritos em documentos internacionais para que sejam mais seguramente garantidos. A conquista de direitos da pessoa humana é, na verdade, uma busca da dignidade da pessoa humana (TRINDADE, 2003).

²² O direito humanitário é o corpo de normas jurídicas de origem convencional ou consuetudinária (costumeira) que se aplica aos conflitos armados e que limita, por razões humanitárias, o direito das partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, evitando que sejam afetadas as pessoas e os bens legalmente protegidos. Isto é, o direito internacional humanitário regulamenta as situações de conflito armado, com o intuito de proteger ao máximo os envolvidos – direta (militares) ou indiretamente (civis e outros) – no conflito, minimizando os seus danos. Também é conhecido pelo nome de direito dos conflitos armados (TRINDADE, 2003).

²³ Envolve a garantia de asilo e refúgio a alguém fora do território do qual é nacional por qualquer dos motivos especificados em normas de direitos humanos, principalmente: perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um grupo social determinado ou convicções políticas (TRINDADE, 2003).

participação dos Estados, de organizações não governamentais e da sociedade civil no contexto da América Latina.

Por isso, afirmar a integração e convergência do asilo e refúgio, a partir da desconstrução das definições clássicas pré-existentes de ambos os institutos, coloca a Declaração de Cartagena no contexto latino-americano como uma grande conquista política.

A desvinculação da concepção eurocêntrica do tratamento destinado aos solicitantes de asilo e refúgio por meio de Cartagena possibilita a integração e convergência do asilo na definição de refúgio, o que, do ponto de vista da proteção da pessoa humana, compreende o compromisso que o Estado receptor assume com o imigrante em matéria de proteção, abrigo e direitos.

A Convenção de 1951 estabelece a responsabilidade do Estado em relação ao indivíduo que não fazia parte de sua população, e por meio do princípio da *non refoulement* os Estados-parte comprometiam-se a não devolver os refugiados para as fronteiras dos territórios onde suas vidas fossem ameaçadas. No entanto, tal princípio não desrespeita a soberania do Estado de não acolher o refugiado, mas o proíbe de mandá-lo de volta ao país acusado de perseguição.

A perspectiva de acolher e proteger as vítimas da mobilidade humana internacional a partir de Cartagena requer, por meio desse documento político regional, a superação histórica da pauta de reivindicações, e, para isso, é preciso verificar a vontade política de enfrentar os desafios para que formas reais de proteção aconteçam, assegurando direitos para os refugiados.

A partir da definição ampliada de refugiado de Cartagena, destaca-se a possibilidade do reconhecimento da diversidade cultural, fruto de uma nova perspectiva na política migratória, pois as características próprias da colonialidade (Quijano, 2009) são uma visão cultural centralizada nos padrões de uma identidade única. O reconhecimento da diversidade e a valorização cultural ganham espaço a partir da visibilidade e valorização de uma política baseada na pluralidade, com respeito às histórias das pessoas e grupos sociais.

No entanto, deve-se observar que o asilo e refúgio abrangem duas dimensões, a humanitária e política (ROCHA; MOREIRA, 2010). A humanitária, porque se refere a seres humanos que têm suas vidas ou seus direitos mais fundamentais ameaçados ou já violados e, por isso, precisam com urgência de

proteção; e a política, porque dependem de decisões de Estados e instituições que se guiam por outros tipos de interesse.

Dessa forma, pensar na perspectiva da decolonialidade da concepção de asilo e refúgio fundamenta-se em decisões políticas dos Estados sob o viés humanitário. No contexto atual, embora alguns Estados latino-americanos dificultem o reconhecimento do refugiado, a aproximação dos diálogos na comemoração dos aniversários da Declaração de Cartagena contribuiu para aprimorar as estratégias de ampliação na proteção.

Contudo, a proteção garantida pelo instituto do refúgio por meio da definição de Cartagena permite compreender a integração e convergência do asilo no refúgio, como um instrumento político-jurídico de maior magnitude, que é imprescindível para afirmação dos direitos humanos, na América Latina.

3.2 A Elaboração dos Conceitos de Colonialidade e Decolonialidade

A construção dos conceitos de colonialidade e decolonialidade está atrelada a um grupo de intelectuais latino-americanos modernidade/colonialidade que a partir do ano de 1998, após a realização de vários seminários, diálogos paralelos e publicações foram responsáveis de propor uma nova ordem do conhecimento nas ciências sociais que destacaram o papel e o lugar da América Latina no cenário mundial (OLIVEIRA; CANDAU, 2010).

A escola de pensamento latino-americana denominada de “estudos decoloniais”, e que atualmente leva o nome de Modernidade/Colonialidade/Decolonialidade (ESCOBAR, 2005), tem suas origens na década 1990, nos Estados Unidos com a “reimpressão do texto hoje clássico de Anibal Quijano ‘Colonialidad y modernidad-racionalidad’” (BALLESTRIN, 2013), sendo considerado, portanto, um pensamento transnacional e transdisciplinar, sem se pretender universal.

