

**UniCEUB – Centro Universitário de Brasília  
Curso de Relações Internacionais**

**Kamila Thabita Alves da Silva**

**A INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA TEMÁTICA DOS REFUGIADOS  
NO MERCOSUL**

**Monografia apresentada como  
requisito parcial para a conclusão do  
curso de bacharelado em Relações  
Internacionais do Centro Universitário  
de Brasília – UniCEUB.**

**Brasília, junho, 2004**

**Kamila Thabita Alves da Silva**

**A INFLUÊNCIA BRASILEIRA NA TEMÁTICA DOS REFUGIADOS  
NO MERCOSUL**

Banca Examinadora:

---

Prof. Renato Zerbini Ribeiro Leão  
(Orientador)

---

Prof. Tarciso Dal Maso  
(Membro)

---

Prof. Daniel Jatobá  
(Membro)

**Brasília, junho, 2004**

*“Chaga típica e reveladora  
dos desequilíbrios e dos conflitos  
do mundo contemporâneo.”*

João Paulo II

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus; por ser minha fortaleza e inspiração em todos os momentos.

À minha mãe (Arlete) e à minha irmã (Priscilla); pelo amor e apoio que sempre me dedicaram.

Aos meus amigos, familiares e ao meu namorado (Fabrício); pelo carinho, pela compreensão nos momentos difíceis e por estarem ao meu lado quando precisei.

Ao meu orientador, Renato Zerbini Ribeiro Leão; pelos valiosos ensinamentos e a Rosita Milesi; cuja colaboração foi fundamental para a conclusão deste trabalho.

## SIGLAS

ACNUR	- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CCM	- Comissão de Comércio do Mercosul
CIDH	- Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CMC	- Conselho Mercado comum
CONARE	- Comitê Nacional para os Refugiados
CPC	- Comissão Parlamentar Conjunta
CIREFCA	- Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos
DUDH	- Declaração Universal dos Direitos Humanos
FCES	- Foro Consultivo Econômico-social
GMC	- Grupo Mercado Comum
IBRI	- Instituto Brasileiro de Relações Internacionais
IGCR	- Comitê Inter-governamental para os Refugiados
MERCOSUL	- Mercado comum do Sul
OEA	- Organização dos Estados Americanos
OIR	- Organização Internacional para Refugiados
ONG	- Organização Não-Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OUA	- Organização da Unidade Africana
UNRRA	- United Nations Relief and Rehabilitation Administration
TEC	- Tarifa Externa Comum

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar a influência da lei brasileira sobre refugiados no âmbito das relações internacionais e do Mercosul. Será enfatizada a necessidade de uma harmonização legislativa nesses países, uma vez que esta se torna o elo da cooperação entre os Estados-partes. Após uma revisão bibliográfica sobre o tema, destacando-se os conceitos fundamentais, será discutida a disposição dos países do Mercosul para tratar a temática do refúgio e a colaboração brasileira à convivência pacífica e harmônica.

## **ABSTRACT**

This work has the objective to analyse the influence of Brazilian refugees law in the scope of international relations and Mercosul. The need of a legislative accord in these countries will be focused because, currently, this is the cooperation link among Mercosul countries. After a revision of concepts and definitions considered basic for the intention of this work, I will intend to argue the will of Mercosul countries to handle the refugee theme and the Brazilian collaboration to the peaceful and harmonious conviviality.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
Capítulo I – A QUESTÃO DO REFÚGIO.....	11
1. <u>Histórico</u> .....	11
1.1. <u>A Inserção da Temática do Refúgio na Organização das Nações Unidas – ONU</u> .....	17
1.2. <u>A Nova Postura do ACNUR</u> .....	19
2. <u>A América Latina e o Refúgio</u> .....	21
3. <u>O Mercosul e o Direito Internacional dos Refugiados</u> .....	24
Capítulo II – O BLOCO MERCOSUL.....	27
1. <u>Origem e Estrutura Institucional</u> .....	27
2. <u>O Mercosul e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos</u> .....	31
Capítulo III – HARMONIZAÇÃO LEGISLATIVA DOS PAÍSES DO MERCOSUL.....	35
1. <u>Considerações Iniciais</u> .....	35
2. <u>Definição e Harmonização do Conceito de Refugiado no Mercosul</u> .....	37
3. <u>A Lei Brasileira Relativa a Refugiados e sua contribuição para o Mercosul</u> .....	40
CONCLUSÃO.....	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	48
ANEXO.....	53



## Introdução

**“O refugiado é aquele que perdeu quase tudo.  
E somente não foi tudo porque subsistiu  
a esperança.”  
Washington Araújo<sup>1</sup>**

A definição clássica do termo, diz que refugiados são pessoas que foram forçadas a deixar seus países de origem “...em consequência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguidos por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas...”<sup>2</sup> não podem mais contar com a proteção de seus Governos. Essa falta de proteção é o aspecto principal que os distingue de outros migrantes. Uma vez que os refugiados não têm acesso à proteção legal e social que um Governo, em condições normais, deveria oferecer aos seus cidadãos, a comunidade internacional teve que tomar medidas específicas para poder dar respostas à situação desses indivíduos<sup>3</sup> e com o Protocolo de 1967 iniciou-se um processo de regulamentação desse fenômeno. As Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos – D.U.D.H – tornaram-se instrumentos importantes de proteção dos direitos das pessoas, sendo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR – o representante do compromisso ético assumido pela comunidade internacional ao se preocupar com a proteção humana das pessoas perseguidas pelos seus Estados de origem.

As motivações que levam a esse êxodo de refugiados são inúmeras e de diversas naturezas, tais como, questões políticas (África e Oriente Médio), questões religiosas (Afeganistão), étnicas (Repúblicas da ex-Iugoslávia) e até mesmo questões econômicas (Albânia), apesar dessa última não garantir o status de refugiado<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> ARAÚJO, Washington. O Desafio de ser refugiado. In: Rosita Milesi (org.). Refugiados: realidade e perspectivas. Brasília: CSEM /IMDH. Edições Loyola, 2003 (Série Migrações, 8), pág.35.

<sup>2</sup> Convenção De Genebra, de julho de 1951. Dispõe sobre o Estatuto dos Refugiados.

<sup>3</sup> ACNUR, Documento de Informação do ACUNUR, Genebra, 1994.

<sup>4</sup> Sobre o tema ver: MILESI, Rosita (org.). Refugiados: realidade e perspectivas, op. cit., pág. 14-6.

Cada uma dessas motivações reflete uma perspectiva diferente que se tem do país receptor, estando em jogo a visão do migrante e a do país onde este se instalará. Nota-se que o contato com outras culturas, o convívio com gente alheia, se torna na verdade um mecanismo de difusão das culturas, caracterizado pela miscigenação de idéias e técnicas pelo mundo, contribuindo significativamente para novos avanços.

Esse trabalho se propõe estudar a problemática dos refugiados, bem como a harmonização legislativa do Mercosul para tratar essa matéria.

Desta forma, a atualidade e a relevância de tal assunto se evidencia fazendo parte do interesse próprio dos Estados, chegando a influenciar nas políticas nacionais, como, por exemplo, a aprovação da Lei 9.474/97, pela qual o Brasil passou a ter uma das mais modernas legislações sobre refúgio no mundo.

O foco da pesquisa será o de analisar a disposição dos países-membros do Mercosul para tratar a temática do refúgio e como essa questão se expressa no Direito Internacional Público e nas jurisdições domésticas dos países, principalmente do Brasil.

Ao se delimitar o espaço geográfico do Mercosul identifica-se, com maior clareza, as facilidades e obstáculos existentes no âmbito da cooperação entre os Estados-partes.

A metodologia a ser utilizada serão pesquisas teóricas, documentais e bibliográficas. A pesquisa será a dogmática ou instrumental, que analisa basicamente legislação, doutrina e jurisprudências.

## Capítulo I – A Questão do Refúgio

### 1) Histórico

Segundo a definição clássica da Convenção de 1951, refugiados são aquelas pessoas vítimas de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política e etc... que sofrem freqüentes e graves violações de direitos humanos; como se percebe, essas pessoas são obrigadas a abandonar tudo, ou seja, sua casa, seus bens, a família e o país em troca de um futuro incerto em um lugar desconhecido.

A problemática dos refugiados é um problema antigo, no que diz respeito às violações que esses sofriam desde a antigüidade, porém novo no âmbito do Direito Internacional e da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

Na Sociedade Internacional<sup>5</sup> a proteção aos refugiados data em 1921, com a criação do Alto Comissariado para Refugiados Russos<sup>6</sup>. Nesse contexto de conflitos, a Liga das Nações nomeou o Dr. Fridjof Nansen (1861-1930), o primeiro Alto Comissário. Nansen, de acordo com sua competência, assegurou assistência aos refugiados, sendo ajudado por alguns governos e agências voluntárias; foi o idealizador também do *Passaporte Nansen*, documento funcionava , tal qual um Certificado de Identidade e permitia ao seu titular retornar ao país que o havia expedido.

Logo após, na Alemanha, surgiu o Estado Nacional-Socialista, em 1933, no qual os judeus não-arianos e opositores ao regime formavam os novos sujeitos de refúgio. Cinco anos depois, houve a criação do Comitê Inter-governamental para os Refugiados, ou Intergovernamental Committee on Refugees – IGCR, cujo

---

<sup>5</sup> A sociedade Internacional é aquela formada pela escolha consciente e vontade refletida de seus membros (Estados). Ela tem uma característica histórica e é regida pelo Direito Internacional.

objetivo era o de reassentamento. Em 1943, as atividades desse Comitê foram divididas com a Administração das Nações Unidas de Socorro e Reconstrução, ou United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA, que tinha por finalidade repatriar as vítimas da guerra dos territórios ocupados. Ambos substituídos, em 1947, pela Organização Internacional para os Refugiados (OIR)<sup>7</sup>, que seria extinta mais tarde, em 1951.

O Estatuto do Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi aprovado em 1950 através da Resolução n. 428A (V), pela Assembléia Geral das Nações Unidas, entrando em vigor em 01/01/1951. Em seu artigo primeiro fica estabelecido que o ACNUR “assumirá a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados que reúnem as condições previstas no presente Estatuto, e de buscar soluções permanentes para o problema dos refugiados, ajudando os governos e, dependendo da aprovação dos governos interessados, às organizações privadas a facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados, ou a sua absorção nas novas comunidades nacionais”.

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, foi aprovada pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas<sup>8</sup>, em 28/07/1951. Essa Convenção é considerada a Carta Magna, pois estabeleceu, em caráter universal, o conceito de refugiado bem como seus direitos e deveres, apesar de em sua definição constar uma limitação temporal e geográfica.

