

O REFUGIADO E O DIREITO A DOCUMENTAÇÃO PESSOAL: A IDENTIFICAÇÃO PESSOAL COMO DIREITO DE PERSONALIDADE

THE REFUGEE AND THE RIGHT TO PERSONAL DOCUMENTATION: THE PERSONAL IDENTIFICATION AS RIGHT PERSONALITY

Marilu Dicher¹

Elisaide Trevisam²

RESUMO: A presente pesquisa tem como objetivo refletir sobre o direito à documentação pessoal dos refugiados, tomados na base da legislação internacional e nacional pertinente, direito este que se consubstancia num dos direitos de personalidade inerentes a todo ser humano. Buscando fazer uma breve abordagem histórica sobre o desenvolvimento do direito dos refugiados, sua definição jurídica e seu direito à obtenção de documentos que reconheçam a sua condição de refugiado, do qual se originam outros direitos, este estudo norteia-se em investigar sobre a disposição internacional em incluir na agenda do Estado o cuidado e a responsabilidade de proteção aos refugiados, arrogando-lhes a devida proteção legal.

Palavras-Chave: Refugiados; Documentação; Identificação; Direito de personalidade.

ABSTRACT: The present research aims to reflect on the right to a personal documentation of refugees, taken on the basis of the relevant right which is consubstantiated in one of the personality rights inherent to all human beings international and national legislation. Seeking to make a brief historical approach on the development of refugee law, its legal definition and their right to obtain documents which recognizes their refugee status, from which originates other rights, this study is guided to investigate on international provision to include in the state agenda the care and responsibility for refugee protection, arrogating them appropriate legal protection.

Key words: Refugees; Documentation; Identification; Personality right.

¹Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Processo Civil. Advogada. Professora Universitária.

² Doutoranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. Mestre em Direitos Humanos. Especialista em Direito do Trabalho. Advogada. Professora Universitária.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por escopo abordar o direito à documentação pessoal dos refugiados, direito este que se consubstancia num dos direitos inerentes à personalidade de todo ser humano.

Partindo de uma breve abordagem histórica sobre o desenvolvimento do direito dos refugiados, sua definição jurídica e seu direito à obtenção de documentos que reconheçam a sua condição de refugiado, busca-se nos marcos da legislação internacional e nacional, demonstrar que o direito a essa identificação pessoal consubstancia-se em alicerce ao exercício de outros direitos, necessários e indispensáveis ao resguardo da própria dignidade da pessoa humana, especialmente em se tratando de pessoas que, obrigadas a abandonar o local onde viviam, buscam em outro país uma primeira proteção, a proteção do direito.

1 CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Sempre foi uma constante na história humana a existência de pessoas que se viram diante da necessidade de abandonar o local onde viviam para buscar em outras plagas a proteção à sua vida ou integridade física.

Para Andrade (1996, p. 9), a palavra asilo “deriva do nome grego *asylon*, formado pela partícula privativa *a*, que significa ‘não’, e da palavra *asylao*, que equivale aos verbos quitar, arrebatado, tirar, sacar, extrair”. Almeida (2001, p. 162) entende que a palavra asilo significa *a-sylum*, sendo que, *sylum*, palavra de origem grega, significa violência, já o prefixo *A*, trata-se de um prefixo negativo, desse modo, asilo significa não-violência. Para Ramos a palavra asilo “vem do termo grego ‘ásilon’ e do termo do latim ‘asylum’, significando lugar inviolável, tempo, local de proteção e refúgio” (ACNUR, 2011, p. 16). Entende-se, assim, que, embora haja certa discordância quanto à etimologia da palavra, o termo asilo nos traz a noção de busca por proteção, fuga para um lugar seguro.

Durante toda a Antiguidade Clássica e também durante a Idade Média, a prática do asilo se revestia de contornos essencialmente religiosos, denotando a ideia de arrependimento perante a divindade por uma infração cometida ou de fuga de um ato injusto, configurando-se num direito divino de súplica e um dever religioso de proteção ao suplicante. Portanto, nesses primeiros tempos, o asilo era concedido aos injustiçados ou aos “criminosos comuns” e, aos considerados criminosos por razões políticas reservava-se a extradição (ACNUR, 2011, p.

16), mesmo porque, se fosse concedido asilo a perseguidos por razões políticas, era muito provável que tal ato gerasse guerra entre as nações.

Somente a partir da Revolução Francesa e aos anseios por uma maior proteção contra os atos dos governantes é que a situação se inverte. A partir de então, aos criminosos comuns era aplicada a extradição e aos perseguidos políticos era concedido o asilo, sendo a segunda Constituição Francesa a primeira a disciplinar o direito ao asilo – Constituição da França de 1793, artigo 120: o povo francês “dá asilo aos estrangeiros exilados de sua pátria por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”. (ANDRADE, 1996, p. 16). Parou-se por aí. Nunca houve necessidade de uma proteção ou preocupação maior com essas pessoas que buscavam proteção em outros países, mesmo porque os solicitantes de asilo eram em número reduzido, nunca atingindo grande monta, aplicando-se lhes as disposições (se existentes) das leis reguladoras do direito de asilo do país receptor.