Os principais expoentes desse grupo destacam-se Quijano (2005), que propõe o conceito de colonialidade do poder para referir-se à estrutura de dominação a que se submeteu a América Latina; Walter D. Mignolo (2003), que destaca a colonialidade do saber, cuja expansão ocidental não foi somente econômica e religiosa, impondo uma hegemonia da geopolítica do conhecimento na interseção da tradição ocidental e suprimindo a diversidade de categorias; e Walsh (2006), que refere-se à colonialidade

do ser como a negação do ser da história do indivíduo subalternizado por uma violência epistêmica e negação do ser humano ao não europeu (OLIVEIRA; CANDAU, 2010), dentre outros como: Arturo Escobar; Edgardo Lander; Enrique Dussel; Maldonado Torres; Ramón Grosfoguel; Santiago Castro Gomes.

Todos esses intelectuais destacam a América Latina, não apenas como espaço geográfico, mas como um território sócio-político, cultural e epistêmico forjado pelo Colonialismo, no contexto da diferença Colonial (MIGNOLO, 2003), que vive em tensão da Colonialidade, mas também carrega o potencial da Decolonialidade.

Para os estudos decoloniais a colonialidade é o ponto central desenvolvido por Anibal Quijano em 1989, no artigo “Colonialidad y modernidade-razionalidad” (MIGNOLO, 2010).

Segundo Quijano (2009), a colonialidade é um dos elementos constitutivos e específicos do padrão mundial de poder capitalista. Se funda na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do dito padrão de poder e opera em cada um dos planos, âmbitos e dimensões materiais e subjetivas, da existência social cotidiana e da escala.

O pensamento decolonial utilizado por Quijano (2009, p.74) necessita do critério histórico para esclarecer a diferença entre colonialismo e colonialidade. O colonialismo relacionado à ideia de dominação/exploração, cujo controle do trabalho de uma população pertence à autoridade política e aos recursos de produção.

A colonialidade, segundo Quijano (2009, p.73-75), demonstra ser “mais profunda e duradoura que o colonialismo, pois desde o século XVIII, foi-se afirmando a mitológica ideia de que a Europa já era antes um centro mundial de capitalismo que colonizou o resto do mundo e que, nessa qualidade, a Europa e os europeus são o nível mais avançado no caminho linear, unidirecional e contínuo da espécie”. Isso significa dizer que o pensamento evolucionista, que perdurou na ciência, sobretudo no final do século XIX e início do século XX, entende o ser humano como universal e as diferenças entre eles não passariam de uma indicação do grau evolutivo que estes humanos ocupavam. E ao topo desta trajetória se encontravam o modo de vida europeu e, aos indígenas ou grupos humanos de modo de vida tribal, se reservava uma concepção de selvagens ou resquícios do europeu do passado (Castro, 2005).

Portanto, a decolonização tem relação com o colonialismo (o que está mais presente nos estudos pós-coloniais), e a decolonialidade alude e procura transcender a colonialidade que permanece se reproduzindo mesmo com o fim do colonialismo.

Nesse sentido, conforme Castro-Gomez e Grosfoguel (2007, p. 17), “o mundo do começo do século XXI necessita uma decolonialidade que complemente a descolonização levada a cabo nos séculos XIX e XX”.

A partir dessas premissas, é possível perceber que a perspectiva teórica de Quijano, contribui sobremaneira para compreender e interpretar o tradicional sistema jurídico internacional de proteção da pessoa humana do asilo e refúgio. O autor integra elementos históricos, econômicos, políticos e ideológicos que estruturam as relações de poder na atualidade, portanto, permitindo subsidiar a compreensão sobre como os Estados concebem a questão do refúgio e do asilo.

Na América Latina a colonialidade do poder seguiu o padrão colonizadores/colonizados, tendo como base a ideia de raça, com a concepção de que a Europa e os europeus seriam os níveis mais avançados, chamado de Eurocentrismo, que possui um sentido de civilidade (QUIJANO, 2009), visto que se refere a concepções que afirmam a universalidade desse modelo e ignoram outras formas de conhecimento ou excluem a possibilidade de coexistência com outros tipos de saber.

Por meio da ideia de raça produzida na América firmou-se a dicotomia entre europeus e não europeus, classificada em hegemônicos e subalternos (Gramsci, 2002) dentro do padrão de dominação, embora tenha se admitido uma pluridade de identidades subalternas (inferiores) como as dos negros, indígenas, entre outros (QUIJANO, 2005).

As consequências da subordinação histórica, estrutural e econômica da América Latina proporcionou, segundo Quijano (2005), um modelo de dominação na colonialidade do poder, no eurocentrismo e no capitalismo, cujos resultados são um sistema estrutural violento que se funda nos padrões de cores, raças, etnias e classes sociais, apagando identidades e culturas.

A luta contra a exploração/dominação implica, sem dúvida, em primeiro lugar, no engajamento na luta pela destruição da colonialidade do poder (Quijano, 2009), pois a desconstrução do poder colonialista, que domina todas as formas históricas de exploração, discriminação e não reconhecimento dos direitos humanos, é o caminho para decolonialidade dos Estados.

A decolonialidade viabiliza o potencial do reconhecimento das lutas contra a colonialidade a partir das pessoas, das suas práticas sociais, epistêmicas e políticas, que representa uma estratégia que vai além da transformação da descolonização, ou

seja, supõe também construção e criação, de outro modo de vida, cuja meta é a reconstrução radical do ser, do poder e do saber (OLIVEIRA; CANDAU, 2010).