A Convenção de Genebra foi um dos primeiros instrumentos jurídicos internacionais com relação aos refugiados e dava a eles uma condição que se

---

<sup>6</sup> Esse fluxo de refugiados, nessa data, foi causado pela queda do Império Otomano e pela Revolução Russa.

<sup>7</sup> O Brasil foi um dos poucos países latino-americanos que fez parte dessa organização.

<sup>8</sup> Refere-se àquelas pessoas ‘sem nacionalidade’. Normalmente os apátridas que abandonam sua residência em um determinado país, não poderá retornar, uma vez que não é nacional. É importante enfatizar que nem todo apátrida é um refugiado, podendo ter residência habitual em mais de um país.

assemelhava com a condição de estrangeiros privilegiados<sup>9</sup>. O conceito clássico de refugiado de acordo com a Convenção é aplicado a toda pessoa que:

“...em consequência dos acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça<sup>10</sup>, religião<sup>11</sup>, nacionalidade<sup>12</sup>, grupo social<sup>13</sup> ou opiniões políticas<sup>14</sup>, 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 e em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

Nesse contexto, como bem elucida Jaime Ruiz de Santiago, “isso significa que os refugiados somente serão assim reconhecidos, se o forem em decorrência de episódios ocorridos antes dessa precisa data: 1º de janeiro de 1951. Desse modo, tal definição seria aplicada a muitos milhares de pessoas mas, com o decorrer do tempo, a definição da Convenção se tornaria inoperante”.<sup>15</sup>

Logo, conclui-se que não se deve limitar o conceito de refugiado à Convenção de 1951, mas maximizá-la para alcançar proteção às vítimas de qualquer tipo de perseguição, respeitando, assim, o direito à vida e à segurança consagrado no artigo 3º da D.U.D.H.

Nesse intuito, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, estabelecido em 31/01/1967, surgiu para ampliar o alcance da definição de refugiado e tentar

---

<sup>9</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de. Os Direitos Humanos dos Refugiados no Brasil. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Dezembro de 1992 / Maio de 1993, nº84-6, pág.126-7.

<sup>10</sup> A questão racial alcança qualquer grupo étnico e, muitas vezes, a discriminação racial equivale a perseguição.

<sup>11</sup> Proibições de instrução religiosa, e de cultos privados ou públicos, são medidas de perseguição.

<sup>12</sup> A coexistência de dois ou mais grupos nacionais em um mesmo Estado pode gerar situações de conflito e perseguição, ou perigo de perseguição.

<sup>13</sup> A expressão grupo social compreende pessoas de antecedentes, costumes ou condições similares. A perseguição se dá, muitas vezes, por intolerância religiosa ou racial.

<sup>14</sup> Para ser caracterizada uma perseguição por ‘opinião política’ as autoridades não podem tolerar as opiniões manifestadas.

<sup>15</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado, Gérard Peytrignet e Jaime Ruiz de Santiago. As Três vertentes da proteção internacional dos Direitos da Pessoa Humana, San José da Costa Rica:

eliminar tais reservas estabelecidas pela Convenção de 1951. De acordo com o mencionado Protocolo, caberia a cada Estado-Parte formular ou não suas reservas<sup>16</sup>.

É importante que se reproduza, também, as definições ou citações dadas em diversos cursos na Academia de Direito Internacional de Haia.

Plender<sup>17</sup> lança um conceito explicativo para que se possa compreender o direito de asilo<sup>18</sup>: “Pessoa que se encontra fora de seu país de nacionalidade, que esteja procurando ou recebeu asilo num país estrangeiro, como meio de proteção contra perseguições que sofria”.

Em 1976, O Secretário do ACNUR<sup>19</sup>, Aga Khan, disse:

“O refugiado é normalmente definido como alguém que é obrigado a fugir do seu local habitual de residência e solicitar refúgio em outro lugar qualquer. Essa situação pode resultar de dois tipos de eventos fundamentais: um desastre natural como um terremoto ou uma enchente; ou como se diz hoje em dia “man made” desastre como um conflito internacional armado, guerra civil, revolução ou instabilidade sócio-política”.<sup>20</sup>

O refugiado deve ser distinguido do emigrante econômico, considerando, sobretudo, que o segundo mudou de domicílio por vontade própria, a fim de procurar prosperidade e melhores condições de vida em outro Estado, lembrando que o emigrante pode retornar ao seu país de nacionalidade ou de origem quando o desejar.

Prosseguindo a distinção entre refugiado e emigrante, segue-se a citação:

---

IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, pág. 267-8.

<sup>16</sup> O Protocolo de 1967 suprimiu as limitações estabelecidas na Convenção de Genebra, em seu artigo 1º, item II.

<sup>17</sup> PLENDER, Richard. *International Migration Law*. Dordrecht, Boston, London, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

<sup>18</sup> Por asilo pode entender-se: “a proteção que um Estado garante em seu território para uma pessoa que veio justamente para isso”. PLENDER, op. cit., pág 393

<sup>19</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Em inglês: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

“Outra distinção entre o refugiado político e o emigrante econômico é que este último pode retornar ao seu país de origem quando desejar, desde que não aceite outra nacionalidade ele continua sendo um cidadão de seu país de origem; e caso aceite outra nacionalidade isso não impediria seu retorno, contudo, não mais um cidadão, nem ainda como inimigo de sua pátria. O refugiado político não pode retornar quando assim o desejar, seu retorno depende de condições alheias ao seu controle”.<sup>21</sup>

Em 1965, Félix Schnyder<sup>22</sup> também definiu refugiado, diferenciando-o do emigrante comum:

“Um refugiado, na linguagem corrente, é alguém que, habitando em dado lugar, procura refúgio algures, quer seja em razão de uma catástrofe natural, quer tenha deixado de pleno grado seguido de eventos de ordem política ou para que se diminua o tratamento que as autoridades de seu país o infligem. O refugiado se distingue, bem entendido, do emigrante habitual que escolhe livremente viver algures do que no seu país e não rompe tanto com o último”.

Conclui-se que emigrante é aquele que não obstante atingido por fatores que o impelem a migrar, sai por vontade própria de seu país, visando estabelecer residência em outro local, seja por motivo financeiro, familiar, pessoal ou de simples aventura.

Tomando-se por base a citação de [BALOGH, 1949] e [SCHNYDER, 1965], tem-se ilustrado a evolução da definição geral de refugiado. Isso porque desde 1951 com a Convenção de Genebra há uma noção mais ampla do termo “vítimas de eventos ocasionados pelo homem”, pelo qual não se tem controle, deixa-se então a concepção individualista de “vítima pessoal de perseguição”.

---

<sup>20</sup> AGA KHAN, Sadruddin. “Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons”. Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye. Leyde, 149 (I) 1976, pág.295.

<sup>21</sup> BALOGH, Elemér. “World Peace and The Refugee Problem”. Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye. Paris 75 (II), 1949, Págs. 373-4.

<sup>22</sup> Citação de: SCHNYDER, Félix. “Les Aspects Juridiques Actuels du Problème des Refugies”. Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de la Haye. Leyde, 114 (I), 1965, Pág. 340.

O término da Guerra-Fria representou um momento de grande mudança com o fim da bipolaridade mundial, divisão entre dois blocos antagônicos, e a alteração na forma de organização das relações internacionais.

No presente contexto exercita-se a responsabilidade dos governos face aos problemas transnacionais do mundo contemporâneo, o equilíbrio deve ser alcançado para que sejam respeitados os direitos humanos, dependendo dessa forma de uma política regional coerente entre os Estados membros da Comunidade Internacional<sup>23</sup>.

A expressão direitos do homem refere-se ao mesmo e designa aquilo que pertence à sua essência, tendendo a se identificar como Direito Natural; isto é, todas as reivindicações morais e políticas que no consenso contemporâneo, todo ser humano tem ou deve ter perante sua sociedade e governo; reivindicações essas que são reconhecidas como de direito e “não apenas por amor, graça ou caridade”[MELLO,2000:771], não podendo se negar que o Direito Natural constitui o principal fundamento dos direitos humanos.

Dessa forma, surge da Comissão de Direitos Humanos o projeto da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembléia Geral da ONU. Este marco ilustra que a realização desses direitos é uma meta desejável a ser efetivada. O problema fundamental atualmente, em relação aos direitos humanos, não é mais de justificá-los, mas de protegê-los, passando assim da esfera filosófica à política.

---

<sup>23</sup> Entende-se que a Comunidade Internacional é aquela caracterizada pela formação natural, onde há uma vontade orgânica e participação efetiva e profunda dos indivíduos na vida em comum, havendo um caráter subjetivo, permanente e extra-histórico, não existe um poder de dominação e é regida pelo Direito Natural, de forma que a cooperação é exercida de forma natural também, ou seja, a Comunidade Internacional é aquela que é “anterior a uma escolha consciente de seus membros” LIEBERSOHN, Harry, Fate and Utopia in German Sociology, MIT PRESS, 1988.



## 1.1) A Inserção da Temática do Refúgio na Organização das Nações Unidas – ONU

É em 1945 com a Carta da ONU que a expressão “Direitos Humanos” se faz presente formalmente no universo jurídico dos Estados. Assim, tem início a internacionalização desses direitos, juntamente com a sua acentuada universalização. O Direito Internacional Público passa a ser seu campo de luta e seu crescimento é imenso. O Estado percebe que, por si só e vivendo em seu estado de natureza, é ineficiente para cuidar dessa matéria, logo grande parte do trabalho nessa área que se refere à proteção dos refugiados, vem sendo efetuado por órgãos internacionais em cooperação com os Estados.

O Direito Internacional dos Refugiados concentrou-se em restabelecer direitos humanos mínimos para esses indivíduos, devido a ambos possuírem a mesma finalidade: a proteção da pessoa humana. No plano normativo há essa inter-relação do direito dos refugiados, cujos preceitos se aplicam no domínio dos direitos humanos, como por exemplo, o princípio da *não-devolução*<sup>24</sup>, ou *non-refoulement*, e princípios informativos, como o do *in dubio pro refugiado*<sup>25</sup> e o da *unidade da família*<sup>26</sup>. Nota-se a interação entre ambos estabelecida pela prática contemporânea e a aplicação simultânea dessas duas vertentes de proteção.

O reconhecimento da necessidade de se estender uma assistência a essas pessoas destituídas, suscita a criação, logo após a II Guerra Mundial, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, cuja função de proteção internacional surgida no âmbito da ONU inclui uma atuação direta ou

---

<sup>24</sup> Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, art.33. É considerado, de acordo com o ACNUR, o princípio basilar do sistema jurídico protetor dos refugiados, consagrado também no artigo 22, VIII, da Declaração Americana dos Direitos Humanos. O artigo 3º da Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outros tratamentos e penas cruéis, desumanas e degradantes estipula que: “Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa a outro Estado quando houver fundadas razões para crer que estaria em perigo de ser submetida à tortura”.