Nesse ponto, cabem observações pertinentes. Embora busquem a mesma finalidade – a proteção da pessoa humana – por tradição difundida na América Latina, os institutos do asilo e do refúgio divergem. Uma vez que para o escopo deste trabalho, e dentro dos limites propostos, não ser viável um aprofundamento sobre tais diferenciações, faz-se uma breve análise dessa distinção, regional e global, valendo-se do ministério de Flávia Piovesan (2001, p. 63): “O refúgio é um instituto jurídico internacional, tendo alcance universal e o asilo é um instituto jurídico regional, tendo alcance na região da América Latina. O refúgio é medida essencialmente humanitária, que abarca motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas, enquanto o asilo é medida essencialmente política, abarcando apenas crimes de natureza política”.

Somente após os primeiros conflitos do início do século XX, especialmente com as consequências da Primeira Guerra Mundial e da Revolução Russa, dá-se início a uma verdadeira preocupação internacional quanto ao destino de pessoas que, fugindo desses conflitos, abandonavam o Estado onde residiam e buscavam em outros países a proteção à sua vida e sua integridade física, estivessem ou não envolvidas ideologicamente com algum dos lados em conflito.

Em termos de números, Hobsbawm (1995, p. 58) nos fornece uma estimativa: “A Primeira Guerra Mundial (1914-1917) e a Revolução Russa (1917) constituem-se marcos históricos iniciais em relação ao tema dos refugiados, estimando-se que no período de 1914 a 1922 o número de refugiados gerados por esses conflitos oscile entre 4 a 5 milhões de pessoas”.

Em 1921, a recém-criada Liga das Nações – Organização internacional criada após a Primeira Guerra Mundial, pelo Tratado de Versailles, com o escopo de manter a paz e a segurança internacionais. É a antecessora da ONU, e também pode ser denominada de Sociedade das Nações (utiliza-se o termo liga para ressaltar o aspecto de prevenção militar da organização, e sociedade para destacar a sua face consensual) (JUBILUT, 2007, pp.43-44) – dá início a formais esforços internacionais voltados à assistência aos refugiados, especialmente quanto à proteção jurídica dos refugiados, ainda mais porque a falta de documentação era o fator que mais dificultava a entrada desses refugiados em outros países. Diante da constatação da existência de um milhão de refugiados russos fugindo das consequências da guerra civil da Rússia, a Sociedade das Nações designa Fridtjof Nansen, um famoso explorador polar norueguês, como “Alto Comissário em nome da Sociedade das Nações para tratar dos problemas dos refugiados russos na Europa” (ACNUR, 2014).

Nansen e sua equipe tinham a árdua tarefa de definir o estatuto jurídico dos refugiados russos bem como buscar soluções para o seu repatriamento ou organizar o emprego desses refugiados nos países de acolhimento, responsabilidades estas que, posteriormente, foram alargadas para abranger também refugiados gregos, turcos, búlgaros armênios e outros grupos específicos de refugiados. Os seus esforços resultaram no reconhecimento internacional por 53 países de um documento de identificação pessoal e de viagem para refugiados, denominado “Passaporte Nansen”, o “primeiro documento específico de identificação para os refugiados”, beneficiando centenas de milhares de refugiados e apátridas. Esse primeiro momento de preocupação internacional quanto à proteção dos refugiados é denominado por Andrade como a fase de qualificação coletiva (1921-1931), vez que se partia de critérios coletivos para se qualificar uma pessoa como refugiada, ou seja, baseado unicamente em função de sua origem, nacionalidade ou etnia. (ANDRADE, 1996, pp. 31-65).

O que, com o fim da Primeira Guerra, imaginava-se fosse uma catástrofe insuperável em termos humanos e numéricos (com cerca de 4 a 5 milhões de refugiados), restou como uma gota no oceano diante das atrocidades perpetradas pela Segunda Guerra Mundial, que contabilizou mais de 40 milhões de refugiados. Como observa Hobsbawm (1995, p. 58) “a primeira enxurrada de destroços humanos foi o mesmo que nada diante do que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ou da desumanidade com que foram tratados. Estimou-se que em maio de 1945 havia talvez 40,5 milhões de pessoas desenraizadas na Europa [...]”.

Após o término da Segunda Guerra, com supedâneo no estabelecimento do direito ao asilo no parágrafo 1º do artigo XIV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, bem como pela consagração do reconhecimento universal dos direitos humanos, começa a se desenvolver, agora também em plano universal, o Direito Internacional dos Refugiados. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem direito de procurar e de gozar asilo em outros países e nos tratados anteriores eram aplicados a grupos específicos, como russos (05.07.1922), armênios (31.05.1924) e vários sobre alemães (e.g. 04.07.1936). (ACNUR, 2011, p. 25)

Um ano após a adoção da Declaração Universal, a Assembleia Geral da ONU decide criar o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão subsidiário, de caráter humanitário, social e estritamente apolítico.