A independência, libertação e emancipação das sociedades exploradas pelo imperialismo e neocolonialismo, especialmente nos continentes americano, asiático e africano no século XX, têm dado visibilidade à dimensão colonial da modernidade, sinalizando para o caráter eurocêntrico das formas de conhecimento dominantes (OLIVEIRA; CANDAU, 2010).

As definições de colonialismo, colonialidade, decolonialidade e pós-colonial contribuem para verificar, no contexto da mobilidade humana internacional, o sistema de proteção da pessoa humana estruturado pelo Asilo, na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e o Refúgio na Convenção do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados de 1951, incorporado por países da América Latina, Ásia e África, que configuram a reprodução de uma série de declarações, convenções, tratados e documentos internacionais baseados no modelo eurocêntrico, de acordo com o momento histórico e político da Europa, que não respeitava particularidades regionais.

Os países da América Latina nesse aspecto incorporaram, normas internacionais de proteção à pessoa humana vinculadas à colonialidade eurocêntrica que não correspondem às características regionais, cujas normas de direitos humanos estabelecem uma linha divisória daqueles que se estão dentro e fora da proteção no plano internacional, esclarecendo que por trás de uma aparente neutralidade do atual modelo de Estado-Nação, subjaz um projeto de invisibilidade e opressão humana, reforçado pela ideia de raça e pelo exercício de um poder de matriz colonial.

O pensamento decolonial esclarece como os povos originários desse continente ao terem seus territórios e modos de vida invadidos, riquezas usurpadas, considerados em estágio inferior da história da humanidade sendo destituídos de sua condição epistêmica, continuam existindo até os dias atuais reivindicando direitos políticos, culturais e epistêmicos.

O modelo padrão eurocêntrico de vida, não demonstram preocupação em proteger as vítimas dos processos de mobilidade humana internacional além de suas fronteiras, visto que no pós-guerra a Europa tratou refugiados e apátridas como problema daquele continente justificado pelas reservas geográficas e temporais. Dessa forma, a definição ampliada de Cartagena no contexto da América Latina

permite a construção da decolonialidade do pensamento de proteção e aplicação dos direitos humanos aos imigrantes.

Portanto, a perspectiva de modificar o padrão eurocêntrico do tratamento do tema da mobilidade humana fundado na colonialidade do poder, transcende a decolonialidade do saber, do ser e do poder proposta pelos intelectuais latino-americanos, e avança no processo político de emancipação que Cartagena propõe aos países latino-americanos na definição ampliada de refúgio para fins de abranger uma pluralidade de vítimas em estado de vulnerabilidade que precisam de proteção.

3.3 As Perspectivas Decolonial dos Institutos do Refúgio e do Asilo

No contexto da mobilidade humana internacional, a colonialidade do poder representa um sistema de proteção estruturado nos moldes da visão eurocêntrica, como se pode verificar no asilo, na DUDH de 1948, e no refúgio na Convenção de 1951.

Na América Latina, destaca Bedin e Cenci (2013) que os textos legais e constitucionais correspondem a um projeto político que expressa a vontade e interesse das elites hegemônicas, influenciadas pela cultura europeia ou anglo-americana, que não encontrou, em qualquer dos países latino-americanos, uma realidade social e cultural correspondente.

As consequências da subordinação histórica, estrutural e econômica da América Latina proporcionaram um modelo de dominação eurocêntrica, cujo resultado é um sistema estrutural violento que se funda nos padrões de cores, raças, e classes sociais não reconhece as diversidades de identidades e culturas (QUIJANO, 2005).

Na América Latina, a colonialidade do poder segue o padrão colonizadores/colonizados, cuja concepção fundamenta-se na Europa e nos europeus, que são considerados como o nível mais avançado, cujo pensamento é intitulado por Quijano (2009) como Eurocentrismo, visto que se refere às concepções que afirmam a universalidade desse modelo e ignoram outras formas de conhecimento ou excluem a possibilidade de coexistência com outros tipos de saber.

Na perspectiva da decolonialidade, Quijano (2009) esclarece que, por trás de uma aparente neutralidade do atual modelo de Estado-Nação, subjaz um projeto de invisibilidade e opressão humana, reforçado pela ideia de raça e pelo exercício de um poder de matriz colonial.

A neutralidade da arquitetura político-normativa dos direitos humanos, vinculada à colonialidade das convenções internacionais inspirada na DUDH de 1948, reproduz um projeto de invisibilidade e opressão humana, reforçado pela ideia de raça e pelo exercício de um poder de matriz colonial.

Devido ao número elevado de refugiados sem proteção na América Latina, percebeu que eram necessárias ferramentas políticas e jurídicas regionais, que de fato, convergissem com a realidade local, para prover asilo e refúgio no continente americano.

Com a Declaração de Cartagena, os países latino-americanos sinalizaram avanços políticos no sentido de se emanciparem do conceito de refugiado baseado na definição clássica de 1951, visto que estava vinculada ao pensamento eurocêntrico (Quijano, 2009), e com características diversas do contexto regional.

Embora a Declaração de Cartagena não fosse formalmente vinculativa, tornou-se a base da política de proteção dos direitos humanos no contexto da mobilidade humana regional, especialmente por sua definição abranger as causas de asilo e refúgio e ter sido incorporada na legislação nacional de diversos Estados do continente²⁴, inclusive o Brasil.