<sup>25</sup> De acordo com esse princípio, o estrangeiro que solicitar o reconhecimento da condição de refugiado goza do benefício da dúvida, ou seja, havendo dúvida acerca de efetiva perseguição ou do temor de que essa possa vir a ocorrer, resolver-se-á sempre em benefício do solicitante.

<sup>26</sup> A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que a família é elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. Na ata final da Conferência que aprovou a Convenção de 51 é recomendada a manutenção da unidade familiar do refugiado e a proteção aos menores de idade.

indireta “na criação e formulação do direito dos refugiados tanto em nível nacional quanto internacional”<sup>27</sup>, característica fundamental de seu trabalho.

Conclui-se que o ACNUR está empenhado na aplicação concomitante das normas básicas dos Direitos Humanos dos Refugiados ao promover juntamente com Estados e organizações não-governamentais a proteção internacional e assistência àquelas pessoas que se encontram sob sua competência, embasado de um caráter humanitário e apolítico; por conseguinte a questão da assessoria e assistência jurídica gratuita está ligada diretamente à da utilização dos recursos do direito interno.

Foi a criação do ACNUR que levou a Comunidade Internacional a elaborar uma convenção que determinasse os direitos e obrigações dos refugiados através de um estatuto próprio, resultando assim em Genebra, 1951, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados.

A Convenção de Genebra é, também, conhecida como a Carta de Direito dos Refugiados, pois regulamenta a situação jurídica dos mesmos. A definição abordada pela convenção constitui o conceito clássico de refugiado, já apresentado no presente trabalho.

Embora essa definição constitua um marco importante, particularmente, para o Estado Democrático de Direito e para a humanidade, ela é visivelmente limitada, até mesmo pelo momento histórico e político no qual foi elaborada. Sua limitação é compreendida como geográfica - ocorrido na Europa - , temporal – antes de primeiro de janeiro de 1951 – e política-ideológica – Guerra-Fria.

A partir do momento que se toma consciência que a proteção dos refugiados impunha-se em outros continentes, cenários de novos conflitos surge o Protocolo Adicional de 1967 que procura sanar a limitação temporal ao suprimir a data limite de 1951 além de eludir a reserva geográfica, dando desta forma um caráter universal à Convenção de Genebra.

---

<sup>27</sup> O ACNUR teve seu estatuto estabelecido pela resolução 428 (V) da Assembleia Geral da ONU em 14 de dezembro de 1960.

O ACNUR reconhece os refugiados de acordo com a versão ampliada<sup>28</sup>. Tendo buscado e logrado na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, em junho de 1993, Viena, a consideração por parte da Conferência do vínculo existente entre os Direitos Humanos e Direito dos Refugiados.

## 1.2) A Nova Postura do ACNUR

O ACNUR marca uma nova postura ao abordar a temática dos refugiados à luz dos Direitos Humanos, mostrando-se preocupado assim pelas violações dos Direitos Humanos dos Refugiados. Prova disso são as conclusões ns. 3 (1977)<sup>29</sup>, 11(1978)<sup>30</sup>, 25(1982)<sup>31</sup>, 36(1985)<sup>32</sup>, 41(1986)<sup>33</sup> e 55(1989)<sup>34</sup> aprovadas pelo Comitê Executivo do Programa do ACNUR<sup>35</sup>.

A conclusão n.22(1981) enfatiza a necessidade de reafirmar normas básicas ao tratamento daquele que espera solução para a sua problemática. Normas essas encontradas no domínio dos Direitos Humanos, por exemplo, o acesso à justiça, o direito da não-discriminação, vigência dos “direitos civis fundamentais reconhecidos internacionalmente, em particular os enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos”.

A percepção do problema envolvido está na necessidade de proteger os refugiados contra toda e qualquer forma de detenção arbitrária, bem como de

---

<sup>28</sup> Isto é, o ACNUR reconhece a definição de refugiados de acordo com a versão dada pelo Protocolo de 1967, que foi ampliada ao suprimir as limitações da Convenção 51.

<sup>29</sup> Essa conclusão reconhece a urgente necessidade de se prosseguir e intensificar os esforços realizados pelo ACNUR no âmbito da proteção internacional dos direitos dos refugiados.

<sup>30</sup> Enfatiza o princípio da solidariedade internacional como condição primordial para a aplicação de políticas liberais de asilo e para uma proteção internacional eficaz em geral.

<sup>31</sup> Reafirma, em especial, o princípio da não devolução.

<sup>32</sup> Destaca a importância de que a opinião pública compreenda a fundo a difícil situação dos refugiados, com o intuito de facilitar ao ACNUR o exercício de sua função de proteção internacional.

<sup>33</sup> Enfatiza a necessidade de promover o desenvolvimento e fortalecimento do direito internacional dos refugiados para que se alcance a mais ampla difusão possível.

<sup>34</sup> Reafirma tanto o papel fundamental de identificar as deficiências e os problemas existentes na esfera da proteção dos refugiados, quanto a importância da formulação de conclusões que sirvam como diretrizes internacionais para os Estados orientarem suas políticas sobre a questão do refúgio.

violência. A nova estratégia do ACNUR consiste em abranger a proteção, a prevenção, cujo melhor meio é o respeito aos direitos humanos que assegura que se consiga o refúgio, e a solução, nesse último estágio a falta de segurança cria condições para novos êxodos.

Na visão tradicionalista que se tinha o eixo principal era a proteção e essa era também a principal ênfase do mandato do ACNUR. No Brasil, essa se verifica ao assegurar concessão de asilo e respeitar o princípio da não devolução, vale ressaltar que são os pilares básicos do Direito Internacional dos Refugiados.

Dada essa evolução foge-se de um critério subjetivo e anacrônico, pensar nos motivos de saída, para trilhar um caminho cujo objetivo está concentrado nas necessidades de proteção, novo critério.

Pode-se concluir, dessa forma que o reconhecimento dos direitos humanos se deu no âmbito do desenvolvimento das relações internacionais, pois antes estes estavam confinados dentro do território de cada estado<sup>36</sup>.

Houve, então, uma atenção voltada à elaboração e desenvolvimento do conceito do que caberia à responsabilidade estatal de corrigir as causas que levam ao fluxo maciço de pessoas. Neste ponto destacam-se quatro critérios relevantes: a prevalência do critério objetivo; que nada mais é do que a extensão da proteção que se concede aos refugiados; a base de ação do ACNUR, que abrange, inclusive, deslocados internos, não se restringindo apenas aos refugiados; a manutenção da paz e o aprimoramento de condições de vida e desenvolvimento, velando-se pela indivisibilidade dos direitos humanos.

Nessa nova postura adotada pelo ACNUR, onde os pilares são a proteção, prevenção e solução respectivamente, tem-se um respaldo jurisprudencial na dimensão preventiva. O próprio ACNUR, na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, junho 1993, Viena, ressaltou que “só se podem considerar os

---

<sup>35</sup> Ver, ACNUR, Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados, aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR, Ginebra, 1990, págs. 11,21,61,84,97,134.

<sup>36</sup> Sobre o tema ver: LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001, págs. 126-34.

problemas dos refugiados no âmbito dos direitos humanos”, por conseguinte, consiste em uma evolução alentadora cuja beneficiária é a pessoa humana receptora dessas normas internacionais de proteção<sup>37</sup>[TRINDADE, 1997:349].

Nacionalmente, utilizando uma estrutura tripartite – Governo, Sociedade Civil, ACNUR – como estratégia, o ACNUR intensifica sua presença por meio de convênio com associações da sociedade civil (Ordem Brasileira dos Advogados, Centro de Proteção Internacional de Direitos Humanos, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Cáritas e outras).

## **2) A América Latina e o Refúgio**

O continente latino americano é considerado, atualmente, uma terra aberta aos imigrantes e refugiados.

Como é sabido, o refugiado possui um estatuto migratório regulamentado pelo Direito Internacional Público, que clama pela preservação da vida, liberdade e segurança.

No artigo 3 da Declaração Universal dos Direitos Humanos – D.U.D.H. (1948)<sup>38</sup> encontra-se fundamentado o princípio acima descrito, “todo indivíduo tem direito à vida, liberdade e segurança de sua pessoa”, valores esses fundamentais e protegidos legalmente pelo Estado Democrático de Direito.

O Direito Internacional dos Refugiados reconhece o asilo em seu sentido amplo de proteção de modo a facilitar o acesso ao território. Essa já consiste em uma prática da América Latina que se deu com a consolidação desse Estado Democrático de Direito anteriormente citado, sobretudo nos países do Sul. Considerando que com o advento da democracia a situação dos refugiados adquiriu novas dimensões, os países da região tem se esforçado em dar um

---

<sup>37</sup> Entende-se que há a prevalência de uma visão integrada não só das normas como também dos próprios sistemas de proteção internacional da pessoa humana.

<sup>38</sup> Resolução 217 A (III) ou D.U.D.H, aprovada em 1948, sem nenhum voto contrário e adotada por todos os Estados membros da organização.

tratamento humanitário aos refugiados e solicitantes de asilo, respeitando-se o princípio de “non – refoulement”, ou não – devolução, expulsão ou extradição, opta-se pela repatriação voluntária dos refugiados a um terceiro país onde sua vida, liberdade e segurança não estejam ameaçadas.

A internacionalização dos Direitos Humanos, no âmbito regional, tem início com a Carta da ONU, considerando essa a primeira fonte de lei para determinar a ação das Nações Unidas no campo dos direitos humanos e dos refugiados.

A nível regional o direito dos refugiados está composto pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, firmados e ratificados por todos os países do Sul da América Latina, além de outros instrumentos internacionais, tais como: Convenção de Havana sobre Asilo (1928), Convenção de Montevideu sobre Asilo Político (1933), Tratado de Montevideu sobre Direito Penal Internacional (1940), e as Convenções de Caracas sobre Asilo Territorial e Asilo Diplomático ( ambas de 1954), Declaração Americana dos Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica – 1969).

Historicamente, os migrantes latino-americanos constituíam cada vez um número mais expressivo. Geralmente vindos de países do Cone Sul<sup>39</sup>, esse movimento de refugiados, sobretudo, caracterizava-se por um êxodo forçado, massivo e clandestino fundado em causas políticas e econômicas<sup>40</sup>.

A concessão de refúgio, instituição de larga trajetória na América Latina, como sistema de proteção à pessoa humana é aplicada após a assinatura da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, iniciando um importante desenvolvimento na América Latina.