Em 1951, já com a participação do ACNUR, é celebrado o primeiro e principal instrumento internacional referente aos refugiados e um dos primeiros tratados internacionais de direitos humanos: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados – Mais precisamente é o segundo, uma vez que o primeiro Tratado Internacional de Direitos Humanos é a Convenção contra o Genocídio de 1948 – (ALMEIDA, 2001, p. 155).

A partir do marco da Convenção de Genebra de 1951, vai-se desenvolver toda uma legislação internacional, regional e nacional de proteção ao refugiado, sempre na busca de melhores e maiores meios legais de se tratar dessa realidade que, contrariando todas as projeções formuladas durante o início da década de 50 do século XX, acabou por tomar feições mais recrudescentes. Essa dimensão temporária que se imaginava àquele período pode ser constatada pelo estabelecido no capítulo I, 5, do Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, prevendo o reexame da necessidade, ou não, de o ACNUR continuar as suas funções após 31 de dezembro de 1953, o que se fez não apenas necessário mas imprescindível diante dos conflitos que, superando o inimaginável, tornaram-se reais na segunda metade do século XX.

2 DA EVOLUÇÃO DA DEFINIÇÃO JURÍDICA DE REFUGIADO E DA DEFINIÇÃO SOB O MARCO LEGISLATIVO DO ESTATUTO BRASILEIRO DO REFUGIADO

À luz do artigo 1º, seção A e B, da Convenção de Genebra, define-se o termo refugiado, aplicando-o a qualquer pessoa:

A (2). Que em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião,

nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

B (1). Para os fins da presente Convenção, as palavras “acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951”, do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou: a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa”; ou b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951 na Europa ou alhures” [...].

Tem-se, pela dicção do dispositivo internacional, que o temor por perseguição, pelos motivos que elenca, aliado à situação de estar fora do seu país de origem, constituem os elementos formadores da condição de refugiado. A grande crítica a essa conceituação residia na estipulação de uma limitação temporal (acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) e de uma limitação geográfica (acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa), limitações estas que acabaram por restringir o acolhimento de refugiados que não se enquadrassem nesses pressupostos, como foi o caso brasileiro.

Inobstante tenha a Convenção previsto, em seu art.1º, seção B (2), que o Estado Contratante que tivesse adotado a primeira fórmula (mais restritiva) pudesse alargar as suas obrigações e adotar a definição mais ampla, mediante simples comunicação ao Secretário-Geral da ONU, a Convenção de 1951 foi promulgada pelo Brasil em janeiro de 1961 (Decreto nº 50.215), sob a limitação temporal e optou pela limitação geográfica, ou seja, o Brasil somente reconheceria e acolheria como refugiados, aqueles vindos do Continente Europeu, em virtude de acontecimentos ocorridos antes de 1º de Janeiro de 1951.

A fim de ampliar a aplicabilidade da Convenção de Genebra de 1951, é assinado em Nova Iorque, aos 31 de janeiro de 1967, o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, levantando-se a reserva temporal. A partir de tal instrumento, os termos “acontecimentos ocorridos antes de 1951” são suprimidos, mantendo-se, no entanto, a opção pelos Estados Contratantes quanto à possibilidade de limitação geográfica, ou seja, restrito aos acontecimentos no Continente Europeu.

Tal qual a restrição temporal, a restrição geográfica logo se tornou obsoleta e anacrônica. Surgiam novas situações de perseguição, gerando novos fluxos de refugiados vindos de vários continentes, inclusive da América Latina e principalmente da África, que ficavam excluídos do âmbito da Convenção em virtude da limitação geográfica imposta. Dessa forma, estabelecendo pela primeira vez a chamada “definição ampla de refugiado”, em

1969 foi aprovada a Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados. A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada no dia 25 de Maio de 1963 em Addis Ababa, Etiópia, através da assinatura da sua Constituição por representantes de 32 governos de diferentes países africanos. A OUA foi substituída pela União Africana (UA) em 09 de Julho de 2002 (ACNUR, 2010, p. 75). Regendo aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África, a Convenção da OUA de 1969, além de contemplar em seu artigo I (1) a definição clássica de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, também considera como refugiado, conforme o seu artigo I (2):

[...] qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra parte fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

No plano da América Latina, a definição sobre a condição de refugiado se amplia, por recomendação da conclusão terceira da Declaração de Cartagena de 1984, passando a admitir como causa a ensejar do direito à solicitação de refúgio a ocorrência de grave e generalizada violação de direitos humanos.

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, para além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Esta definição ampliada foi considerada por 15 países latino-americanos no momento de adoção de sua normativa interna, entre eles o Brasil, influência que se fez notar na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, de forma mais específica, na célebre legislação nacional sobre refúgio, a Lei 9.474 de 1997, uma das primeiras legislações latino-americanas a incorporar uma definição de refugiado mais ampla, inspirada nos princípios da mencionada Declaração. O que nas Constituições de 1934, 1946, 1967 e 1969 se encontrava como uma proibição à extradição de estrangeiros por delitos políticos ou de opinião, de forma expressa a “concessão de asilo político” passa a constituir um dos princípios a reger as relações internacionais a partir da Constituição Federal de 1988 (artigo 4º, inciso X). O refúgio, por sua vez, está amparado pelo art. 4º que elenca, dentre os princípios das relações internacionais pelos quais o Brasil deverá se reger, a prevalência dos

Direitos Humanos (inc. II) e, ainda, pelo art. 5º, §§ 1º, 2º e 3º, que tratam dos tratados internacionais.