A Declaração de Cartagena foi além de conter os elementos da Convenção de 1951, e do Art.14 da DUDH, uma vez que passou a considerar como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984).

Nesse sentido, a Declaração de Cartagena representa um avanço na proteção ampliado asilo e refúgio, que compreende a desnecessidade da perseguição para a concessão da proteção do refúgio, e somente a configuração de situações objetivas, entre as quais se destaca a vida ameaçada por violação maciça dos direitos humanos, ou ainda a relação com a ordem pública, em face de um Estado “fraco” e incapaz de prover o mínimo necessário para se viver.

A definição ampliada de refugiado de Cartagena destaca uma perspectiva da decolonialidade na política migratória, pois as características próprias da colonialidade

²⁴ Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

reconhece no âmbito regional a luta contra a exploração/dominação. Essa conquista é parte da desconstrução da colonialidade do poder, que domina todas as formas históricas de exploração, discriminação e não reconhecimento dos direitos humanos.

A integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena possibilitam a superação da interpretação conservadora fundada na colonialidade do poder.

Dessa forma, quando se fala em violações de graves e sistemáticas dos direitos humanos, deve-se observar a situação de Estados em que se verificam a ausência de instituições democráticas e níveis elevados de pobreza que alcançam a maioria da população, o que pode resultar em algo insustentável para os indivíduos, apresentando índices altos de mortalidade infantil e materna, desnutrição e analfabetismo.

O recente caso dos haitianos que imigraram para o Brasil, especialmente após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, reforça a complexa realidade dos gravíssimos problemas enfrentados pelo Haiti²⁵, pois a imigração haitiana decorreu pela insuficiência do Estado como instituição política e econômica agravada pelo terremoto de janeiro de 2010.

Diante desse cenário, muitos haitianos imigraram para o Brasil, e ao chegarem à fronteira solicitaram refúgio. No entanto, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável por analisar os pedidos de refúgio, decidiu não reconhecer a condição de refugiados nos termos da Lei 9.474/97, que estabelece a “grave e generalizada violação de direitos humanos”, e impôs uma interpretação restritiva do instituto.

Assim, o CONARE remeteu os pedidos de refúgio ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que decidiu conceder-lhes residência permanente por razões humanitárias. O instrumento jurídico utilizado foi o visto humanitário a partir da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012²⁶, depois derogada pela

²⁵Em relação ao Haiti, em 2004 o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovou a Resolução n. 1542 (CSNU, 2004), que criou o mandato da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, Minustah, o que tem sido anualmente renovado.

²⁶Resolução Normativa nº97, de 12 de janeiro de 2012, expedida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que determina:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Resolução Normativa 102/2013, ambas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), concedendo “visto humanitário” a partir de residência permanente por um prazo de cinco anos, condicionada à convalidação da permanência mediante comprovação de atividade laboral. O prazo de vigência dessa resolução foi prorrogado até 30 de outubro de 2015 (Resolução Normativa 113/2014) (CNIg, 2012).

A existência da Minustah antes do terremoto de 2010²⁷ não contribuiu para convencer o CONARE para reconhecer a condição de refugiado aos haitianos, pois a insegurança humana naquele país já era reconhecida pelas Nações Unidas desde 2004, pelo mandato de intervenção humanitária ofensiva aos direitos humanos.

No entanto, a condição de refugiado para os haitianos foi desconsiderada na decisão do CONARE, o que representa um descompasso da decisão administrativa brasileira em relação à política externa brasileira, especialmente por ter incorporado na legislação pátria a Lei 9.474/97, cuja definição ampla de refúgio da Declaração de Cartagena que abrange as hipóteses de refúgio e asilo.

Entretanto, a referida lei brasileira estabelece todas as condições jurídicas necessárias para reconhecer a condição de refugiado aos imigrantes haitianos, pois, mesmo sem perseguições ou conflitos armados, a lei reconhece a violação de direitos humanos como causa de refúgio.

No entanto, a opção do Estado brasileiro de não reconhecer o pedido de refúgio dos haitianos pôs à prova a discricionariedade do governo sobre a questão da mobilidade humana, ao preferir reproduzir o conceito clássico de refugiado da Convenção de 1951.

De acordo com o espírito da Declaração de Cartagena, que ampliou a definição de refugiado, e fundamentado na Lei 9.474/97, o CONARE deveria

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes de agravamento de condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

²⁷A consequência de uma guerra civil provocada pelo terror do regime militar e pela instabilidade política do governo Jean-Bertrand Aristide. A Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti, ou MINUSTAH, iniciou com a atuação brasileira de cunho humanitário, naquele país, se deu, por meio de uma intervenção militar, para minimizar e impedir conflitos armados, e as tropas brasileiras passaram a atuar com o beneplácito da ONU. A Missão das Nações Unidas para estabilização no Haiti, ou MINUSTAH.

reconhecer a generalizada violação dos direitos humanos, no caso dos imigrantes haitianos.