---

<sup>39</sup> Os países que formam o Cone Sul são Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Brasil. Oriundos principalmente do Uruguai, Chile e Argentina migraram para o Brasil devido à repressão e perseguição política, causada pela ruptura do processo democrático no Uruguai e Chile (1973) e Argentina (1976) juntamente com o estabelecimento, nesses países, de regimes militares nos moldes brasileiros.

<sup>40</sup> Segundo a ONU, na década de 80, um em cada quatro latino americano vivia em estado de “pobreza crítica”, nos anos 90, eram dois em cada quatro, havendo uma quantidade maior de pobres a cada dia. ACNUR, 1997.

Para exemplificar, a Declaração de Cartagena em 1984 era a que melhor ilustrava e correspondia à realidade da região. Essa Declaração considerava como refugiadas “as pessoas que tem fugido de seus países, porque sua vida, segurança e liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação em massa dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública.”

Na América Latina, a Declaração de Cartagena (1984)<sup>41</sup> foi o marco da proteção dos refugiados no universo conceitual dos Direitos Humanos e estabeleceu vínculo entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional dos Refugiados. Além de facilitar o tratamento de refugiados, dá uma definição mais ampla do termo refugiado, aponta soluções duradouras como a repatriação voluntária, além de chamar a atenção da Comunidade Internacional para os problemas de proteção e assistência aos deslocados internos.

Outro marco importante no que tange a aspiração de uma solução efetiva para essa problemática é a Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos – CIREFCA, celebrada em 1989, na Cidade de Guatemala, havendo a participação do governo, das Nações Unidas, das Ong's e dos próprios indivíduos afetados; prática essa comum na América Latina, onde se realiza um trabalho conjunto do ACNUR e Estados, além de organizações regionais e não – governamentais.

Essa Conferência reproduziu a complementariedade entre as três vertentes do Direito Internacional, a saber: Direito Internacional Humanitário, Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados. “E realça que os princípios e práticas relativas aos direitos humanos oferecem normas aos Estados e aos organismos internacionais para o tratamento de refugiados, repatriados e pessoas deslocadas.”<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Disponível em <http://www.acnur.org>

<sup>42</sup> PITA, Agni Castro. Direitos Humanos e Asilo. In: Rosita Milesi (org.), op.cit., pág 89.

Fundada de acordo com essa filosofia, a CIREFCA é caracterizada como um sistema flexível de diálogo entre os países afetados<sup>43</sup>, de forma a comprovar que a vontade nacional adicionada ao apoio da comunidade internacional pode ajudar a encontrar o caminho da paz. Essa conferência foi também um mecanismo latino-americano, cujos conceitos vislumbravam a solução de problemas contemporâneos de refugiados.

De acordo com essa nova visão, ou melhor, com essa visão ampliada da questão, o ACNUR e a Organização dos Estados Americanos – OEA acordaram um programa de cooperação, produzindo estudos sobre legislações nacionais. Na América Latina essa cooperação tem sido de grande relevância, tendo o ACNUR e a Igreja Católica desempenhado um papel importante tanto nos países de asilo quanto nos países de origem. Criaram, assim, um clima mútuo de entendimento e confiança e proporcionaram maior hospitalidade para os refugiados, ressaltando que é através dessa cooperação que são possíveis, abordagens mais urgentes, permitindo à Comunidade Internacional um entendimento das razões que levam a migrar, levando assim a um maior esforço para melhorar a situação no país de origem.

Essa parceria pode, em ação conjunta, definir programas de ajuda de forma a se estabelecer um plano de ação, partilhando da filosofia de que a paz se dá na medida em que há um processo de reconciliação de sociedades nacionais.

### **3) O Mercosul e o Direito Internacional dos Refugiados**

Os Estados-membros do Mercosul estando inseridos no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, estão fundamentados na Declaração Americana de Direito e Deveres do Homem (1948) e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), ou “Pacto de San José”.

---

<sup>43</sup> Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, México e Belize.



Seus meios de proteção estão alicerçados na Comissão Interamericana de Direitos Humanos – CIDH e na Corte Interamericana de Direitos Humanos. De acordo com as regras da Comissão qualquer pessoa ou Organização Não-Governamental (ONG) pode apresentar petições que denunciem violações da Convenção pelos Estados- partes, essa remete à decisão da Corte, que tem uma natureza consultiva de esclarecimentos demandados pelos Estados sobre a interpretação da Convenção, de outros tratados de Direitos Humanos, ou até mesmo sobre a conciliação entre legislações nacionais e instrumentos jurídicos internacionais; e a judicial, reconhecida através de uma declaração separada dos Estados-partes da Convenção Americana, obrigatória para aqueles Estados que optarem por fazer essa declaração.

Na esfera da proteção internacional dos Direitos Humanos, dentro dos países membros, há a vigência dos dois pactos da ONU de 16/12/1966, Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, juntamente com acordos regionais como a Convenção Americana de San José da Costa Rica de 22/11/1966. Pode-se citar também a adesão de obrigações internacionais de normas pertencentes a Convenção Americana de Direitos Humanos e a aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana por parte de todos os países do Mercosul. Contemplando-se, então, tais atos internacionais sobre Direitos Humanos, sob a égide do Mercosul, surge um Direito Incondicionado<sup>44</sup>, no que se refere às regras básicas do Mercosul<sup>45</sup>, com o intuito de proporcionar adoção de atos multilaterais independente do assunto pelos Estados-partes, notando-se, por conseguinte, a realidade dinâmica do Mercosul.

Portanto, ultrapassando-se as finalidades básicas que uma União Aduaneira possui, as normas derivadas dessa integração regional ganham efetividade, sendo justamente nesse momento que os temas de proteção dos Direitos Humanos ganham um papel de destaque, de forma que o ordenamento

---

<sup>44</sup> Esse Direito Incondicionado refere-se ao direito soberano de criar normas de Direito Internacional Público, no exercício de seus poderes inerente à personalidade do Direito Internacional, com liberdade, inovação e sem restrições.

jurídico do Mercosul tem eficácia nos ordenamentos jurídicos internos dos Estados. O Mercosul possui uma agenda de cooperação diversificada que não se restringe a uma agenda econômico-comercial.

Como já exposto anteriormente o Mercosul é parte do Sistema Interamericano estando associado ao seu arcabouço normativo e processual e essa participação ilustra a disposição e o compromisso desses Estados em respeitar os Direitos Humanos.

---

<sup>45</sup> A criação do Mercosul estava baseada em uma integração econômica e comercial típica de uma organização regional.

## Capítulo II – O Bloco Mercosul

### 1) Origem e Estrutura Institucional

A partir da Segunda metade do século XX houve, na esfera internacional, o aparecimento de integrações entre os Estados de ordem econômica, política e jurídica, esse fato foi mudando gradativamente o conceito de soberania estatal, isso porque assuntos antes considerados de competência dos Estados passaram a ser atribuídos a organizações internacionais.

Evidencia-se a necessidade de interpretar alguns conceitos antigos à luz da prevalência de um Estado Social e Democrático de Direito<sup>46</sup>, abandonando a idéia de nação soberana que justificou vários conflitos bélicos, os quais perduram até os dias atuais.

Logo, a relativização dessa soberania constrói um espaço favorável ao processo integracionista dos Estados e é, portanto, uma nova ordem mundial onde o Brasil está inserido através do Mercosul.

“A união dos Estados soberanos acaba por formar os denominados blocos regionais fundados em quatro bases que se inter-relacionam: base econômica, política, social e jurídica. A integração busca a maximização regional de todos os fatores econômicos, objetivo que somente será conquistado com a convergência da vontade política dos governos dos Estados-membros. Estes, necessitam de apoio majoritário de seus nacionais, sob pena de ilegitimidade. Após tais procedimentos, torna-se indispensável a elaboração de um arcabouço jurídico-institucional capaz de materializar e efetivar o processo de integração<sup>47</sup>”. O direito

---

<sup>46</sup> A Constituição Federal Brasileira de 1988 elucidou como exigência um Estado Social e Democrático de Direito, onde sua soberania ficaria submetida a regras jurídicas com prevalência nos Direitos Humanos.

<sup>47</sup> SILVA, Roberto Luiz, Direito Comunitário e da Integração, Porto Alegre: Síntese, 1999, pág. 43-44.

comunitário é a denominação que se dá a essa norma jurídica de caráter supranacional que instrumentaliza esse processo de integração<sup>48</sup>.

O fenômeno associativo é uma necessidade característica das relações internacionais impulsionadas pela “afinidade de interesses e problemas, com o fim de alcançar objetivos comuns, mas facilmente exeqüíveis num contexto homogêneo baseado em razões políticas, econômicas, sociais, geográficas, ou mesmo étnicas e religiosas<sup>49</sup>”, destacando-se assim a complexidade, cada vez mais aparente, nos esquemas organizacionais.

Essas razões são associadas ao processo de formação do Mercosul, cuja origem se deu no processo de integração que a Argentina e o Brasil iniciaram na década de 80. [BAPTISTA, 1997:158]. Sendo que o marco para o surgimento do bloco Mercosul foi celebrado com o Tratado de Assunção<sup>50</sup>, de 26 de março de 1991, tratado esse que constitui uma norma de Direito Internacional Público, definindo desta forma uma zona de livre comércio, etapa inicial do processo de integração onde há a eliminação de tarifas e barreiras não-tarifárias entre os países que a integram. Após o período de transição, durante o qual os países signatários buscaram criar as condições necessárias para a constituição do Mercosul, foi assinado o Protocolo de Ouro Preto, em dezembro de 1994, aperfeiçoando a estrutura vigente pelo Tratado de Assunção, por meio de uma aquisição de personalidade jurídica de direito internacional<sup>51</sup> e alcançando, assim, o estágio de União Aduaneira, no qual se encontra atualmente. Isso porque a negociação da Tarifa Externa Comum – TEC se postergou para 2006, essa ainda

---

<sup>48</sup> Ressalta-se que o direito da integração é um desdobramento do direito internacional público clássico, isso porque decorre de tratados internacionais que estabelecem as zonas econômicas com maior ou menor vinculação entre os países-membros. Por sua vez, o direito comunitário tem por objetivo a formação de uma esfera político-jurídica supranacional, constitui um caráter mais avançado que o direito da integração. Para o jurista Márcio Oliveira “o único exemplo de direito comunitário é o que provém da União Européia. Até o presente momento, nenhum outro processo de integração regional conseguiu se aperfeiçoar ao nível daquele verificado na União Européia. Por esse motivo, o estudo da ordem jurídica comunitária européia permite, simultaneamente, a compreensão do que vem a ser o direito comunitário enquanto mais uma vertente do que se pode chamar de direito internacional”. (SILVA, Roberto Luiz, op.cit, p.44).