Assim, no panorama nacional, com a Lei 9.474/97, o Brasil promoveu a implementação da Convenção de Genebra de 1951 ao direito brasileiro, assim como adicionou um elemento de proteção àquelas pessoas que saem de seus países em virtude de massiva violação dos direitos humanos, assim dispondo quanto ao conceito de “refugiado”:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

Destaca-se também a lei brasileira quanto ao estabelecimento de um órgão colegiado encarregado da proteção dos refugiados e da análise e determinação da condição de refugiado: o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) – Comitê composto por representantes do Estado (Ministério da Justiça, Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e Polícia Federal), representantes da sociedade civil (Cáritas Arquidiocesana de São Paulo e do Rio de Janeiro) e representante da Comunidade Internacional (Alto Comissariado da ONU para os Refugiados). Este último com voz, mas sem voto. Modelo, aliás, sugerido e impulsionado pelas Nações Unidas. (ACNUR, 2010, p. 55).

À luz da Lei 9.474/97, o CONARE tem por competência reconhecer ou não a condição de refugiados aos solicitantes estrangeiros que se encontram no território nacional. Aliada à função de orientação e coordenação, o CONARE tem a função decisória em primeira instância sobre o reconhecimento ou não do status de refugiado, frisando que a competência desse órgão recai sobre o instituto do refúgio e não sobre o de asilo, uma vez que o refúgio não se oferece ou se outorga, o refúgio se reconhece – Uma vez que, conforme dicção do artigo 26 da Lei 9.474/97: “A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada” – porque a condição de refugiado já existia antes mesmo da solicitação, tratando-se de instituto de proteção à vida decorrente de compromissos internacionais e, como no caso brasileiro, constitucional. 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 15 dias, contados do recebimento da notificação (Artigo 29 da Lei 9.474/97).

Diante da situação de emergência com que a maioria dos sujeitos de perseguição ou vítimas de generalizada violação de direitos humanos foge de seu país de nacionalidade ou de seu país de residência habitual, estes refugiados na maioria das vezes não se encontram de posse de nenhum documento, apresentando-se unicamente na pura condição de pessoa humana. Assim, a obtenção de documentos pelo Estado onde se anseia receber essa primeira proteção, a proteção do Direito, torna-se a pedra basilar, “o primeiro passo na recuperação da dignidade humana”. (ALMEIDA, 2001, p. 166).

Além do Brasil ser aplaudido pela composição colegiada do CONARE, um dos institutos da Lei de Refugiados do Brasil considerado pioneiro pela comunidade internacional é aquele previsto no artigo 6º da Lei 9.474/97, que reconhece direitos decorrentes do artigo 25 da Convenção de Genebra: o direito do refugiado de obter cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem, assunto abordado a seguir.

3 DA DOCUMENTAÇÃO DO REFUGIADO E DO SOLICITANTE DE REFÚGIO

É importante ressaltar a disposição da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados que torna expressa a proibição de expulsão ou devolução do refugiado, concebida juridicamente como o princípio da proibição da devolução ou rechaço (*non-refoulement*), entretanto, face à relevância do assunto, mas que concomitantemente foge ao tema proposto pelo presente artigo, por ora deixamos de nos debruçar sobre a questão, trazendo a definição, que se diz clássica, de refugiado (artigo 1) e, *inter alia*, tornando expressa a proibição de expulsão ou devolução do refugiado (artigo 33) e definindo os seus direitos e deveres básicos, em especial o direito de receber documento de identidade (artigo 27) e de viagem (artigo 28), este sucedâneo do antigo Passaporte Nansen.

Desde o início da normatização internacional do direito dos refugiados, o que se deu com a Convenção de 1951, tem-se por expressa a obrigação dos Estados Contratantes em documentar o refugiado, denominada “assistência administrativa”, entregando-lhes “papéis de identidade” e “documentos de viagem”, Conforme dicção do artigo 27 da mencionada Convenção: “Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontra no seu território e que não possua documento de viagem válido”

Com supedâneo nessas disposições da Convenção de 1951, o artigo 6º da Lei 9.474/97, prevê direitos específicos do refugiado quanto à sua documentação, *in verbis*: “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”.

Verifica-se por tal dispositivo, que a proteção dos refugiados deve abarcar tanto a segurança à sua vida e integridade física quanto a sua dignidade humana, motivo pelo qual essa proteção deve se estender à assistência necessária à sua própria subsistência, sendo que, sem documentos válidos, os refugiados ou solicitantes de refúgio – considerando que o reconhecimento da condição de refugiado é ato meramente declaratório, nos moldes do art. 26, da Lei 9.474/97, tanto o solicitante de refúgio como o refugiado têm direito ao mesmo estatuto protetivo legal – não terão condições de gozar de seus direitos humanos básicos, ou seja, trata-se de condição *sine qua non* para o exercício de direitos.