O Brasil optou de forma precária e discricionária por conceder aos haitianos o “visto humanitário”, por meio da Resolução Normativa nº 97/2012, do CNIg, pois no mesmo sentido tratou outras matérias relacionadas à mobilidade humana, tais como: Resolução Normativa 14/2011, que determinou o programa de reassentamento brasileiro, a partir de uma estrutura tripartite entre governo, Acnur e organizações da sociedade civil, dando prosseguimento ao compromisso assumido pelo país nas soluções duradouras e na sua própria proposição em 2004, à época do Plano de Ação do México; Resolução 16/2013, que estabelece o reconhecimento da condição de refugiado também aos familiares do portador deste *status* no Brasil, ferramenta necessária para garantir a reunificação familiar; Resolução 17/2013, que estabelece a concessão de um visto especial, a ser concedido aos sírios para viabilizar sua viagem ao Brasil e posterior solicitação de refúgio; Resolução 18/2014, que ampliou o prazo de validade do protocolo de solicitante de refúgio para 1 ano (prorrogável sucessivamente por igual prazo) (ACNUR, 2016).

As referidas normativas caracterizam a forma provisória pela qual o Estado brasileiro optou ao tratar vários assuntos relacionados à mobilidade humana sem utilizar o instituto do refúgio da Lei 9474/97, o que retrata a colonialidade destinada ao caso dos imigrantes haitianos e a fragilidade de uma política nacional imigratória no Brasil, pois os fluxos imigratórios, na maioria oriundos da pobreza, têm encontrado possibilidade junto ao instituto jurídico do Refúgio, como único canal para o ingresso e permanência.

Com o exemplo do imigrante haitiano, Simon Renel (2015), ao narrar sua biografia pessoal de vinda para o Brasil, retrata a dificuldade e demora para realizar o seu ingresso no país, pois ao ingressar no Brasil em 2012, o haitiano permaneceu por dois meses esperando o protocolo do pedido de refúgio, e, segundo relato, passou dificuldades financeiras, não tinha onde dormir e, se soubesse disso, não teria vindo morar no Brasil.

Renel (2015) destaca que o mecanismo de entrada do visto humanitário há dois problemas: primeiro, a demanda é maior do que a embaixada pode fornecer; e, segundo, os funcionários da embaixada do Brasil no Haiti comercializam o visto humanitário, que, somado com passagens aéreas, como a maioria não tem esse

dinheiro, eles resolvem vir de forma clandestina, passando pelas fronteiras dos países vizinhos, como Peru, Colômbia, Argentina, Equador, etc.

Embora tenha solicitado refúgio quando chegou no Brasil de forma clandestina, o imigrante haitiano teve seu pedido encaminhado ao CNIG, que, através da Resolução Normativa nº 97/2012, concede o visto humanitário.

Assim, do ponto de vista político o Estado brasileiro incorporou a definição ampliada de refugiado de Cartagena, no entanto, na prática segue os parâmetros do modelo eurocêntrico de interesse do Estado e segurança nacional, fundado na colonialidade como podemos verificar.

Por isso, adotar uma linguagem que represente uma perspectiva da decolonialidade das definições pré-existentes do asilo e refúgio requer a desconstrução da opção do Estado-Nação de escolher o desejável e não desejável do ponto de vista europeu, e aplicar na prática os compromissos internacionais assumidos em matéria de proteção e abrigo às vítimas em situação de vulnerabilidade relacionadas à mobilidade humana internacional.

Portanto, necessita-se superar a ausência da vontade política dos Estados no contexto regional, a fim de superar a interpretação restritiva das normas clássicas da DUDH de 1948 e da Convenção de 1951, e, por meio da integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena, os Estados possibilitarem ampliar a proteção à pessoa humana e abolirem a cultura excludente e discriminatória da visão eurocêntrica do modelo de Estado-Nação.

CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou os institutos do asilo e do refugiado e suas conexões com o pensamento eurocêntrico e com o conceito de Estado soberano europeu. Neste sentido, recorreu aos conceitos de colonialidade e decolonialidade, elaborados pelo peruano Anibal Quijano, problematizar, por um lado, a regulamentação dos referidos institutos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, e da Convenção das Nações Unidas, de 1951, e, por outro, para destacar os avanços promovidos no disciplinamento dos referidos institutos na Declaração de Cartagena.

Esta problematização da regulamentação internacional dos institutos do asilo e refúgio possibilitou a compreensão do fenômeno subdimensionado de como o mundo trata a mobilidade humana forçada e a invisibilidade que alguns grupos ou regiões do mundo possuem quando não problematizados alguns pressupostos alicerçados na ideia de desenvolvimento civilizatório europeu e no exercício de um poder de matriz colonial, que, na América Latina, segue o padrão colonizadores/colonizados.

A integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena apresenta-se como possibilidade reconhecer a decolonialidade dos conceitos clássicos, visto que não se trata de equação matemática que apresente resultado pronto e acabado, pois a definição ampliada de refugiado aglutina os conceitos de asilo e refúgio, cujas finalidades se harmonizam e se complementam na proteção da pessoa humana.

O processo de Cartagena na definição de refugiado estabelece a desvinculação dos interesses europeus e ampliação da proteção dos direitos humanos. Dessa forma, a Declaração de Cartagena emerge como o principal documento político regional sobre mobilidade humana na América Latina.