<sup>49</sup> ZANGHI, Cláudio. Organização Internacional. In: Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (orgs.), Dicionário de Política, 9ª ed, 2 vol., Brasília. UnB, pág.855, 1997.

<sup>50</sup> Os signatários foram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Estes países convidaram recentemente a Bolívia e o Chile a comporem esse bloco.

<sup>51</sup> Ref: Artigo 34 do referido protocolo.

não foi efetivamente consolidada pois estão ausentes algumas classes de produtos selecionados pelos quatro países signatários em conjunto que necessitam de um maior período de adaptação por consistirem pontos delicados para a economia interna dos países, como bens de capitais, sendo eles máquinas e equipamentos essenciais a produção industrial dos países e ponto sensível das economias<sup>52</sup>.

De acordo com o Protocolo de Ouro Preto foi definida a estrutura institucional do Mercosul e as funções de cada órgão. De forma que, sua estrutura é composta pelos seguintes órgãos: Conselho Mercado Comum – CMC, órgão superior e de direção do Mercosul. Composto de ministros de Relações Exteriores e ministros de Economia ou similares; Grupo Mercado Comum – GMC, órgão executivo cuja finalidade é implementar medidas concretas ao processo de integração. A composição desse órgão é formada por secretários de Política Econômica ou similares, secretários de Comércio Exterior e Secretaria de Política Industrial, secretários de Política Agrícola e diretores da Área Internacional; Foro Consultivo Econômico-social – FCES, órgão consultivo do GMC, composto por representantes dos setores econômicos-sociais indicados por cada Estado-parte em igual número; Comissão Parlamentar Conjunta – CPC, órgão de representação dos parlamentares, sua finalidade é a busca da harmonização das leis; Comissão de Comércio do Mercosul – CCM, assessoria ao GMC no que tange a aplicação e fiscalização dos instrumentos de política comercial comum para a implementação da União Aduaneira; e Secretaria Administrativa do Mercosul, com a finalidade e a prestação de apoio operacional, sua sede permanente reside na cidade de Montevidéu, Uruguai.

O Mercosul adota características progressiva e expansiva desde datas pretéritas. O Tratado de Assunção, em seu intróito, reconhece a consciência dos Estados-partes em fazer um “esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da

---

<sup>52</sup> As listas de exceções nacionais são formadas por produtos que não estão compreendidos entre os setores de bens de capitais e os da área de informática e telecomunicações, porém outros que causariam problemas apenas para a economia individual de cada Estado-membro.

integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideu de 1980<sup>53</sup>”.

O objetivo do Mercosul consiste em compor um Mercado Comum, o que implica na fixação de uma política econômica comum referente a terceiros, bem como na livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais e liberdade de estabelecimento. Além disso para se tornar um Mercado Comum, o Mercosul precisaria possuir órgãos supranacionais como, por exemplo, uma Corte de Justiça, ou seja, os países membros têm que passar a ceder “competências soberanas” a organismos internacionais.

Pode-se afirmar que o Mercosul tem seu alicerce, como fundamenta o Tratado de Assunção, na “reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes” não sendo apenas um mero bloco de integração econômica.

No campo jurídico e na atual conjuntura do Mercosul, as normas dependem de uma internalização nas legislações domésticas por parte de cada Estado que compõe o bloco. Entretanto, segundo o parâmetro da União Européia verifica-se o surgimento do Direito Comunitário como um instrumento de integração, com vistas a superação de barreiras, deixando de lado a soberania legislativa nacional para acatar as estruturas comunitárias. E sob essa ótica a criação de um direito comunitário, feita a partir de um processo de reformas constitucionais, torna-se essencial para que se efetive o processo de integração objetivado frisando que a harmonização legislativa já estava prevista desde a formação do bloco, como versa o Tratado de Assunção em seu capítulo I, artigo primeiro: “O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”, por enquanto o conjunto normativo do Mercosul não pode ser denominado de direito comunitário, pois ainda falta a superioridade hierárquica, a supranacionalidade e a auto-

---

<sup>53</sup> Esse tratado marcou o surgimento da ALADI, Associação Latino-americana da Integração, essa permitiu o surgimento do Mercosul e da associação entre os países andinos. “Todos os Estados-partes do Mercosul integram a ALADI, contando o Brasil com o maior número de subscrições. (SOARES, Esther Bueno. Mercosul: Desenvolvimento histórico. São Paulo. Oliveira Mendes, 1997)

aplicabilidade, de forma que seria mais bem definido como direito da cooperação<sup>54</sup>.

## 2) O Mercosul e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos

“Mesmo o mais fiel defensor da soberania dos Estados reconhece a necessidade da existência de fórmulas de convivência pacífica entre estes entes soberanos em todos os campos da atividade humana, incluindo-se neles o tema de proteção dos direitos humanos”.<sup>55</sup>

A consolidação dos direitos humanos, bem como sua internacionalização, tem como foco central salientar esses direitos como tema de interesse pertinente da comunidade internacional orientando, assim, a ordem internacional contemporânea. Essa nova ordem internacional surge com a criação das Nações Unidas e inaugura um modelo de conduta das relações internacionais<sup>56</sup>.

Dessa forma, “uma ordem jurídica é legítima na medida em que expressamente declarar e assegurar os direitos humanos, sendo que essa legitimidade será aferida à vista da realidade social vivida pelas diversas sociedades estatais”<sup>57</sup>, tornando o tema direitos humanos um sustentáculo para os novos sujeitos do direito internacional como no caso do Mercosul.

---

<sup>54</sup> Ambos são vertentes do Direito da Integração. Sendo que o Direito da Cooperação é Direito Internacional Público, absorvido pelos Estados através de mecanismos definidos por suas próprias legislações internas. Já o Direito Comunitário possui uma natureza nova e não é classificado, com propriedade, nem como direito internacional, nem interno.

<sup>55</sup> RAMOS, André de Carvalho. Direitos Humanos e Mercosul, in Mercosul: integração regional e globalização, Rio de Janeiro/São Paulo, Renovar, 2000, pág.868.

<sup>56</sup> A Carta da ONU, em seu primeiro artigo, estabeleceu como seus propósitos: desenvolver relações entre as nações, baseados no respeito ao princípio de igualdade de direitos e autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal, conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para *promover e estipular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua e religião*.

<sup>57</sup> RAMOS, André de Carvalho, op.cit., pág. 886.

Os países do Mercosul possuem uma realidade de pobreza e exclusão social, com uma distribuição de renda desigual, alto índice de desemprego e marginalização de uma parte considerável da população, logo esses países podem ser apontados, historicamente, como violadores dos direitos humanos. Porém, os países do Mercosul tomaram consciência que a legitimação de tais direitos é primordial para que a integração obtenha êxito no cenário internacional, observando os interesses desses países em afirmar a necessidade de proteção de tais direitos incorporando às suas legislações internas normas de direito internacional dos refugiados e direito internacional humanitário.

Os Estados integrantes do Mercosul respeitam normas de direito internacional público ao ratificarem tratados, declarações e acordos referentes a proteção internacional da pessoa humana e cumprirem tais instrumentos, afirmando o comprometimento com os direitos humanos, além de ser essa uma forma de legitimação do bloco no cenário internacional.

Sob uma análise normativa, o Mercosul já faz parte do sistema interamericano e revela um grande número de acordos no campo de proteção dos direitos humanos e isso é de relevada importância, pois “como outras áreas do direito, os direitos humanos têm seu impacto sobre a integração. Os cidadãos do Mercosul, trabalhadores que poderão circular livremente no Mercado Comum, serão afetados diretamente por diferenças entre os Estados-membros quanto aos níveis de proteção de direitos humanos”<sup>58</sup>, é de fato necessário que se estabeleça padrões mínimos de proteção entre os Estados-partes, a fim de evitar divergências que afetem a integração.

O desenvolvimento, de forma acelerada, da proteção internacional dos direitos humanos teve na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos seus principais fundamentos, sendo forçoso concluir que a referida Declaração, em última análise, é fonte jurídica do Mercosul já que sua função é desenvolver um amplo sistema normativo destinado a regular a aplicação dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente.

---

<sup>58</sup> MARQUES, Eduardo Lorenzetti, *Direitos Humanos no Mercosul: integração regional e globalização*, Rio de Janeiro/São Paulo: Renovar, 2000, pág.539.



A proteção dos direitos humanos, no âmbito do Mercosul, Bolívia e Chile compreende em primeiras instâncias, no campo de seus ordenamentos internos, aquelas decorridas da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem (1948) e outros instrumentos internacionais ratificados pelos Estados-membros.

Além disso, nota-se que os países-membros do Mercosul, prosseguem no desenvolvimento e afirmação dos direitos humanos. Durante a VIII Reunião de Ministros da Justiça e do Interior do Mercosul e Associados foram assinados acordos e negociações para consolidar esse bloco econômico sugerindo ações que fortaleçam a integração dos países do Mercosul, Bolívia e Chile sob o enfoque no cidadão, como denominou o ministro José Gregori “Mercosul Cidadão” que constituiu em uma conquista dos indivíduos em um espaço integrado de fato.

Dessa reunião foram assinadas duas importantes declarações: a Declaração do Rio de Janeiro sobre harmonização legislativa e de procedimentos para recepção, proteção e assistência a refugiados<sup>59</sup>, tema esse de fundada importância pelo qual os Estados-membros do Mercosul expressou preocupação por tais indivíduos que são vítimas de violações graves de direitos humanos; e a Declaração de Fortalecimento dos Regimes Democráticos no Mercosul, Bolívia e Chile. Ambas constituem fomento aos primeiros passos de coordenação e harmonização legislativa como, por exemplo, a visão compartilhada dos representantes desses países em reforçar a prevenção às violações dos direitos humanos.

O Direito Internacional dos Refugiados não pode ser concebido fora do Direito Internacional dos Direitos Humanos, isso porque é da violação dos direitos humanos que as pessoas se vêm coagidas a abandonar seu país de origem e solicitar asilo.

---

<sup>59</sup> Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio, assinada em 10.11.2000, por ocasião da “VIII Reunião dos Ministros do Interior do Mercosul”.

O respeito e a promoção dos direitos é uma conduta obrigatória para a comunidade internacional e para organismos internacionais por se utilizarem do direito internacional.

Ao perceber essa demanda da comunidade internacional, o Mercosul compromete-se com a proteção dos direitos humanos, avaliando sua estrutura normativa e colocando esse tema em sua “agenda” verificando que esses direitos são um componente do processo de integração, isto é, constituem uma condição *sine qua non* para a legitimação do bloco como organismo internacional sujeito ao direito internacional sujeito do direito internacional, que auxiliará na implementação, do Mercado Comum, tão almejada.