Como ressalta Gonzáles,

Apesar de sua importância para o exercício de direitos por parte dos refugiados, e em especial para promover sua integração local, diferentemente do Brasil, existem muito poucos outros exemplos de normativa interna na região que regulem esta matéria. (ACNUR, 2010, p. 57).

Segundo o artigo 7º da Lei 9.474/97, após a chegada do refugiado em solo nacional e em este expressando a sua vontade de solicitar reconhecimento de sua condição de refugiado a qualquer autoridade migratória, esta deverá fornecer as informações necessárias quanto ao procedimento cabível, como destacam Barbosa e Hora “[...]o momento do ingresso no país é o mais sensível e importante para o refugiado, que, caso obrigado a regressar, pode ter colocada a sua vida em risco. Isto também vale para a autoridade policial, que, em desrespeitando o princípio do *non-refoulement* pode incorrer até mesmo em crime de abuso de autoridade”. (BARBOSA *et al*, 2006, p. 56).

Recebida a solicitação de refúgio pela autoridade federal, o artigo 21 da Lei 9.474/97, determina a lavratura de um Termo de Declaração que será enviado à Coordenação Geral do CONARE para apreciação da solicitação. Este órgão, então, emite declaração autorizando o Departamento de Polícia Federal a emitir o Protocolo Provisório em favor do solicitante de refúgio, protocolo este que permitirá a estada do refugiado – até o momento da emissão do Protocolo Provisório, o Termo de Declaração elaborado pela Polícia Federal quando da entrada no território nacional servirá como documentação para o solicitante – e de

seu grupo familiar em solo brasileiro até a decisão definitiva da solicitação do reconhecimento da condição de refugiado.

Esse Protocolo Provisório, denominado pela legislação de autorização de residência provisória – o prazo de validade do protocolo será de 90 (noventa dias), prorrogável por igual período, até decisão final do processo, conforme Resolução normativa nº 6 (26.05.1999), do CONARE – , funciona como um documento de identidade para o solicitante de refúgio, permitindo-lhe, *inter alia*, a obtenção de Carteira de Trabalho e Previdência Social provisória – Emitida pelo órgão competente do Ministério do Trabalho, cujo prazo de validade e de prorrogação será o mesmo do protocolo provisório (noventa dias). Conforme Resolução Normativa nº 6, do CONARE –, a inscrição no CPF, o acesso ao Sistema Público de Saúde (SUS), o registro em instituições públicas de educação, a abertura de contas em bancos e outras operações financeiras. (ACNUR, 2014)

Em sendo reconhecida a condição de refugiado pelo CONARE, conforme o disposto no artigo 28 da Lei nº 9.474/97, terá o refugiado direito à solicitação de cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica e também terá direito a carteira de trabalho definitiva e a passaporte brasileiro, como estabelecido pelo artigo 6º do mesmo diploma legal. Conforme artigo 29, da Lei 9.474/97, *in verbis*: “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 15 dias, contados do recebimento da notificação.” Ressalte-se que, enquanto “o seu pedido não for analisado, a permanência do refugiado no Brasil é legal, e que em caso de dúvida quanto à procedência do pedido de refúgio deve-se concedê-lo”. (JUBILUT, 2007, p. 198).

Quanto à cédula de identidade, será expedida uma carteira de identidade nos mesmos moldes daquelas concedidas aos estrangeiros residentes no Brasil e, quanto à necessidade de se fazer menção expressa à palavra refugiado nesse documento, Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (2010, p. 160) traça considerações que merecem a transcrição abaixo.

No que diz respeito à carteira de identidade, a legislação prevê a expedição de uma carteira de identidade igual à dos estrangeiros residentes no Brasil. Nela deverá constar, entretanto, que o titular goza da condição jurídica de refugiado. O documento de identidade deverá conter menção expressa à palavra refugiado. Essa menção, evidentemente, não visa permitir que a pessoa sofra qualquer tipo de discriminação. Busca evitar situações de risco ao refugiado como, por exemplo, sua expulsão do território nacional ou a aplicação da extradição. Impede que se viole o princípio do *non-refoulement*, que impede que o refugiado seja devolvido ao país de origem por uma medida inadvertida das autoridades de imigração. A identidade com a

menção à condição de refugiado permite a estabilidade jurídica de seu portador e uma melhor identificação de que se trata de pessoa sob proteção internacional do Brasil.

De modo diverso, quanto à Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), seja a provisória, seja a definitiva, desde 2006 em tal documento não mais se faz menção ao termo “refugiado”, buscando-se, dessa maneira, proteger o refugiado de eventuais medidas discriminatórias quando da procura por inserção no mercado de trabalho. A emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social, a cargo das Delegacias Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), encontra-se regulamentada pela Resolução Normativa nº 007, de 06 de agosto de 2002, do CONARE, e pelo Ofício-Circular nº 103/2006 CIRP/CGSAP/DES/SPPE/MTE. Este, objetivando evitar eventual discriminação por parte do mercado de trabalho conforme solicitado pelo próprio CONARE, traz interessante determinação no sentido de não se utilizar a nomenclatura “REFUGIADO” na identificação do documento laboral, substituindo-se pelas expressões: “ESTRANGEIRO COM BASE NA LEI Nº. 9.474 DE 22/07/1997”, para as Carteiras definitivas; e “ESTRANGEIRO COM BASE no art. 21, § 1º da LEI Nº. 9.474 DE 22/07/1997”, para as Carteiras provisórias. (BARBOSA *et all*, 2006, p. 60).