O resultado da elaboração da Declaração de Cartagena e a identificação da integração e convergência do asilo e refúgio permitem concluir uma nova perspectiva do tratamento das questões de asilo e refúgio, pois, através da vontade política dos Estados latino-americanos, foi possível a superação das questões relacionadas a interesses políticos, soberania estatal e segurança nacional.

Com a finalidade de estimular a afirmação desse avanço regional a cada década do seu aniversário, os países latino-americanos envolvidos promovem encontro para avaliar e discutir a ampliação de políticas relacionadas à mobilidade humana na América Latina, e cujos resultados têm demonstrado um empoderamento político regional ao tratar o assunto da mobilidade humana.

Justificam-se esses resultados pela elaboração da Declaração de San José sobre os Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), Declaração e do Plano de Ação do México (2004) e a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014, e outros documentos políticos regionais importantes que foram elaborados, como: Declaração de Brasília de 2010 e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre a Proteção dos Refugiados de 2012.

Isso justifica a permanente construção do compromisso político regional dos Estados latino-americanos, na revisão e reformulação de instrumentos jurídicos que tutelam especificamente as questões de asilo e refúgio, a fim de ampliar a proteção dos direitos humanos, que é um processo de constante evolução.

A desvinculação da concepção eurocêntrica do tratamento destinado aos solicitantes de asilo e refúgio a partir de Cartagena propôs uma nova perspectiva fundado na decolonialidade com a finalidade de acolher e proteger as vítimas da mobilidade humana internacional e a superação histórica da pauta de reivindicações. Mas, é necessária a vontade política dos Estados de enfrentar os desafios para que formas reais de proteção e abrigo aconteçam na prática, a fim de aprimorar a proteção humana.

Conforme foi verificado, a interpretação da grave e generalizada violação de direitos humanos como requisito para caracterizar o reconhecimento de refugiado elimina o bem-fundado temor individual de perseguição, e isso possibilita ampliar a proteção e estabelecer uma linguagem da decolonialidade das concepções clássicas sobre o tema.

Embora Cartagena seja um sistema subsidiário de proteção dos direitos humanos, contribui para desconstruir a interpretação restritiva dos refugiados na América Central no início da década de 80, e tornou-se a base da política de proteção dos direitos humanos no contexto da mobilidade humana regional, impulsionando a

incorporação do conceito ampliado na legislação interna de diversos Estados do continente²⁸, inclusive o Brasil por meio da Lei 9.474/97.

No entanto, o caso dos imigrantes haitianos que chegaram ao Brasil, decorrente da grave e generalizada violação de direitos humanos, não ocasionada diretamente por conflitos armados, mas, sim, pela insuficiência do Estado como instituição política e econômica, situação essa agravada pelo terremoto de janeiro de 2010, colocou à prova a política imigratória brasileira.

O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão responsável por analisar os pedidos de refúgio, decidiu não reconhecer a condição de refugiados nos termos da Lei 9.474/97, na hipótese da “grave e generalizada violação de direitos humanos”, e impôs uma interpretação restritiva do instituto, cuja opção foi conceder visto humanitário pelo CNIg a partir da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012²⁹.

O tratamento do Estado brasileiro representa um descompasso em relação à construção e incorporação do conceito amplo de refugiado da Declaração de Cartagena, por meio da Lei 9.474/97. Portanto, a opção reproduziu a concepção de tratar o assunto de forma discricionária, soberana, no legítimo interesse de Estado e segurança nacional, oriunda da velha concepção eurocêntrica.

Por isso, a decolonialidade do asilo e refúgio requer superar a interpretação restritiva das normas internacionais sobre o tema, minimizar o temor da iminente ameaça de receber uma grande quantidade de imigrantes, e a eliminação da estrutura de Estado da condição de pertencimento do indivíduo a uma comunidade na hegemonia da legitimação do poder.

²⁸ Bolívia, Brasil, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguai e Peru. Da mesma forma, a definição de Cartagena é aplicada na prática em países como Argentina e Chile, dentre outros.

²⁹ Resolução Normativa nº97, de 12 de janeiro de 2012, expedida pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que determina:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes de agravamento de condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Art. 2º O visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe.

Parágrafo único. Poderão ser concedidos até 1.200 (mil e duzentos) vistos por ano, correspondendo a uma média de 100 (cem) concessões por mês, sem prejuízo das demais modalidades de vistos previstas nas disposições legais do País.

A perspectiva de acolher e proteger as vítimas da mobilidade humana internacional a partir de Cartagena requer a vontade política de enfrentar os desafios para que formas reais de proteção aconteçam, assegurando direitos para todas as vítimas oriundas da mobilidade humana internacional.

Contudo, a integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena, que representam a decolonialidade da concepção eurocêntrica sobre o asilo e refúgio, e possibilitam ampliar a proteção da pessoa humana são conquistas que estão condicionadas à vontade política dos Estados latino-americanos.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento E. **Manual de Direito Internacional Público**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso: 03 mar. 2016.

_____. **30 Anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados**, 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**, 2010. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1>. Acesso: 31 mar. 2016.

_____. **Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano**, 2012. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Principios_do_MERCOSUL_sobre_Protecao_Internacional_dos_Refugiados>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. **Asituação dos refugiados no mundo**: cinquenta anos de ação humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 2000.