## **Capítulo III - Harmonização Legislativa dos Países do Mercosul**

**“Em um mundo onde as relações entre os Estados estão cada vez mais vinculadas(...),o caminho da coordenação de políticas sociais, econômicas e de desenvolvimento como instrumento de progresso regional é inevitável.”  
Renato Zerbini Ribeiro Leão**

### **1) Considerações Iniciais**

Hoje, a interação do Mercosul constitui um processo irreversível e naturalmente apresenta suas dificuldades, em relação as suas agendas interna e internacional. Logo, a harmonização de suas legislações é de fundamental importância para que se mantenha essa natureza integrativa.

“Harmonização, por sua vez, deve ser entendida como um esforço abrangente concertado, o qual represente o desejo diplomático, político e jurídico de todos os Estados em uma determinada região”.<sup>60</sup> Entende-se que a harmonização desses países significa que os mesmos adotarão uma legislação igual ou comum objetivando favorecer convergências e eliminar divergências entre os países-membros, além de estabelecer reciprocidade de tratamento.

Essas iniciativas regionais constituem alternativas, nas quais a problemática dos refugiados deve ser resolvida considerando preocupações humanitárias e de direitos humanos. “Elas não devem jamais, portanto, ser vistas como um meio de impor soluções sob a premissa de considerações regionais migratórias restritivas, e em detrimento de algo que se alcançou previa e humanitariamente no marco da comunidade internacional”.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Ver, ANDRADE, José H. Fischel de, Regionalização e harmonização da definição de refugiado e dos procedimentos para a determinação da condição de refugiado no âmbito do Mercosul, in: MERCOSUL: integração regional e globalização, Paulo Borba Castella (coord.), Rio de Janeiro, Renovar, 2000, pág. 78.

<sup>61</sup> Ver, ANDRADE, José H. Fischel de, op. cit., 2000, pág. 78.

Todos os países do Mercosul já adotaram medidas, em maior ou menor grau, para o cumprimento das disposições da Convenção de 1951 e de seu Protocolo de 1967. O próximo passo é aproveitar os instrumentos regionais em busca da harmonização legislativa almejada.

Após a regionalização, a harmonização é um fator importante, haja vista que quando se percebe a necessidade de regionalizar a proteção dada aos refugiados, uma harmonização política e das normas relativas a esse tema torna-se fundamental. “A harmonização regional deve englobar, principalmente, a legislação que define o termo “refugiado”, a interpretação do seu conceito e o procedimento para se determinar sua condição jurídica”.<sup>62</sup> O ACNUR se posiciona da seguinte forma quanto à política de harmonização legislativa :

“Enfoques regionais de harmonização (...) são talvez a opção melhor para reforçar a proteção. Como progresso é feito no sentido de se remover barreiras intra-regionais no movimento de pessoas e na coordenação de políticas nacionais relativas à admissão de pessoas e necessidades de proteção internacional devam também ser harmonizadas.”

E, ainda, conforme Renato Zerbini Ribeiro Leão, “harmonização supõe a adoção de diretrizes comuns em determinados aspectos básicos, mas sempre procurando manter as peculiaridades de cada legislação nacional e a análise concreta e individual de cada uma das solicitações de refúgio em estudo.”<sup>63</sup>

Essa harmonização é necessária, pois os fluxos de refugiados não cessarão e esses têm um impacto regional em função do atual cenário das relações internacionais.

Logo, essas práticas regionais acabam por prover melhores respostas para organizar soluções. No caso de se harmonizar as legislações domésticas levando em consideração o Direito Internacional dos Refugiados evita-se soluções contraditórias. Dentro das peculiaridades regionais, os países do bloco Mercosul

---

<sup>62</sup> Ver, ANDRADE, José H. Fischel de, op. cit., 2000, pág. 78-79.

<sup>63</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. A Temática do Refúgio no Brasil após a Criação do CONARE. In: Rosita Milesi (org.), op. cit, pág178-9.

deveriam acordar tanto sobre a definição quanto sobre a determinação jurídica de refugiados. De forma a possibilitar que as interpretações nacionais sejam coerentes com aquelas previamente estabelecidas internacionalmente; é importante observar também as diretrizes da comunidade internacional e as experiências regionais e desenvolvimentos domésticos. Por exemplo, o Brasil ao aprovar a Lei 9.474/97, que ampliou o conceito clássico de refugiado, admitindo como tal também o indivíduo vítima de violação generalizada de direitos humanos, quer refletir em uma contribuição regional.

## **2) Definição e Harmonização do Conceito de Refugiado no Mercosul**

No continente latino americano e portanto, no Mercosul coexistem dois institutos de proteção às pessoas que são perseguidas em seus países de origem: asilo e refúgio.

Ao se falar em definição de refugiado aplicável no Mercosul há de se distinguir estes conceitos análogos, que são “refugiados” e “asilados”, os quais, em outros países, possuem o mesmo sentido, diferentemente do que acontece na América Latina.

Jaime Ruiz de Santiago<sup>64</sup> enfatizou as maiores diferenças, a saber:

*A) “Asilo” é um instrumento jurídico regional, vislumbrado pela primeira vez, em instrumento regional, pelo Tratado de Montevideu sobre Direito Penal Internacional, de 1889, sendo regulamentado, na atualidade, por vários instrumentos regionais. “Refúgio” é um instituto jurídico global, vislumbrado pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, cujo desenvolvimento deu-se a partir do Acordo Relativo à Emissão de Certificados de Identidade para Refugiados Russos, de 1922. Foi tão só*

---

<sup>64</sup> SANTIAGO, Jaime Ruiz de, Consideraciones Generales acerca del Derecho Internacional de los Refugiados, in: Jornadas sobre os Sistemas Internacionais de Protecção de la Persona Humana

*recentemente que o refúgio encontrou expressão em instrumentos regionais convencionais e não convencionais, respectivamente a Convenção da Organização da Unidade Africana – OUA<sup>65</sup> de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984;*

- B) “Asilo” é um instituto jurídico que pode ser aplicado e, portanto, brindar proteção, dentro das fronteiras dos próprios países ‘produtores de asilados’. É o caso do asilo diplomático. O “refúgio”, por outro lado, pode tão-somente ser concedido se a pessoa em questão cruzou a fronteira de seu país de origem;*
- C) Para ser considerado um “asilado”, o indivíduo necessita estar sendo in actu exercitu perseguido. Para um “refugiado” é suficiente Ter um ‘fundado temor de perseguição’, o qual não necessariamente se materializou ainda;*
- D) Um “asilado” é perseguido devido a crimes políticos. A definição de “refugiado” é mais ampla, uma vez que menciona opiniões políticas e, ademais, engloba outros motivos, a saber, raça, religião, nacionalidade e pertença a determinado grupo social;*
- E) No que respeita aos “asilados”, nenhuma organização foi estabelecida para supervisionar e colaborar na implementação dos instrumentos de asilo; diferentemente ocorre quanto aos instrumentos relativos a “refugiados”, onde o ACNUR tem um papel importante e significativo nessas atividades, ademais de desenvolver e difundir os princípios aplicáveis à proteção dos refugiados;*

---

(Colóquio de Buenos Aires, setembro de 1990), Buenos Aires, CICR/IIDH/ACNUR/Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1991, pág.94-5.

<sup>65</sup> Em 10 de setembro de 1969 foi concluída sob os auspícios da Organização da Unidade Africana (OUA), a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África, a qual, continha a definição de refugiado da Convenção de 1951. De acordo com a Convenção da OUA “ o termo ‘refugiado’ deverá também aplicar-se a qualquer pessoa que, devido à agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigado a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro lugar fora de seu país de origem ou nacionalidade”. Essa Convenção é , também, considerada um eficaz complemento regional a

- F) Os instrumentos de asilo não contém cláusulas de cessação ou exclusão, as quais são previstas em instrumentos de “refugio”; e*
- G) A concessão jurídica de “asilado” tem natureza constitutiva. A obtenção da condição jurídica de “refugiado”, por sua vez, se dá por meio de um ato de natureza declaratória, mediante a qual o Estado reconhece o indivíduo como refugiado.*

Dessa forma, é notório que apesar de distintos em seus conceitos ambos dividem as mesmas premissas e a proteção de indivíduos perseguidos, sendo que o termo contemporâneo “refúgio” pode ser considerado mais amplo.

Conclui-se que a proposta de harmonização da definição de refugiado na América Latina tem bases globais fixadas na Convenção de 1951 e na Declaração de Cartagena de 1984<sup>66</sup>.

Para se determinar a condição de refugiado há um respaldo legal de grande responsabilidade humanitária, mediante o qual a autoridade competente avalia a situação do indivíduo que clama por refúgio; entre os procedimentos para assegurar essa condição está a garantia da não-devolução.

A dificuldade de se criar procedimentos mundialmente homogêneos implica em um não estabelecimento de um modelo que os Estados estariam obrigados a seguir, há, contudo, exigências mínimas que os Estados devem adaptar às suas legislações e jurisdições domésticas.

Essas exigências referem-se “(i) à necessidade de os solicitantes de refúgio serem corretamente orientados, pelas autoridades competentes, as quais devem agir em consonância com o disposto nos instrumentos internacionais pertinentes, (ii) à exigência de uma autoridade claramente identificada que deverá examinar as

---

Convenção de 1951 e dentro de sua possibilidade e alcance tem dado uma resposta satisfatória ao problema dos refugiados no continente africano.

<sup>66</sup> A Conclusão n° 3 da Declaração de Cartagena afirma que: “A definição ou conceito de refugiado a ser recomendada para o uso na região é uma que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, inclui como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque as suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas por violência generalizada,

solicitações e tomar decisões de elegibilidade em primeira instância, (iii) à necessidade de facilidades – como de os solicitantes terem acesso a um intérprete e contratarem o representante do ACNUR, se assim o desejarem – , (iv) à emissão de documentação temporária emitida em favor de solicitantes de refúgio, (v) à existência de um procedimento recursal, e (vi) ao problema de solicitações manifestamente infundadas ou abusivas<sup>67</sup>.

No domínio do Mercosul, a Comissão Parlamentar Conjunta<sup>68</sup> ou o Fórum Consultivo Econômico-Social funcionam como caminhos para a harmonização de procedimentos e práticas dentro da região, onde a principal função consiste em fazer estudos necessário dos Estados-partes e propor normas de direito comunitário.