Ressalte-se que munir o refugiado de documento cabal ao exercício de atividade laboral, além de proteger o refugiado contra possível exploração pelo mercado informal, consubstancia-se em medida de importância extrema para o resgate de sua dignidade como ser humano, fornecendo-lhe os meios legais para manter-se e manter a sua família com o produto do seu trabalho.

Infelizmente, alguns países não autorizam o trabalho livre aos refugiados, limitando-os a uma vida em acampamentos, sem integração com a sociedade. Isso dificulta que se atinja o principal objetivo do refúgio, que é outorgar a proteção internacional com uma solução durável à situação de perseguição que ensejou sua saída do país de origem. Por isso, crê-se ser fundamental um esforço internacional de sensibilização para que se promova a revisão das legislações de vários países do mundo, a fim de que se compatibilizem com os dispositivos da Convenção de 1951, principalmente quanto ao direito do exercício de atividade remunerada pelos refugiados. (ACNUR, 2010, p. 161).

Outro importante documento é o passaporte. Ocorre que, nas situações extremadas que levam uma pessoa a solicitar em solo estrangeiro a proteção que se viu privada em seu país de origem, muitas das vezes, o solicitante de refúgio ingressa no país receptor de maneira

irregular, sem nenhum documento de viagem ou com este documento inválido ou mesmo falsificado – há casos em que a falsificação do documento de viagem visa, justamente, burlar as autoridades migratórias do país de origem para escapar de uma perseguição (ACNUR, 2010, p. 164).

Diferentemente do que pode ocorrer em situações em que não estejam envolvidos solicitantes de refúgio, o artigo 8º da Lei 9.474/97 determina que o ingresso irregular no território nacional não impede o acesso ao pedido e consequente procedimento de refúgio – a pessoa que chega a outro país sem o visto ou sem um documento de viagem é considerada irregular e como tal pode ser rechaçada no aeroporto, tendo que voltar a seu país de origem –. Trata-se de disposição de sobeja importância, em estreita consonância com o princípio da não devolução (*non-refoulement*) e respeito à pessoa que se encontra sob a condição de refúgio. (ACNUR, 2010, p. 164)

Assim, mesmo que o refugiado não possua um passaporte ou este esteja inválido, ao solicitar o refúgio, ser-lhe-á concedido o Termo de Declaração e o consequente Protocolo provisório, nos moldes já descritos acima, que passarão a valer como documento de estada no território nacional. Sendo-lhe reconhecida a condição de refugiado, terá ele direito a um passaporte que lhe permitirá o exercício dos mesmos direitos dos nacionais quando no exterior.

No Brasil, há um passaporte especial para os refugiados, um passaporte que tem a cor amarela. Fora a cor, o documento de viagem é igual ao do brasileiro e permite o exercício dos mesmos direitos no exterior, tais como a proteção diplomática em qualquer sede de nossa missão diplomática no exterior, assistência consular e outros como o socorro em caso de acidentes ou conflitos. É a única exceção que permite, além dos apátridas, a obtenção de um passaporte para pessoas que não são nacionais, para pessoas que continuam na condição de estrangeiros. Em casos de apátridas, são facilmente justificados os motivos porque não há países que possam outorgar esse passaporte. É um dos institutos da Lei de Refugiados do Brasil mais aplaudidos pelas Nações Unidas, e mostra uma efetiva proteção do Brasil aos refugiados, ainda que em determinado momento ele tenha de se ausentar do território nacional, receberá a proteção do Brasil alhures. (ACNUR, 2010, pp. 161-162).

Todas essas medidas demonstram o olhar de vanguarda assumido pelo Brasil na proteção dos refugiados. Além do direito à identificação do refugiado,

A política nacional para refugiados, mesmo que de maneira tímida, tem dado sinais de que pretende aumentar esforços visando novos e melhores

benefícios aos refugiados. Exemplo disso é a inserção de ainda alguns poucos refugiados no programa de assistência governamental (Bolsa Família) e o adensamento de debates em torno ao acesso de refugiados a políticas de habitação e novas formas de inclusão no mercado de trabalho [...]. (ACNUR, 2011, p. 140).

Ao conceber “que o conceito de proteção efetiva deve ser compreendido como proteção explícita, acompanhada de autorização de residência e trabalho, possibilidade de integração e proteção contra a devolução (princípio da Não-devolução ou *non-refoulement*)” (ACNUR, 2010, p. 88), percebe-se que, para tal proteção explícita, munir o solicitante de refúgio e o refugiado de documentação é medida primal e indispensável para a integração social e, especialmente, integração jurídica em solo brasileiro.