_____. **O ACNUR no Brasil**, 2005. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-acnur-no-brasil/>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

_____. **Países em desenvolvimento abrigam 80% dos refugiados do mundo**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/paises-em-desenvolvimento-abrigam-80-dos-refugiados-do-mundo/>>. Acesso em: 11 mar. 2015.

_____. **Triplica o número de estrangeiros em busca de refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/triplica-o-numero-de-estrangeiros-em-busca-de-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

_____. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 8 mar. 2015.

_____. **Um novo começo em um Terceiro País**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/solucoes-duradouras/reassentamento/>>. Acesso em: 9 mar. 2015.

_____. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Protege>>

ndo_refugiados_no_Brasil_e_no_mundo_2014.pdf?view=1>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Refúgio no Brasil. Uma análise Estatística.** Janeiro de 2010 a outubro de 2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014>. Acesso em: 20 jul. 2015.

_____. **Dados sobre Refúgio no Brasil.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>>. Acesso em: 14 mar. 2015

_____. **Tendencias Globales en 2014:** Desplazamiento Forzado en 2014. Acnur, 2015.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos humanos e não-violência.** São Paulo: Atlas, 2001.

_____; ARAÚJO, Nádia de. **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional. **Pensando o Brasil**, ano V, n. 16, 1996.

_____. **O refugiado à luz do Direito Internacional e do Direito Brasileiro.** Advogado: Desafios e Perspectivas no Contexto das Relações Internacionais. Brasília, 1997.

_____. Regional policy approaches and harmonization: a latinamerican perspective. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, v. 10, 1998.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BALLESTRIN, Luciana. **América Latina e o giro Decolonial.** Revista Brasileira de Ciência Política. N. 11, May/Aug. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-33522013000200004>>. Acesso em 31 agos. 2016.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BARICHELLO, Stefania Eugenia. Asilo Político e Refúgio na América Latina. In: REDIN, Giuliana Redin; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Orgs.) **Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas.** Curitiba: Juruá. 2015.

_____. **Direito Internacional dos refugiados na América Latina:** O Plano de Ação do México e o vaticínio de Hannah Arendt. Dissertação (mestrado).

Universidade Federal de Santa Maria. Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-americana, 2009.

BEDIN, Gilmar Antonio (Orgs). **Estado de direito, Jurisdição Universal e Terrorismo**. Ijuí: Editora UNIJUÍ, 2009

BRASIL. **Convenção sobre Asilo Diplomático**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-42628-13-novembro-1957-381360-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Promulga a Convenção sobre Asilo Territorial**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D55929.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Lei 6.815 de 19 de agosto de 1980**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 03 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Pedido de Extradicação nº1.085**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília. Julgamento: 16/12/2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28FrAcancisco+Ant%F4nio+Cadena+Collazos%2C%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/o9a59z3>>. Acesso: 30 mar. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Pedido de Extradicação nº1.008**. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Brasília. Julgamento: 21/03/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630001>>. Acesso: 30 mar. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei nº1.936/1996**. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD22MAR1997.pdf>>. Acesso em: 02 mar. 2015

CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGUÉL, R. Giro decolonial, teoría crítica y pensamiento heterárquico. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSGUÉL, R. (Org.). **El giro decolonial**. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Bogotá: SiglodelHombre Editores, 2007.

CARVALHO, Júlio Marino de. **Asilo político e direitos humanos**. Rio de Janeiro, RJ: Forense. 2000.

CASTRO, Celso (Org.). **Evolucionismo cultural: textos de Morgan, Tylor e Frazer**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gilmar Antonio. O Constitucionalismo e sua Recepção na América Latina: Uma leitura das fragilidades do Estado Constitucional da região e suas novas possibilidades de realização. In: TYBUSCH, Jerônimo Siqueira; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso; SILVA, Rosane Leal. **Direitos Emergentes na Sociedade Global**: Anuário de Pós-Graduação em Direito da UFSM. Ijuí: Ed. Unijuí, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. **Resolução n. 97**. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2016.

CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CONVENÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA, 1969. Disponível em: <<http://www.adus.org.br/convencao-da-organizacao-de-unidade-africana/>>. Acesso em: 20 mar. 2016.

CONVENÇÃO SOBRE ASILO TERRITORIAL (1967). Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=author:1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bfolder%5D=181>. Acesso em: 20 mar. 2016.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1>. Acesso: 31 mar. 2016.

DECLARAÇÃO DE CARTAGENA. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/refugiados_e_migracoesforçadas16jun05b.htm>. Acesso em: 10 mar. 2016.

DECLARAÇÃO SOBRE ASILO TERRITORIAL. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=589&>. Acesso em: 21 mar. 2016.

DECLARAÇÃO E PROGRAMA DE AÇÃO DE VIENA DE 1993. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. Disponível em: <<https://onubr.wordpress.com/tag/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena/>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

DECLARAÇÃO DE SAN JOSÉ SOBRE REFUGIADOS E PESSOAS DESLOCADAS. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

DICIONÁRIO MICHAELIS ON-LINE. Disponível em:
<<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=converg%EAnCIA>>. Acesso em: 10 mar. 2016.

DIRETIVA 2013/32/UE DO PARLAMENTO EUROPEU. Disponível em:
<<http://www.jrsportugal.pt/images/memos/directiva%20procedimentos.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradutora: Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

ESCOBAR, A. **Más allá del Tercer Mundo**. Globalización y diferencia. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2005

GEDIEL, José Antônio Peres Gediel; CASAGRANDE, Melissa Martins. A migração haitiana recente para o Brasil: Bases teóricas e instrumentos político-jurídicos. **Revista das Relações Internacionais da UFGD**, Dourados. n. 8, 2015.

_____, José Antônio Peres. FRIEDRICH, Tatiana Scheila. Refúgio, Migrações e Hospitalidade: lições jurídicas e experiência em projeto de pesquisa e extensão na Universidade Federal do Paraná. **Revista da Faculdade de Direito**: Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Volume especial comemorativo ao lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Porto Alegre-RS: UFRGS, 2014.

GIL, Antonio Carlos. **Estudo de caso**: fundamentação científica, subsídios para coleta e análise de dados: como redigir o relatório. São Paulo: Atlas, 2009.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. V. 5 Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2002.

JUBILUT, Lílíana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

_____; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Rev. direito GV**. São Paulo , v. 6, n. 1, p. 275-294, June 2010 . Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 abr. 2016.

JUBILUT, Lílíana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília** , v. 22, n. 43, p. 11-33, dez. 2014 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 17 abr. 2016.

LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina A. **Metodologia Científica**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Memória Anotada, Comentada e Jurisprudencial do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE**. 2007. Disponível em:

<<https://oestrangeirodotorg.files.wordpress.com/2012/05/memc3b3ria-para-conare.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direitos Internacional Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MIGNOLO, W. Decolonialidade como o caminho para a cooperação. **IHU online - Revista do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo, v. 431, p. 21-28, 2013.

MILESI, Rosita; ANDRADE, Willian Cesar. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil**. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto, organizador. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Resoluções Normativas do Conare**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Resoluções Normativas do CNlg**. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/trab_estrang/resolucoes-normativas.htm> Acesso em: 13 jul. 2015.

MONTEIRO, Lara. Aspectos Históricos e Contemporâneos acerca da Proteção Internacional dos Refugiados. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 597-637, 2007.

MOREIRA, Julia Bertino. A Problemática dos Refugiados na América Latina e no Brasil. **Cadernos PROLAM/USP**. São Paulo, ano 4, vol. 2, p. 57-76, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951**.

Disponível em:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mar. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.

OLIVEIRA, Luiz Fernandes; CANDU, Vera Maria Ferrão. **Pedagogia descolonial e educação antirracista e intercultural no Brasil**. Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982010000100002&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2016.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: Araújo, Nádia de; Almeida, Guilherme Assis de (Coords.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PROTOCOLO DE 1967 RELATIVO AOS REFUGIADOS. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi>

2%5Bmode%5D=1&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=595>. Acesso em: 20 fev. 2016.

QUIJANO, A. Colonialidade do Poder e Classificação Social. **Epistemologias do Sul**. Org. SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula. São Paulo: Cortez, 2009.

_____, Anibal. **Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina**, 2005. Disponível em: < http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100624103322/12_QUIJANO.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÃO. Disponível em: <<https://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#refugee>>. Acesso em: 24 mar. 2015.

RAMOS, André de Carvalho. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

_____, André de Carvalho. Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil. In: Rocha, João Carlos de Carvalho et al. **Direitos humanos: desafios humanitários contemporâneos: 10 anos do Estatuto dos Refugiados (Lei 9.474, de 22 de julho de 1997)**. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: curso elementar**. 14.ed. São Paulo: Saraiv, 2013.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista Sociologia Política**, 2010.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. La Declaración de Cartagena: Naturaleza jurídica y trascendencia histórica. In: ACNUR (UNHCR). **Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados**. San José: Editorama, 2005.

_____, Jaime Ruiz de. Os direitos humanos dos refugiados no Brasil. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**. ano XLV-XLVI, Dezembro 1992/Maio 1993, n. 84-86.

SANTOS, Milton. **Por uma Nova Geografia: Da Crítica da Geografia a uma Geografia Crítica**. São Paulo, Editora USP, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros. 2007.

SILVA, Alexandre Pereira da, PEREIRA, Mariana YanteBarrêto. Extradicação e Judicialização da Política: o caso sem precedentes de Cesare Battisti. **Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**. Rio de Janeiro: vol. 6, no.3, setembro-dezembro, 2014, p. 563-583. ISSN1984-2503

SORTO, Fredys Orlando. **A via diplomática na solução pacífica dos litígios internacionais: a mediação de Contadora**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, v.89, p.129-147, 1994. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2318-8235.v89i0p129-147>. Acesso: 09 maio 2016.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (Org.). **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana**: Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados. [s.n.], 2004. Disponível em: <http://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>. Acesso em: 13 mar. 2016.

_____, Antônio Augusto Cançado. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____, A.A. Cançado. **Tratado de direito internacional dos direitos humanos**. 2. ed. rev. atual. V.1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2003.

_____, Antônio Augusto Cançado. PEYTRIGNET, Gérard, e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, San José da Costa Rica**: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. **Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia**. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:pt:PDF>. Acesso: 03 mar. 2016.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Europeia de Direitos Humanos**. Disponível em: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/eu_human_rights_convention_pt.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.