### **3) A Lei Brasileira Relativa a Refugiados e sua contribuição para o Mercosul**

No continente latino-americano, poucos foram os países que estabeleceram um procedimento formal para o reconhecimento de refugiados. Entre esses países estão: Argentina, Belize, Bolívia, Brasil, Equador e Peru que dispuseram de órgãos competentes para analisar as solicitações de refúgio. Nos outros países o ACNUR faz esse reconhecimento e recomenda os casos aos governos, para que essas autoridades legalizem a condição do refugiado de acordo com os instrumentos internacionais pertinentes.

O Brasil, em sua Carta Magna, Artigo 4º (II), já reconhecia que o princípio norteador das relações internacionais era a prevalência dos direitos humanos. Essa era também uma reafirmação do repúdio do país a qualquer ato que viole os direitos humanos e forma de buscar uma instauração do Estado de Direito

---

agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias que seriamente perturbaram a ordem pública”.

<sup>67</sup> Conclusões n.º 8 (XXVIII), n.º 28 (XXXIII) e n.º 30 (XXXIV) do Comitê Executivo do Programa do ACNUR, que vislumbra claramente esse ‘padrão mínimo’.

<sup>68</sup> A presidência do órgão corresponde semestralmente a cada um dos países fundadores do MERCOSUL.



correspondente a uma tutela dos direitos humanos no plano internacional. A partir de então a questão dos refugiados começa a fazer parte da agenda nacional, pois aumentou-se a preocupação com a proteção internacional dos direitos humanos no país.

Historicamente, o Brasil da década de 60 até 89, aceitava como refugiados apenas os indivíduos proveniente da Europa, ou seja, reconhecia a cláusula de reserva geográfica estabelecida pela Convenção de 1951. Aos refugiados não-europeus dava-se a condição jurídica de asilados, como, por exemplo, os refugiados latino-americanos vindos por causa da ditadura.

Essa cláusula foi revogada em 1989 pelo Decreto nº 98.608/89, porém com reservas aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, o que significava o não reconhecimento do direito de associação e de emprego remunerado ao refugiado. Finalmente, o Decreto nº99.757/90 ratificou o anterior e aderiu plenamente a Convenção.

Atento à repercussão da presença de refugiados em seu território<sup>69</sup>, o Brasil está comprometido, no plano internacional, com instrumentos legais como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, que definem o termo “refugiado” e estampam seu estatuto jurídico, isto é, seus direitos e deveres. No plano doméstico, através do resultado do trabalho conjunto ACNUR – Sociedade Civil – Governo e com a consolidação do processo democrático, o Brasil tentou adaptar sua realidade, principalmente quanto aos procedimentos, àquela vislumbrada pelos referidos instrumentos internacionais com uma legislação progressista, ou Lei 9474/97, que ampliou conceito clássico de refugiado, admitindo como tal o indivíduo que “(i) devido a fundados temores<sup>70</sup> 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

---

<sup>69</sup> Segundo dados oficiais do CONARE (novembro/2002), há no Brasil 2.731 indivíduos acolhidos sob a categoria de “refugiados”.

<sup>70</sup> A expressão ‘fundados temores’ envolve elementos de ordem objetiva e subjetiva. O temor objetivo de sólidas razões exige uma certa probabilidade de que a perseguição realmente venha a ocorrer, não bastando uma mera possibilidade de sua ocorrência. Já o requisito subjetivo, varia de acordo com a pessoa, pois leva-se em consideração seu ânimo, sua formação e seu estado psíquico. Logo, verifica-se a coerência entre o elemento objetivo (fundado) e subjetivo (temor).

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.”<sup>71</sup>

Depreende-se da Lei que o processo de refúgio possui natureza administrativa, tramitação gratuita e caráter urgente. Logo, pode-se afirmar que esta é um instrumento legal coerente e oportuno fundada em dois aspectos importantes. O primeiro é a definição ampla do termo refugiado e o segundo é a criação do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE<sup>72</sup>. Além de conceder documento de trabalho aos refugiados e livre acesso ao mercado de trabalho.

De acordo com o Artigo 12 da mencionada Lei, ao CONARE, estando de acordo com a Convenção de 1951, o Protocolo de 1967 e demais fontes de direito internacional dos refugiados, compete:

“(i) analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado; (ii) decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado; (iii) determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado; (iv) orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados; (v) aprovar instruções normativas esclarecidas à execução da Lei 9.474/97.”

Dentre as competências acima citadas, duas merecem destaque. A primeira é a de elegibilidade, cuja responsabilidade é das autoridades nacionais. Dessa forma, estabeleceu-se que o governo usaria a sua legislação e seu

---

<sup>71</sup> Lei 9.474/97, aprovada na Câmara em 20 de março, no Senado em 15 de julho e sancionada e promulgada pelo presidente em 22 de julho de 1997.

<sup>72</sup> Órgão de deliberação coletiva, com sede em Brasília, no âmbito do Ministério da Justiça. Formado por sete membros, a saber: os ministérios da Justiça – que o preside –, Relações Exteriores – exerce a vice-presidência –, Trabalho, Saúde, Educação e do Desporto, o Departamento de Polícia Federal, Organizações não-governamentais ligadas aos refugiados, como a Cáritas, organização não-governamental da Igreja Católica (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo – titular – e Arquidiocesana do Rio de Janeiro – suplente) e o ACNUR (membro convidado com direito a voz e não a voto).

questionário<sup>73</sup> para estabelecer as solicitações de refúgio. Nesse processo decisório o CONARE utiliza estudos sobre a situação objetiva nos países de origem dos solicitantes de refúgio, que são preparados pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI)<sup>74</sup>.

A segunda competência a ser sublinhada é a de promoção e coordenação de políticas e ações necessárias para uma eficiente proteção e assistência aos refugiados. Essa função facilita implementação de soluções duradouras para a problemática dos refugiados, como, por exemplo, a repatriação voluntária, integração local e reassentamento.

Uma vez reconhecido o estatuto de refugiado no Brasil, a pessoa recebe uma carteira de identidade, emitida pela Polícia Federal, tem direito à assistência médica pública, além de poder estudar e trabalhar, o que já consiste em um avanço, pois antes, além da existência da reserva geográfica, não se concedia direito a emprego remunerado. Com base em uma análise de cada caso, o ACNUR pode, também, outorgar uma ajuda financeira, por um tempo determinado, a qual é repassada ao refugiado através das Cáritas Arquidiocesana de Rio de Janeiro e Arquidiocesana de São Paulo, com quem mantém convênio de assistência ao refugiado.

A Lei 9.474/97 incorporou os princípios gerais dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. A Lei relata uma mudança de postura ao ter sua atenção voltada à violação dos direitos humanos e estendendo o estatuto de refugiado ao cônjuge, ascendente e descendentes, assim como os demais membros do grupo familiar que do refugiado dependam economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

O fortalecimento da democracia gerou uma crescente preocupação com a proteção dos direitos humanos. O Estado brasileiro reconheceu a necessidade de reorganizar sua agenda externa, facilitando, assim, a inserção da questão dos

---

<sup>73</sup> O modelo de questionário adotado para a solicitação de refúgio foi definido de acordo com a Resolução Normativa nº 2, de 27 de outubro de 1998.

<sup>74</sup> Convênio celebrado com o ACNUR. V. A percepção brasileira dos refugiados, 43 (1) Revista Brasileira de Política Internacional, 2000, pág. 185

refugiados na agenda nacional. “A proteção, tida como ação governamental prioritária, vem desde a garantia de liberdades (...), afirmando-se em políticas positivas (...), a fim de garantir a máxima de que um Estado, uma vez aceitando um refugiado, tem o dever de lhe garantir um refúgio seguro.”<sup>75</sup>

Historicamente, a presença do ACNUR no Brasil data da década de 70, tendo os refugiados uma importância estratégica internacional. Nesse novo contexto internacional o Brasil virou uma rota, buscando avanços expressivos sobre a proteção dos refugiados. O Brasil propiciou uma mudança de paradigma, em relação ao tratamento que concedia a esses indivíduos, sendo o primeiro país na região a elaborar uma legislação abrangente sobre a matéria, verificando dessa forma, sua participação ativa ao buscar soluções duradouras para os refugiados.

No âmbito de iniciativas regionais como o Mercosul é necessário que haja, nas legislações nacionais dos países, uma definição harmonizada do termo refugiado. E há que reconhecer que a existência de uma legislação relativamente ampla e progressista – Lei 9.474/97- no que concerne aos direitos dos refugiados, impacta sobre os países da região.

Outrossim, é dever do Estado garantir o direito dos refugiados prevenindo para que não haja violações dos direitos humanos. Cabe, então, aos Estados do Mercosul, não apenas legislar sobre a matéria, mas também, implementar efetivamente os direitos dos refugiados mediante uma política regional e governamental, que leve em consideração as características de tais países.

A harmonização de medidas que dizem respeito à proteção dos refugiados deve ser facilitada nas negociações intra-bloco. Isso porque é de interesse dos Estados-membros evitarem políticas desregulamentadas, pois são caracterizados como países abertos a migração. Há, portanto, a necessidade de dar uma maior atenção ao fenômeno migratório, de forma geral, e os movimentos de refugiados, em particular.

## Conclusão

O presente trabalho acadêmico buscou analisar a questão do refúgio junto ao Direito Internacional dos Direitos Humanos e a contribuição do Brasil para a proteção dos refugiados face ao Mercosul.

Chega-se a conclusão irrefutável que as migrações internacionais tornaram-se um fenômeno global, que afeta as nações, sejam elas os países de saída, de trânsito ou de chegada.

Essa migração forçada, isto é o refúgio, é um desafio, pois decorre da violação dos direitos humanos e estes por sua vez são expressão da dignidade humana, o que significa que não são direitos outorgados pelo Estado, mas reconhecidos por este.

O refugiado é alguém perseguido, humilhado, forçado a deixar suas referências por motivo de temor. São pessoas que possuem a dignidade própria e direitos fundamentais que devem ser reconhecidos e salvaguardados; por outro lado, representam uma desordem na comunidade internacional, pois são prova da violação desses direitos fundamentais.

Nota-se que o respeito e a vigência dos direitos humanos no país de origem é a melhor maneira de prevenir os movimentos forçados de pessoas. Ademais, o bem comum da sociedade internacional exige que os direitos humanos sejam protegidos e que se compreenda que a violação massiva destes implica em uma responsabilidade, quer seja do Estado quer seja individual, que deve ser solucionada.

Acolher refugiados é tarefa obrigatória para um Estado que discursar sob a égide dos direitos humanos. E isso significa buscar condições de inserção não só sociais, mas também culturais, trabalhistas, jurídicas que façam do refugiado um cidadão do mundo.

---

<sup>75</sup> SANTOS, João Paulo de Faria. Os Refugiados e a Sociedade Civil. In: Rosita Milesi (org.), op. cit., pág. 138.