A proteção expressa de maneira formal por meio da documentação que reconheça a vulnerável situação em que se encontra a pessoa sob a condição de refugiado, visa garantir-lhe a proteção do direito, ou, como na aclamada expressão de Hannah Arendt (1989, p. 330), um “direito de ter direitos”.

4 A IDENTIFICAÇÃO PESSOAL COMO DIREITO DE PERSONALIDADE

A busca por essa primeira proteção, a proteção do direito, nos revela a importância e a verdadeira face que assumem os direitos chamados direitos da personalidade. Quanto à denominação “direitos da personalidade”, leciona o professor Carlos Alberto Bittar (2000, p. 2) que, embora haja diferentes denominações enunciadas e defendidas pelos doutrinadores (como “direitos essenciais da pessoa”, “direitos subjetivos essenciais”, “direitos da personalidade”, “direitos à personalidade” ou “essenciais” ou “fundamentais da pessoa”, “direitos sobre a própria pessoa”, “direitos individuais”, “direitos pessoais”, “direitos personalíssimos”), a preferência tem recaído sobre o título “direitos da personalidade”. No mesmo sentido e já calcado no Código Civil de 2002, Carlos Roberto Gonçalves (2010, p. 184) também esclarece que “a expressão ‘direitos da personalidade’ foi consagrada pela legislação nacional e desfruta da predileção da doutrina”.

Aqueles que não se encontram sob as condições extremas em que se enquadram os refugiados, podem não dar por essa importância. Ao se visualizar a figura de uma pessoa que se vê privada de seus direitos essenciais como ser humano, percebe-se a magnitude do problema e a relevância que assume o reconhecimento desses direitos.

Independentemente de sua nacionalidade, o ser humano traz, pela sua existência, direitos intrínsecos³, essenciais⁴ de sua condição de pessoa humana. Direitos que não se alocam ao externo, mas sim no âmago da pessoa, referindo-se aos atributos que edificam a personalidade humana enquanto tal, considerados como essenciais à proteção da sua dignidade e da sua integridade, autônomos e basilares ao exercício de outros direitos.

De fato, como leciona Caio Mário da Silva Pereira (2006, p. 241), a personalidade não constituiu “um direito”, ressaltando que “seria erro dizer-se que o homem tem direito à personalidade. Dela, porém, irradiam-se direitos, sendo certa a afirmativa de que a personalidade é o ponto de apoio de todos os direitos e obrigações”. No mesmo sentido, Venosa (2010, p. 169) afirma que a “personalidade não é exatamente um direito; é um conceito básico sobre o qual se apoiam os direitos”.

Esses direitos, que somente ao final do século XIX passaram a ser elaborados doutrinariamente⁵, são aqueles considerados essenciais à esfera de proteção dos atributos da personalidade humana, como bem delineado por Elimar Szaniawski (1993, p. 169):

O homem, como ser social, vivendo na sociedade contemporânea, é regido, em suas relações, por uma série de normas e princípios que visam protegê-lo e garantir-lhe um determinado número de direitos e, por outro lado, impor-lhe um igual número de deveres. Dentre os direitos encontramos uma determinada categoria que se constitui nos “direitos primeiros”, os direitos fundamentais, que têm por escopo tutelar a pessoa humana, individualmente, de toda série de ataques contra a mesma desfechados. Situam-se como “direitos primeiros”, o direito de personalidade que consiste na proteção dos atributos da personalidade humana.

Independentemente da classificação doutrinária a que se filie⁶, o fato é que o direito à identificação pessoal encontra-se inserido dentre os direitos de personalidade, consubstanciando-se no liame entre o indivíduo, a sociedade em geral e o direito que a regula. Outro direito fundamental da pessoa é o da identidade, que inaugura o elenco dos direitos de

³ Que é inerente à natureza de uma pessoa ou coisa. Do latim *intrinsicus* = do lado de dentro, interiormente: *intrā* - = dentro + *secus* = junto de, perto de (de *sequi* = seguir). (SACCONI, 2010, p. 1.197).

⁴ No preâmbulo da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, conhecida como Pacto de San José, reconhece-se que os “direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados Americanos”.

⁵ A partir do fim do século XIX, em especial da contribuição do civilista alemão Otto Von Gierke, determinados direitos passaram a ser catalogados como *direitos da personalidade*. (COELHO, 2010, pp. 195-196).

⁶ Sobre as diversas classificações dos direitos de personalidade adotadas pelos autores brasileiros, *inter alia*, Pontes de Miranda, Limongi França, Orlando Gomes, ou mesmo quanto aos doutrinadores que repelem qualquer classificação, considerando-os em conjunto como uma cláusula geral de personalidade, tal qual José Lamartine Corrêa de Oliveira e Francisco Ferreira Muniz. (SZANIAWSKI, 1993, pp. 73-75).

cunho moral, exatamente porque se constitui no elo de ligação entre o indivíduo e a sociedade em geral.

Com efeito, o nome e outros sinais identificadores da pessoa são os elementos básicos de associação de que dispõe o público em geral para o relacionamento normal, nos diversos núcleos possíveis: familiar; sucessório; negocial; comercial e outros. Cumpre, aliás, duas funções essenciais: a de permitir a individualização da pessoa e a de evitar confusão com outra. O bem jurídico tutelado é a identidade, que se considera como atributo ínsito à personalidade humana (BITTAR, 2000, pp. 124-125). O direito à identificação constitui-se em direito essencial ao exercício de outros direitos, repercutindo tanto na esfera jurídica-social quanto na esfera subjetiva, psíquica do indivíduo, uma verdadeira “base para a construção da personalidade”. (COELHO, 2010, p. 199).

Ao se reconhecer e efetivar o direito à identificação do refugiado resguarda-se a própria dignidade da pessoa humana, busca-se a garantia da não discriminação, dá-se prevalência aos direitos humanos, e assegura-se a proteção igualitária perante a lei, enfim, retira-se esse refugiado do limbo da ausência de direitos, conferindo-lhe existência perante a primeira das proteções, a proteção do direito.

Essa proteção, assegurada no plano nacional (como apontado acima), no plano regional⁷ e no plano internacional⁸, toma forma expressa por meio da documentação fornecida ao refugiado que, assim, passa a sujeito de direitos e obrigações.

Só conseguimos perceber a importância de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de ter um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. O problema não é que essa calamidade tenha surgido não de alguma falta de civilização, atraso ou simples tirania, mas sim que ela não pudesse ser reparada, porque já não há lugar “incivilizado” na terra, pois, queiramos ou não, já começamos realmente a viver num Mundo Único. Só com uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição

⁷*Inter alia*: “Toda pessoa tem direito de ser reconhecida, seja onde for, como pessoa com direitos e obrigações, e a gozar dos direitos civis fundamentais” (artigo XVII, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948); “Toda pessoa tem direito ao reconhecimento de sua personalidade jurídica” (artigo 3º, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969).

⁸*Inter alia*: “Todo homem tem direito, em todas as partes, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica” (artigo VI, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948); “Toda pessoa terá direito, em qualquer lugar, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica” (artigo 16 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966).

política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade. (ARENDDT, 1989, p. 330)

Para aqueles que, à força de se verem obrigados a abandonar o país de origem para buscar refúgio em outro país, deixando para trás, na maioria das vezes, sua família, seu lar, seus bens, sua comunidade, verdadeiros seres humanos “expulsos da humanidade”, o reconhecimento de sua existência jurídica, efetivada por meio de um documento de identificação, torna-se o primeiro passo no resgate de sua “humanidade”, no resgate de sua dignidade como pessoa humana.

CONCLUSÃO

A cada minuto, oito pessoas abandonam tudo para fugir de guerras, perseguições ou dos horrores de um conflito (ACNUR, 2014). Ao fugir nessas circunstâncias, essas pessoas, geralmente deprivadas de qualquer tipo de documentação, procuram proteção em outros países. Essa proteção almejada, em face dos direitos inerentes a todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade, torna-se efetiva pela proteção da lei.

Para tanto, o fornecimento de documentação que reconheça a situação em que se encontra a pessoa obrigada à solicitação de refúgio, torna-se o sustentáculo sobre o qual vão se erigir, se irradiar outros direitos.

Diante de tudo o que se procurou demonstrar no presente estudo, percebe-se o olhar e postura do nosso país diante de sua responsabilidade de proteção aos refugiados que, com supedâneo na base sólida dos tratados internacionais e nas normas constitucionais assumidas, adota uma legislação de vanguarda quanto à definição e quanto ao reconhecimento do direito à identificação do refugiado, este, um dos direitos inerentes à personalidade do ser humano, o que vem merecendo aclamações da comunidade internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. André de Carvalho Ramos, Gilberto Rodrigues e Guilherme Assis de Almeida (orgs.) - São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

_____. **O Alto Comissário Fridtjof Nansen**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/premio-nansen/o-alto-comissario-fridtjof-nansen/?L=type>>. Acesso: 07 jul. 2014.

_____. **Refúgio no Brasil:** a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto (org.) – 1. ed. – Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados:** evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ALMEIDA, Guilherme Assis de; ARAÚJO, Nádia de (Org.). **O direito internacional dos refugiados:** uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo.** Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARBOSA, Luciano Pestana; HORA, José Roberto Sagrado da. **A Polícia Federal e a proteção internacional dos refugiados.** Monografia apresentada para conclusão do XX Curso Superior de Polícia (atualizada em 2007). Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/publicacoes/>>. Acesso: 07 jul. 2014.

BITTAR, Carlos Alberto. **Os direitos da personalidade.** 4.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Curso de direito civil:** parte geral, volume 1. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil brasileiro,** volume 1, parte geral. 8.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HOBBSAWM, Eric. **Era dos extremos:** o breve século XX: 1914-1991. Tradução Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro.** São Paulo: Método, 2007.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições de Direito Civil.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SACCONI, Luiz Antônio. **Grande Dicionário Sacconi:** da língua portuguesa: comentado, crítico e enciclopédico. São Paulo: Nova Geração, 2010.

SZANIAWSKI, Elimar. **Direitos de personalidade e sua tutela.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil:** parte geral. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.