Dessa maneira ganha o país de chegada, a sociedade e o refugiado. Haverá o reconhecimento internacional da ação humanitária, o dever moral cumprido e o aprimoramento dos laços sociais pela prática da inclusão.

Atento a essa questão ética perante a humanidade, o Brasil assumiu uma responsabilidade com o tema ao aprovar a Lei 9.474/97, a qual busca dar soluções duradouras para refugiados em território nacional.

Contudo, apesar da inserção dos refugiados estar amparada em um aspecto humanitário e em uma boa legislação, falta no Brasil condições econômicas e políticas públicas de inclusão do refugiado. Necessita-se de uma sensibilização da sociedade, conhecimento sobre a realidade do refúgio e uma maior atuação do governo na realização de convênios, forma pela qual o ACNUR atua para garantir melhores condições de vida para o refugiado.

Se o governo permite a entrada é melhor descentralizar, expandir; pois a importância e o peso da sociedade civil é fundamental, principalmente quando se fala em integração do refugiado na sociedade.

A lei brasileira relativa a refugiados pode ser o primeiro passo para o desenvolvimento de uma harmonização legislativa regional que vise a necessidade de aplicação de normas internacionais de proteção fundamental no plano regional e internacional.

As políticas de harmonização em âmbito regional, e, principalmente para o reconhecimento de refugiados, devem ser construídas sobre a base de instrumentos internacionais e regionais e, ainda, conforme o ACNUR.

A ação dos Estados-partes do Mercosul no plano internacional afirmam que esse bloco regional está construindo seus pilares no princípio da universalidade dos direitos humanos, pela construção jurídica do bloco como um todo.

Conclui-se que no Mercosul há uma responsabilidade e um compromisso de seus Estados com os tratados internacionais de direitos humanos e com os

tratados de direito dos refugiados, exemplo claro do benefício da integração regional. Tendo o Brasil contribuído, através de sua política de proteção internacional dos refugiados, à convivência harmônica e pacífica.

## Referências Bibliográficas

AGA KHAN, Sadruddin. **Legal Problems Relating to Refugees and Displaced Persons**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye: Leyde, 149 (I), 1965

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica; 1921-1952**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. **Regionalização e Harmonização da definição de refugiado e dos procedimentos para a determinação da condição de refugiado no âmbito do Mercosul**. In: Mercosul: integração regional e globalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de (coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BALOGH, Elemér. **World Peace and the Refugee Problem**. Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye: Paris 75 (II), 1949.

BAPTISTA, Luiz Olavo e FONSECA, José Roberto Franco da (coord.). **O Direito Internacional no terceiro milênio**. São Paulo: LTr, 1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco (orgs.). **Dicionário de Política**. 9ªed., 2 vol. Brasília, UNB, 1997.

BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu e MALATIAN, Tereza. **Políticas Migratórias: fronteiras dos direitos humanos no século XXI**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

CASELLA, Paulo Borba (coord.). **Mercosul: integração regional e globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.



CASTRO, Mary Garcia. **Migrações Internacionais: contribuições para políticas**. Brasília: CNPD, 2001.

**Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

CUNHA, Guilherme Lustosa da. **Migrações, direitos humanos e direito de asilo**. In: O Direito Internacional no terceiro milênio. São Paulo: Ltr, 1998.

FAIAL, Edite; DELGADO, Gilherme e MILESI, Rosita (orgs.). **Direitos Humanos no Brasil 1992-1993**. São Paulo: Loyola, 1994.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **Os Direitos econômicos, Sociais e Culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2001.

**LEI 9.474, de 22 de julho de 1997.**

MARQUES, Eduardo Lorenzetti. **Direitos Humanos no Mercosul: integração regional e globalização**. Rio de Janeiro / São Paulo: Renovar, 2000.

MILESI, Rosita (org.). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CSEM/IID: Loyola, 2003 (Série Migrações – 8).

PIOVESAN, Flávia (coord.). **Direitos Humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limond, 2002.

PLENDER, Richard. **International Migration Law**. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1998.

RAMOS, André Carvalho. **Direitos Humanos e Mercosul**. In: Mercosul: Integração Regional e Globalização. Rio de Janeiro / São Paulo: Renovar, 2000.

SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **O Direito Internacional dos Refugiados: características e desenvolvimento na América Latina**. In: A Proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional. Brasília – IIDH, 1992.

\_\_\_\_\_. **Consideraciones Generales acerca del Derecho Internacional de los Refugiados.** In: Jornadas sobre os Sistemas Internacionais de Protección de la Persona Humana (Colóquio de Buenos Aires, setembro de 1990). Buenos Aires: CICR/IIDH/ACNUR. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 1991.

SCHNYDER, Félix. **Les Aspects Juridiques Actuels du Problème des Refugies.** Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye: Leyde, 114 (I), 1965.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Comunitário e da Integração.** Porto Alegre : Síntese, 1999.

SOARES, Esther Bueno. **Mercosul: Desenvolvimento Histórico.** São Paulo: Oliveira Mendes, 1997.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. **Aproximações ou convergências entre os direitos humanos e o direito dos refugiados.** In: O Direito Internacional no terceiro milênio. São Paulo: LTr, 1998.

\_\_\_\_\_. **As três vertentes da pessoa humana: aproximações e convergências entre os direitos humanos, o direito humanitário e o direito dos refugiados.** In: Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1997.

\_\_\_\_\_; PEYTRIGNET, Gérard e SANTIAGO, Jaime Ruiz de. **As três vertentes da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados.** San José da Costa Rica: IIDH, 1996.

\_\_\_\_\_. **A Incorporação da normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro.** Brasília – IIDH, 1996.

\_\_\_\_\_. **A Proteção dos Direitos Humanos nos planos nacional e internacional perspectivas brasileiras: seminário de Brasília.** Brasília – IIDH, 1992.

\_\_\_\_\_. **Princípios do Direito Internacional Contemporâneo.** Brasília: UNB, 1981.

VILHENA, Oscar Vieira (org.). **Direitos Humanos: normativa internacional.** São Paulo : Max Limonad, 2001.

ZANGHI, Cláudio. **Organização Internacional.** In: Dicionário de política, 9ª ed., 2º vol. Brasília: UNB, 1997.

### **Periódicos**

**A Percepção Brasileira dos Refugiados, 43 (1).** Revista Brasileira de Política Internacional, 2000.

ACNUR. **Documento de informação do ACNUR.** Genebra, 1994.

\_\_\_\_\_. **Conclusiones sobre la Protección Internacional de los Refugiados aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR.** Genebra, 1990.

\_\_\_\_\_. **A situação dos refugiados no mundo.** Isabel Galvão (tradução). Lisboa: ACUR, 1998.

ANDRADE, José H. Fischel de. **A Lei Brasileira de Proteção aos Refugiados.** In: Correio Braziliense. Brasília, n°. 12573, Caderno de Direito e Justiça 29/09/1997, pág.01.

\_\_\_\_\_. **O Brasil e a proteção de refugiados: a discussão tem início no Congresso Nacional.** In: Pensando o Brasil, v.5, n°.16, pág.07-12, setembro, 1996.

**Arquivos do Ministério da Justiça.** Ano 01, n°. 01. Brasília: Ministério da Justiça, 1943.

DANTAS, Josemar. **O Brasil e a proteção aos refugiados.** In: Correio Braziliense. Brasília, n°. 12901, Caderno Direito e Justiça 14/09/1998, pág.02.

**Derechos Humanos y Migraciones em America Latina.** Seminário. Santafé de Bogotá, 1998.

**Encuentro de Movilidad Humana: Migrante y Refugiado.** San José: ACNUR, 2000.

**Profetismo e identidade apostólico missionária da Irmã Scalabriniana.** II Seminário Congregacional sobre Pastoral para Migrantes e Refugiados. Brasília: CSEM, 2001 (Série Migrações – 6).

**O Refugiado à Luz do Direito Internacional e do Direito Brasileiro.** In: O Advogado: desafios e perspectivas no contexto das relações internacionais. Brasília: Conselho Federal da OAB, 1997.

**Refugiados.** Resenha Migrações na Atualidade. Ano 05, n°. 18. Brasília: CSEM, 1994.

**Refugiados: desafio à solidariedade.** Resenha Migrações na Atualidade. Ano 10, n°. 35. Brasília: CSEM, 1999.

**Revista Brasileira de Política Internacional.** Ano 43, n°. 01, 2000.

**Scalabriniane nel mondo.** Revista da Congregação das Irmãs Missionárias de São Carlos Borromeo Scalabriniana. Ano 10, n°. 19, 2002.

VERWEY, Anton; RIVA, Ariel e LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **A Percepção Brasileira dos Refugiados.** In: Revista Brasileira de Política Internacional, v.43, n/01, Pág.183-185, 2000.

**10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados.** Memoria del Coloquio Internacional. San José: ACUR/IIDH, 1994.

### **Internet (Webgrafia)**

NEP – Histórico do ACNUR no Brasil  
[www.unb.br/fd/nep/historicoacnurnep.htm](http://www.unb.br/fd/nep/historicoacnurnep.htm)  
ACNUR  
[http://www.acnur.org/index.php?ed\\_sec=24](http://www.acnur.org/index.php?ed_sec=24)

## **Anexo**

### **Lei n.º 9.474, de 22 de julho de 1997**

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

#### **O Presidente da República**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

#### **TÍTULO I**

##### **Dos Aspectos Caracterizadores**

#### **CAPÍTULO I**

##### **Do Conceito, da Extensão e da Exclusão**

#### **SEÇÃO I**

##### **Do Conceito**

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 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.

#### **SEÇÃO II**

##### **Da Extensão**

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

## SEÇÃO III

### Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I – já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR;

II – sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de ser brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

## CAPÍTULO II

### Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

## TÍTULO II

### Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

### TÍTULO III

#### Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

### CAPÍTULO I

#### Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

## CAPÍTULO II

### Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.



Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

## TÍTULO IV

### Do Processo de Refúgio

#### CAPÍTULO I

##### Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

#### CAPÍTULO II

##### Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

### CAPÍTULO III

#### Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

### CAPÍTULO IV

#### Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

### CAPÍTULO V

#### Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

## TÍTULO V

### Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a Extradicação e a Expulsão

#### CAPÍTULO I

##### Da Extradicação

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradicação pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradicação.

#### CAPÍTULO II

##### Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

## TÍTULO VI

### Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

## CAPÍTULO I

### Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

## CAPÍTULO II

### Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

## CAPÍTULO III

### Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

## TÍTULO VII Das Soluções Duráveis

### CAPÍTULO I

#### Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

### CAPÍTULO II

#### Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

### CAPÍTULO III

#### Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

### TÍTULO VIII

#### Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO