



GIOVANA REIS MAIA

LUTA POR PERTENCIMENTO:

A APATRIDIA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS
HUMANOS E UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO
TRATAMENTO JURÍDICO ADOTADO PELO
ORDENAMENTO BRASILEIRO E A APLICABILIDADE
PRÁTICA DA LEGISLAÇÃO

LAVRAS – MG

2022

GIOVANA REIS MAIA

LUTA POR PERTENCIMENTO:

**A APATRIDIA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS E UMA
ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO JURÍDICO ADOTADO PELO
ORDENAMENTO BRASILEIRO E A APLICABILIDADE PRÁTICA DA
LEGISLAÇÃO**

Monografia apresentada à
Universidade Federal de
Lavras, como parte das
exigências do curso de
Direito, para obtenção do
título de Bacharel.

Prof. Dr. Pedro Ivo Ribeiro Diniz

Orientador

LAVRAS – MG

2022

*“So, here you are
too foreign for home
too foreign for here.
Never enough for both.”*

Ijeoma Umebinyuo, *Diaspora Blues*

RESUMO

O presente trabalho tem como cerne o fenômeno da apatridia enquanto violação de direitos humanos. Em um primeiro momento, o enfoque recai sobre a importância do instituto da nacionalidade enquanto direito humano fundamental, consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 15, e tutelado pelos Estados soberanos em seus ordenamentos internos e pelo Direito Internacional em instrumentos internacionais. Faz-se importante diferenciação entre os conceitos de nacionalidade, nação e cidadania e são abordados também os critérios para outorga da nacionalidade, sendo eles o *jus solis* e *jus sanguinis*. Posteriormente, volta-se para a análise da apatridia, conceituando o termo “apátrida”, estabelecendo a distinção entre a apatridia *de facto* e apatridia *de jure*, além de perfazer uma análise histórica do fenômeno, buscando suas origens nos tempos mais remotos e suas causas e consequências ao longo da história. Em seguida, busca analisar a proteção conferida aos apátridas no cenário internacional, tratando do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e das principais convenções internacionais, sendo elas a Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961. Por fim, analisa-se também a aplicabilidade prática da legislação brasileira no que se refere à temática, debruçando-se especialmente sobre a legislação constitucional, a discussão acerca da competência do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), a Nova Lei de Migração de 2017 e os procedimentos para reconhecimento da apatridia e naturalização brasileira.

Palavras-chave: apatridia; nacionalidade; direitos humanos; *jus solis*; *jus sanguinis*; apatridia *de facto*; apatridia *de jure*; naturalização.

ABSTRACT

The present work has as its core the phenomenon of statelessness as a violation of human rights. At first, the focus is on the importance of the institution of nationality as a fundamental human right, enshrined in the Universal Declaration of Human Rights, in its article 15, and protected by sovereign States in their domestic orders and by International Law in international instruments. An important distinction is made between the concepts of nationality, nation and citizenship and the criteria for granting nationality are also addressed, namely *jus solis* and *jus sanguinis*. Subsequently, it turns to the analysis of statelessness, conceptualizing the term "stateless person", establishing the distinction between *de facto* and *de jure* statelessness, in addition to performing a historical analysis of the phenomenon, seeking its origins in the most remote times and its causes and consequences throughout history. Then, it seeks to analyze the protection granted to stateless people in the international scenario, dealing with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and the main international conventions, namely the Convention Relating to the Status of Stateless Persons, of 1954, and the Convention for the Reduction of Statelessness Cases, 1961. Finally, the practical applicability of Brazilian legislation regards the subject is also analyzed, focusing especially on constitutional legislation, the discussion about the competence of the National Committee for Refugees (CONARE), the New Migration Law of 2017 and the procedures for recognizing statelessness and Brazilian naturalization.

Key words: statelessness; nationality; human rights; *jus solis*; *jus sanguinis*; *de facto* statelessness; *de jure* statelessness; naturalization.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	7
2. NACIONALIDADE COMO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL	8
3. APATRIDIA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS.....	17
3.1. CONCEITO DE APÁTRIDA	17
3.2. APÁTRIDAS <i>DE FACTO</i> E <i>DE JURE</i>	20
3.3. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRIA E ORIGEM	23
3.4. CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS	29
4. APATRIDIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	32
4.1. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR)	37
4.2. CONVENÇÕES INTERNACIONAIS.....	39
4.2.1. CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS APÁTRIDAS (1954)	41
4.2.2. CONVENÇÃO PARA A REDUÇÃO DOS CASOS DE APATRIDIA (1961)	44
4.3. CENÁRIO ATUAL	47
5. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA.....	53
5.1. LEGISLAÇÃO CONSTITUCIONAL	53
5.2. LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL	59
5.3. COMITÊ NACIONAL PARA REFUGIADOS (CONARE)	64
5.4. RECONHECIMENTO DA APATRIDIA	66
5.5. NATURALIZAÇÃO	68
5.6. APLICABILIDADE PRÁTICA DA LEGISLAÇÃO	69
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	75

1. INTRODUÇÃO

A nacionalidade é um direito fundamental do homem. Proclamada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e consagrada em diversos outros documentos internacionais, o instituto jurídico da nacionalidade cria um elo interdisciplinar entre o Direito Internacional e o Direito Constitucional.

Nacionalidade é o que une o indivíduo a um determinado Estado, outorgando direitos e impondo obrigações a este nacional. Nação é o vínculo que une histórica e culturalmente um povo dotado da mesma identidade sociocultural e a cidadania diz respeito, além da atuação do nacional na atividade política do Estado ao qual pertence, entendida como a capacidade ativa e passiva de sufrágio, também à condição de exercício dos direitos assegurados pelo texto constitucional (MAZZUOLI, 2015).

A definição de quem são seus nacionais cabe a cada Estado soberano. No caso do Brasil, essa previsão reside no artigo 12 do texto constitucional, que dispõe acerca das regras de outorga e perda da nacionalidade.

Dentre os principais critérios para outorga de nacionalidade, verifica-se o *jus solis* e o *jus sanguinis*. No primeiro, a nacionalidade originária é determinada de acordo com o território no qual o indivíduo tenha nascido. No último, são nacionais os descendentes de nacionais. Assim, a nacionalidade é atribuída em razão da ascendência.

Em decorrência da divergência dos critérios de atribuição de nacionalidade, muitas vezes verificam-se conflitos de nacionalidade, positivos ou negativos. Nos conflitos positivos, há mais de uma nacionalidade envolvida, sendo o indivíduo chamado de polipátrida. Em contrapartida, no conflito negativo, não se verifica nacionalidade alguma, resultando em indivíduos apátridas.

Além disso, a apatridia também pode ser ocasionada por diversos fatores, como conflitos de legislação interna dos Estados acerca da aquisição de nacionalidade, legislações discriminatórias (religião, gênero, grupo social, raça), ausência de registro de nascimento, práticas administrativas, conflitos armados que ocasionam fluxos migratórios, transferências de território e redefinição de fronteiras, privação de nacionalidade e renúncia (ACNUR, 2005).

Na condição de apátrida, o indivíduo encontra-se em um limbo jurídico, sem a proteção de qualquer Estado, privado de direitos e deveres e da possibilidade de ser

cidadão. A importância da nacionalidade como elemento de ligação do indivíduo com os demais integrantes da sociedade, de seu povo e com o Estado fundamenta-se na ideia de que o nexos tradicional entre o indivíduo e o Direito Internacional é estabelecido por meio do instituto da nacionalidade, vez que esta permite a proteção diplomática, que por sua vez é fruto da competência e responsabilidade pessoal do Estado em relação a seus nacionais (BARBOSA, 2015).

Apesar dos esforços internacionais empreendidos para solucionar a problemática, seja por meio da criação de dispositivos legais ou designação de organismos internacionais para amparar tais indivíduos, fato é que novos casos continuam a surgir. O combate a esse fenômeno ainda representa um grande desafio no século XXI. Atualmente, estima-se que existam cerca de 10 milhões de pessoas apátridas ao redor do mundo. Todavia, trata-se de uma estimativa grosseira em razão das diversas barreiras que dificultam o recolhimento de dados.

Diante da nítida relevância da questão, o presente trabalho apresenta como problemática central as violações de direitos humanos decorrentes da apatridia e busca analisar a forma adotada pela sociedade internacional e pela legislação brasileira para tratamento da temática.

2. NACIONALIDADE COMO BEM JURÍDICO FUNDAMENTAL

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 15¹, confere a todo e qualquer indivíduo, em todo o mundo, o direito a um vínculo jurídico-político com um Estado, isto é, a nacionalidade. Conforme leciona Pontes de Miranda (1987, p. 352), nacionalidade “é o laço jurídico-político de direito público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado”.

A nacionalidade garante aos indivíduos, além de um sentido de identidade e sentimento de pertencimento, a proteção do Estado, assim como os mais diversos direitos civis e políticos, incluídos na seara dos direitos humanos.

A Revolução Francesa é indicada como a origem da natureza do direito constitucional da nacionalidade. Nos ensinamentos de Rezek:

¹ “Artigo 15. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade” (Assembleia Geral da ONU, 1948). Disponível em: <<https://uni.cf/3cXp4nh>>.

No contexto da ordem jurídica do Estado, a nacionalidade é certamente um ‘ente’ de ‘direito público’, cujas regras gerais mais importantes merecem, sem dúvida, nível constitucional que lhe foi dado na França pelas leis fundamentais do período revolucionário (REZEK, 1986, p. 388).

A nacionalidade é classificada pela doutrina em originária ou secundária. Pontes de Miranda (1987, p. 351) ensina que originária é a nacionalidade

que resulta do fato mesmo do nascimento, ou porque se determine qual a ligação de sangue à massa dos nacionais de um Estado, ou qual a ligação à ocorrência do nascimento no território de um Estado, ou qual a relação tida por suficiente pelo Estado de que se trata para que o nascimento forme o laço da nacionalidade.

Além disso,

a nacionalidade originária, também chamada de primária, relaciona-se a elos diretos com o Estado. Natos são os detentores de nacionalidade originária. A nacionalidade originária pode ser atribuída por diferentes critérios:

- a) critérios territoriais, fixados pelo local do nascimento (do latim *jus solis*);
- b) critérios familiares, fixados por laços sanguíneos (do latim *jus sanguinis*), por exemplo, ser descendente de um nacional daquele Estado;
- c) critérios mistos (VARELLA, 2018, p. 185).

Nacionalidade secundária, por sua vez,

é a que se adquire depois do nascimento, ou porque, ao nascer, a pessoa tenha outra, ou outras nacionalidades, e não ainda a de que se trata, ou porque entre a aquisição da nacionalidade (secundária) e a data do nascimento medeia lapso de tempo em que o indivíduo não teve nacionalidade (MIRANDA, 1987, p. 351).

Há ainda Estados em que ambos os critérios são aceitos, como é o caso do Brasil, em que todo indivíduo que nasce em território brasileiro recebe a nacionalidade brasileira, podendo também receber por registro em repartição brasileira quando nascer no estrangeiro e por meio da naturalização (MELVILLE, 2019).

O direito de nacionalidade encontra previsão no ordenamento jurídico brasileiro desde os diplomas mais antigos. Contudo, foi apenas a partir da Carta Magna de 1934 que os conceitos de cidadania e nacionalidade foram distinguidos². Nesse sentido, cidadania refere-se à capacidade ativa e passiva de sufrágio do indivíduo, conceito que vigora até hoje no texto constitucional.

² Cumpre ressaltar que, geralmente, no contexto do direito internacional, os termos são usados como sinônimos.

É frequente a confusão entre os conceitos de nacionalidade, nação e cidadania. Segundo Marco (2008, p. 10),

nacionalidade é um instituto jurídico interdisciplinar do Direito Internacional e do Direito Constitucional, que une o indivíduo a um determinado Estado, outorgando direitos e obrigações a este nacional. Nação é o vínculo que une cultural e historicamente um povo que apresenta a mesma identidade sociocultural. A cidadania se refere à atuação do nacional na atividade política do Estado.

Ainda, conforme leciona Mazzuoli:

Pode-se considerar a nacionalidade como sendo o elo jurídico-político que liga o indivíduo a determinado Estado e a cidadania como a condição de exercício dos direitos constitucionalmente assegurados, que não mais se limita à mera atividade eleitoral ou a voto, compreendendo, também, uma gama muito mais abrangente de direitos – por sua vez, oponíveis à ação dos poderes públicos – e, também, deveres para com toda a sociedade. A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de participação dos indivíduos na vida da sociedade e nos negócios que envolvem o âmbito de seu Estado, alcançados, em igualdade de direitos e dignidade pela construção da convivência coletiva, com base num sentimento ético comum, capaz de torná-los partícipes no processo do poder e garantir-lhes o acesso ao espaço público (MAZZUOLI, 2015, p. 740).

Apesar de alguns autores tratarem os termos como sinônimos, no Brasil, tais institutos não se confundem. Como bem explica José Afonso da Silva (2011, p. 320):

No direito constitucional brasileiro vigente, os termos nacionalidade e cidadania, ou nacional e cidadão, têm sentido distinto. Nacional é o brasileiro nato ou naturalizado, ou seja, aquele que se vincula, por nascimento ou naturalização, ao território brasileiro. Cidadão qualifica o nacional no gozo dos direitos políticos e os participantes da vida do estado.

Assim, a nacionalidade é um pressuposto da cidadania, de forma que não há que se falar em cidadania sem se falar em nacionalidade, uma vez que a titularidade de direitos políticos exige que o indivíduo seja nacional.

O direito à nacionalidade é um direito essencialmente constitucional e faz parte do direito interno. Cabe aos Estados definir os critérios e circunstâncias para a outorga da nacionalidade, e, assim, nascem os conflitos de nacionalidade, podendo ser positivos e negativos. Os conflitos positivos são caracterizados por ter o indivíduo mais de uma nacionalidade, sendo chamado de polipátrida, enquanto o conflito negativo se caracteriza pelo fato de o indivíduo não possuir qualquer nacionalidade, sendo, por isso, chamado de apátrida.

José Afonso da Silva (2011, p. 319) afirma que

cada Estado diz livremente quem são os seus nacionais. Os fundamentos sobre a aquisição da nacionalidade é matéria constitucional, mesmo naqueles casos em que ela é considerada em textos de lei ordinária. É da tradição pátria inscrever nas constituições as regras sobre nacionalidade, de sorte que, entre nós, o direito de nacionalidade é material e formalmente constitucional. Em outros países, como na França, Japão e Itália, a matéria é disciplinada em leis ordinárias, o que não exclui sua natureza constitucional, embora não o seja formalmente. Em todos os casos, o direito de nacionalidade integra o direito público, ainda quando venha configurado entre as normas do Código Civil.

Yussef Said Cahali (2010, p. 19) leciona que:

O Estado é que declara quais são os seus nacionais, e a razão jurídica dessa declaração está na vinculação do indivíduo a uma sociedade juridicamente organizada, que traça os limites da capacidade de direitos políticos, cujo exercício é reconhecido apenas aos nacionais; não se concebe Estado sem seus nacionais, nem nacionalidade sem Estado.

Para Staples (2012, p. 27), a outorga de nacionalidade expõe as duas dimensões do poder do Estado perante os indivíduos: “por um lado, (a outorga) tem um caráter inclusivo, ao garantir a cidadania a todos a que reconhece; por outro, um caráter excludente, que se mostra na arbitrariedade dos critérios utilizados no reconhecimento dos cidadãos”.

A Opinião Consultiva OC - 4/84 de 19 de janeiro de 1984³, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente no parágrafo 32, é clara a esse respeito:

A nacionalidade, conforme se aceita majoritariamente, deve ser considerada como um estado natural do ser humano. Tal estado é não somente o fundamento mesmo de sua capacidade política, mas também de parte de sua capacidade civil. Daí que, não obstante tradicionalmente se tenha aceitado que a determinação e regulação da nacionalidade são de competência de cada Estado, a evolução realizada nessa matéria nos demonstra que o direito internacional impõe certos limites à discricionariedade dos Estados e que, em seu estado atual, na regulamentação da nacionalidade concorrem não apenas competências dos estados, mas também as exigências de proteção integral dos direitos humanos.⁴

³ Solicitada pelo governo da Costa Rica.

⁴ Original: “A nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados y que, en su estado actual, en la reglamentación de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos”. Disponível em: <<https://bit.ly/384QFRa>>.

Para Plácido e Silva (2004, p. 939), nacionalidade

Exprime a qualidade ou a condição de nacional, atribuída a uma pessoa ou coisa, em virtude do que se mostra vinculada à Nação ou ao Estado, a que pertence ou de onde se originou. Revelada a nacionalidade, sabe-se assim, a que nação pertence a pessoa ou a coisa. E, por essa forma, se estabelecem os princípios jurídicos que se possam ser aplicados quando venham as pessoas a ser agentes de atos jurídicos e as coisas, objeto destes mesmos atos [...] A questão da nacionalidade é de relevância em Direito, visto que, por ela, é que se determina, em vários casos, a aplicação da regra jurídica, que deve ser obedecida em relação às pessoas e aos atos que pretendem praticar, em um país estrangeiro, notadamente no que se refere aos Direitos de Família, de Sucessão. É, também, reguladora da capacidade política da pessoa.

Um dos principais critérios adotados para a atribuição da nacionalidade é o *jus solis*, pelo qual a nacionalidade originária é obtida em razão do território no qual o indivíduo tenha nascido. Dessa forma, pouco importa a nacionalidade dos pais, pois o direito é concedido em virtude do nascimento no território do Estado que adota esse critério, como é o caso do Brasil, via de regra. Em contrapartida, pelo critério *jus sanguinis*, considera-se nacionais os descendentes de nacionais. Nesse sentido, a nacionalidade é atribuída em razão da ascendência, como é o caso de diversos países europeus.

Ainda, segundo José Afonso da Silva,

em geral, os Estados de emigração, como a maioria dos europeus, preferem a regra do *jus sanguini*, com base na qual a diminuição de sua população pela saída para outros países não importará em redução dos integrantes da nacionalidade. Os Estados de imigração, como a maioria dos americanos, acolhem a do *jus solis*, pela qual os descendentes da massa dos imigrantes passam a integrar a sua nacionalidade, o que não ocorreria se perfilhassem o critério do sangue (SILVA, 2014, p. 325).

Além desses critérios, Meirelles Teixeira (1991, p. 549, apud TAVARES, 2012, p. 794) também elenca outros, como “o casamento, a residência no país, a propriedade de bens imóveis, a existência de filhos nascidos no país”.

Como visto acima, cumpre a cada Estado estabelecer os critérios que julgar convenientes para a outorga da nacionalidade. Logo, é inevitável o choque entre os diversos ordenamentos jurídicos existentes, o que, por vezes, acaba deixando pessoas sem qualquer nacionalidade, tornando-as apátridas. A ausência de vínculos a um Estado coloca o indivíduo em um limbo jurídico carecedor de previsão de direitos ou deveres, privado da possibilidade de ser cidadão.

Conforme elucidado pelo Manual para Parlamentares⁵ n° 11, de 2015, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), a apatridia pode ser ocasionada por diversos fatores, como conflitos de lei, a legislação matrimonial, discriminação, ausência de registro de nascimento, transferências de território e redefinição de fronteiras, privação de nacionalidade e renúncia (situação em que o indivíduo rejeita a proteção de um Estado). Diversas pessoas apátridas também são vítimas de deslocamento forçado e muitas pessoas expulsas de suas terras tornam-se vulneráveis a apatridia, principalmente quando a deslocamento é acompanhada ou seguida pela redefinição das fronteiras territoriais.

Celso Lafer (1988) explica que a experiência histórica dos *displaced persons*⁶ impulsionou Hannah Arendt a concluir que a cidadania consiste no direito a ter direitos, vez que a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos deve ser construída por meio da convivência coletiva, em um espaço público comum, ou seja, por meio do direito de pertencer a uma comunidade política. Em suma, como define o autor, a expressão “direito a ter direitos” baseia-se “no acesso pleno à ordem jurídica que somente a cidadania oferece” (LAFER, 1988, p. 166).

Contudo, apenas somos capazes de dimensionar a importância de um direito a ter direitos e de um direito de pertencer a uma comunidade quando surgem milhões de pessoas que são privadas de tais prerrogativas e encontram-se incapazes de recuperá-las, situação verificada por diversas vezes ao longo da história mundial, conforme explicado por Hannah Arendt na obra “Origens do Totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo”. Segundo seu entendimento, os apátridas são um grupo em constante crescimento e a condição de apátrida não é decorrente de um único fator, especialmente no período entre guerras:

As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante vinte anos de paz agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário de seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos

5 O ACNUR é a agência da ONU encarregada de ajudar a reduzir a incidência da apatridia e a prestar assistência a pessoas apátridas a conseguirem uma nacionalidade efetiva. Este manual descreve o que o ACNUR faz para cumprir esse papel. Também sugere medidas práticas que os parlamentares podem tomar para ajudar a reduzir a incidência da apatridia, revendo e, se necessário, reformando as leis de nacionalidade do próprio país, promovendo a adesão dos seus governos aos tratados internacionais sobre a apatridia, consciencializando a opinião pública sobre os problemas associados à questão. Disponível em: <<https://bit.ly/3sCZ47C>>.

6 Na tradução literal, “pessoas deslocadas”. Termo usado para designar pessoas na condição de sem pátria.

humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra (ARENDR, 2012, p. 369).

Nas palavras de Brito (2013, p. 179), “a cristalização histórica da ruptura dos direitos humanos se dá, entre as duas grandes guerras, com a barbárie totalitária do nazismo e do stalinismo”.

Essa tragédia sem precedentes cria uma massa de homens supérfluos, excluídos socialmente, despidos de qualquer direito, postos em sua cruel naturalidade nos campos de concentração e de trabalho. [...] Entre a expansão das ideologias raciais e o momento do totalitarismo, a ruptura começa a tornar-se evidente na cena política com o aparecimento dos “displacedpersons”, compreendidos como os apátridas, e as minorias, que não tinham mais aqueles direitos consagrados como inalienáveis. De acordo com Arendt, a filosofia contratualista e as Declarações de 1776 e de 1789 tiveram a virtude de fazer o homem a fonte destes direitos e de torna-los inalienáveis. Entretanto, os displacedpersons, homens sem lugar na sociedade e na política, afrontavam a fundamentação desses direitos ancorada na natureza humana (BRITO, 2013, p. 179).

Contudo, infelizmente, tal realidade não é exclusividade do passado. Atualmente, milhões de pessoas no mundo são privadas de ter uma nacionalidade. Milhões de pessoas pelo mundo são apátridas, indivíduos que não possuem vínculo com quaisquer Estados e encontram-se numa constante luta por pertencimento, impedidos de gozar não somente de seu direito a uma cidadania, mas também dos direitos humanos mais básicos, tão caros à comunidade internacional.

Para o doutrinador brasileiro Valério Mazzuoli (2015, p. 907), “o Direito Internacional dos Direitos Humanos é o direito do pós-guerra, que visa todos os indivíduos, qualquer que seja sua nacionalidade e independentemente do lugar onde se encontre”. Faz-se mister, nesse contexto, ressaltar a diferenciação entre direitos humanos e direitos fundamentais. Nos ensinamentos do jurista Ingo Wolfgang Sarlet (2008, p. 35):

Em que pese sejam ambos os termos (‘direitos humanos’ e ‘direitos fundamentais’) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é de que o termo ‘direitos fundamentais’ se aplica para aqueles direitos reconhecidos e positivados na esfera do Direito Constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão ‘direitos humanos’, guardaria relação com os documentos de Direito Internacional por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional.

Para George Marmelstein (2011, p. 20):

Os direitos fundamentais são normas jurídicas intimamente ligadas à ideia de dignidade da pessoa humana e de limitação do poder positivadas no plano constitucional de determinado Estado Democrático de Direito, que, por sua importância axiológica, fundamentam e legitimam todo o ordenamento jurídico.

O mesmo autor também leciona que:

Os direitos do homem possuem um conteúdo bastante semelhante ao direito natural. Não seriam propriamente direitos, mas algo que surge antes deles e como fundamento deles. Eles (os direitos do homem) são matéria-prima dos direitos fundamentais, ou melhor, os direitos fundamentais são os direitos do homem positivados (MARMELSTEIN, 2011, p. 26).

Por outro lado, no entendimento de André de Carvalho Ramos (2014, p. 51), “os direitos humanos servem para definir os direitos estabelecidos pelo direito internacional em tratados e demais normas internacionais sobre a matéria”.

Consoante o exposto, percebe-se que a nacionalidade pode ser enquadrada sob os dois conceitos, tanto como direito fundamental, previsto na Constituição Federal de 1988, em seu Capítulo III, Título II, assim como direito humano, fortemente presente no âmbito internacional em diversos tratados.

O Brasil valoriza os direitos humanos, conforme se extrai do artigo 4º, inciso II do texto constitucional: “A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: II – prevalência dos direitos humanos”⁷.

Atualmente, tratados internacionais que abordam temáticas de direitos humanos ingressam no ordenamento jurídico brasileiro com status hierárquico de normas constitucionais, conforme preceituado pelo §3º do artigo 5º, inserido pela Emenda Constitucional 45/2004: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”⁸.

No Brasil, a nacionalidade é matéria constitucional, disciplinada pelo artigo 12 da Constituição Federal e pela legislação ordinária. Diz-se que o Brasil adota um sistema de outorga de nacionalidade misto. Tradicionalmente, o país adota o critério *jus soli*, tendo

7 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3cZZUo5>>.

8 BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3cZZUo5>>.

sido adotado em todas as Constituições brasileiras; porém, há exceções que admitem o critério *jus sanguinis*.

A adoção deste sistema misto se justifica pela tentativa de evitar a apatridia de um indivíduo natural do Brasil. De acordo com o artigo 12^o, são brasileiros natos

- a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;
- c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007)

Ainda, dentre os diversos documentos internacionais de proteção aos direitos do homem, um dos principais e mais relevantes é a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (ONU, 1948), embora não seja formalmente um tratado. Elaborada no contexto do fim da Segunda Guerra Mundial, o instrumento prevê em seu artigo 15 o direito de todo indivíduo e ter uma nacionalidade e de não poder ser arbitrariamente privado de tal prerrogativa.

Por meio deste dispositivo, infere-se a preocupação da comunidade internacional com os possíveis casos de apatridia, situação verificada com frequência no período entre guerras, como já abordado previamente.

No âmbito regional, também vale ressaltar o texto do artigo 20 do Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969), o qual apresenta uma redação mais ampla do que aquela do artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território tiver nascido, se não tiver direito a outra. A ninguém se deve privar arbitrariamente da sua nacionalidade nem do direito a mudá-la.¹⁰

Além disso,

o direito à nacionalidade é previsto em diversos documentos internacionais, tais como: a Convenção de Haia sobre a nacionalidade de 1930, o Pacto Internacional relativo aos direitos civis e políticos de 1966, a Convenção Internacional sobre a proteção dos direitos de todos os trabalhadores migrantes de 1990 etc (ARRIAGA, 2018, p. 86).

9 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3cZZUo5>>.

10 Organização dos Estados Americanos. Convenção Americana de Direitos Humanos, 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/386E4wy>>.

O direito à nacionalidade, sendo um direito fundamental da pessoa humana, tem o interesse da ordem jurídica internacional, constituída pelas regras e princípios que norteiam o Direito Internacional Público. Uma vez que o referido direito foi estabelecido na Declaração Universal dos Direitos do Homem em seu artigo 15, todos os Estados têm o dever de acolhê-lo em seus ordenamentos jurídicos (MARCO, 2008).

Tendo sido demonstrada a extrema importância de todo ser humano ter garantido seu direito a uma nacionalidade, cabe ao Estado e a comunidade internacional respeitar e assegurar esse direito fundamental, evitando-se a apatridia.

A seguir, será abordada a definição do termo “apátrida”, diferenciando a apatridia *de facto* e a apatridia *de jure*, além de realizar uma breve retrospectiva história com o fito de examinar a origem deste fenômeno, suas causas e consequências.

3. APATRIDIA COMO VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Direitos humanos são aqueles inerentes a todo e qualquer indivíduo e que devem ser assegurados a todas as pessoas. Contudo, no caso da apatridia, diversos direitos são violados, limitados apenas aos nacionais de um determinado Estado.

Em consequência, muitos apátridas não têm direito ao voto, não podem obter documentos de identificação, não possuem acesso à educação, à saúde e não são inseridos no mercado de trabalho, situação que fere os direitos e liberdades fundamentais asseguradas pela Carta das Nações Unidas¹¹ (1945) e a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948).

Segundo Mazzuoli (2015, p. 195), do ponto de vista humano, sem a nacionalidade, “o indivíduo perde a sua condição de cidadão, ficando à margem da sociedade e do Estado e, conseqüentemente da proteção diplomática deste último”.

3.1 Conceito de apátrida

O termo “apátrida” tem origem do grego “*a*” como prefixo de privação/ausência e de “*patris*”, que denota a ideia de pátria¹². Nesse sentido, o apátrida constitui-se na

11 A Carta da ONU é o tratado que estabeleceu as Nações Unidas, assinada em São Francisco, em 26 de junho de 1945. Disponível em: <<https://bit.ly/3cYd44W>>.

12 “A expressão ‘apátrida’ destoa de uma adaptação fiel do termo utilizado na língua inglesa (stateless). Enquanto este último refere-se à ausência de vínculo com o Estado, o primeiro reluz a carência de ligação com a pátria. Tudo indica que essa grafia foi escolhida porque o prefixo ‘a’ não se acomoda ao termo ‘Estado’, mas é passível de junção à expressão ‘pátria’” (REIS, 2016, p. 27).

pessoa que não tem pátria, ou seja, indivíduo desprovido de nacionalidade e, conseqüentemente, dos direitos inerentes a ela.

Pensar o tema da apatridia é pensar a negatividade. O tema da apatridia obriga-nos a percorrer caminhos que os horizontes formais do direito, definitivamente, não dão conta. Pois o apátrida nega a ordem supostamente natural da vida humana. Nega, afirmando sua potência de impassibilidade de representação. É aquele que vem de fora, mas não é originário de qualquer lugar. Tem uma história, mas lhe é negada uma historicidade. Desafia os nacionalismos e, portanto, desafia a soberania e a própria ideia de cidadania. Contrasta e contesta a pretensa natureza dos direitos humanos, pois em tese seria o apátrida o verdadeiro cidadão do mundo, ao invés de ser tido como o não cidadão (PEREIRA, 2014, p. 60).

De acordo com Lina Doi (2015), a expressão “apátrida” foi usada pela primeira vez no jornal francês *La Loi*, para designar as pessoas sem nacionalidade, empregada por Charles Claro, advogado no Tribunal de Apelação de Paris, em 1918. Diversas outras terminologias foram empregadas ao longo das décadas para conceituar os indivíduos que se encontravam nessa condição, como “*staatenlose*”, do alemão, e “*apolidi*”, do italiano, mas todas acabaram se tornando defasadas.

Na Alemanha, eles eram comumente denominados de “*heimatlos*”, sem pátria, e, em âmbito internacional, adotou-se a expressão “*stateless*” (sem Estado), usualmente empregada pelas organizações responsáveis por sua tutela e amparo internacional, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o *Refugees International*¹³, ambas organizações destinadas à proteção dos refugiados, mas que, diante da ausência de institutos e organismos específicos, cuidam também dos apátridas.

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, apresenta a definição do termo logo em seu primeiro dispositivo: “Artigo 1. Definição do Termo “Apátrida”: 1. Para os efeitos da presente Convenção, o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação [...]”¹⁴.

Ainda, cumpre salientar que a Convenção não permite reservas ao Artigo 1(1) e, portanto, tal definição é vinculante para todos os Estados-Partes do tratado. Para mais, a Comissão de Direito Internacional¹⁵ observou que a definição estabelecida pela

13 A *Refugees International* é uma organização humanitária independente e defensora dos direitos humanos, que busca dar suporte e proteção para pessoas deslocadas e pessoas apátridas. Para mais informações: <<https://bit.ly/3mKkSez>>.

14 ACNUR. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmcnre>>.

15 A Comissão de Direito Internacional foi criada pela Assembleia Geral em 1947 para promover o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação. A Comissão é composta por 34 membros que representam coletivamente os principais sistemas jurídicos do mundo e atuam como

Convenção faz parte do Direito Internacional Consuetudinário, uma das principais fontes de direito internacional, que consiste de normas advindas de "uma prática geral aceita como lei".

Apesar de a Convenção de 1954 estabelecer a definição jurídica internacional de “apátrida” e as garantias das quais eles são titulares, o texto da Convenção não prescreve os mecanismos necessários para identificar as pessoas que se encontram nessa condição. Entretanto, está implícito na Convenção de 1954 que os Estados devem identificar os apátridas dentro de suas jurisdições para proporcionar-lhes o tratamento adequado, de forma a cumprir com os compromissos assumidos na Convenção.

Gibney (2014, p. 47), por sua vez, traz o conceito normativo da condição de apátrida:

(...) ser apátrida é entendido como padecer uma perda ou uma privação. Em seus termos mais amplos, essa privação é de "proteção do Estado". Ser apátrida é não usufruir de vários direitos e garantias pelos Estados a seus nacionais, incluindo o direito legal de residir em algum lugar na superfície da Terra.¹⁶

Conforme dispõe o Manual de Proteção aos Apátridas do ACNUR, o indivíduo é considerado apátrida a partir do momento em que as condições previstas no Artigo 1(1) da Convenção de 1954 são atendidas: “assim, qualquer conclusão de um Estado ou do ACNUR de que uma pessoa satisfaz o texto do Artigo 1(1) é mais declaratória do que constitutiva” (ACNUR, 2014, p. 10).

À luz do exposto, percebe-se que a apatridia é uma imposição feita pelo próprio Estado, diante do não cumprimento dos requisitos legais para que alguém adquira sua nacionalidade. Conforme leciona Brierly (1979, p. 294, apud TAVARES, 2012, p. 791):

Nenhum princípio do direito internacional consuetudinário terá sido mais indiscutível do que o da inteira liberdade do Estado no tratamento dos seus nacionais, matéria deixada exclusivamente à sua jurisdição interna, significando com isso que essa matéria não é controlada nem regulada pelo direito internacional.

Como visto previamente, cumpre a cada Estado estabelecer os critérios que julgar convenientes para a outorga da nacionalidade. Logo, é inevitável o choque entre os diversos ordenamentos jurídicos existentes, o que, por vezes, acaba deixando pessoas sem

especialistas na sua capacidade individual, não como representantes dos seus governos. Disponível em: <<https://bit.ly/3dbwSTh>>.

16 Original: To be stateless is perceived to be suffering a loss or a deprivation. In its broadest terms, this deprivation is of ‘State protection’. To be stateless is not to enjoy various rights and entitlements guaranteed by states to their nationals, including the right lawfully to reside somewhere on the earth’s surface.

qualquer nacionalidade, tornando-as apátridas. Sendo a nacionalidade um dos direitos humanos primordiais, o indivíduo apátrida é também privado de uma série de garantias.

Para Lafer (1988, p. 146),

o apátrida não acha um lugar na família das nações. Ele perde, dessa maneira, em primeiro lugar o seu elemento de conexão básico com o Direito Internacional Público, que é a nacionalidade, pois o nexos tradicional entre o indivíduo e o Direito das Gentes estabelece-se através da nacionalidade, que permite a proteção diplomática, resultante da competência pessoal do Estado em relação aos seus nacionais.

Em suma, a ausência de vínculos a um Estado coloca o indivíduo em um limbo jurídico carecedor de previsão de direitos ou deveres, sem a possibilidade de ser cidadão.

A apatridia se refere ao Estado e não à pátria. Não se trata da orfandade de recém-nascidos enjeitados, sorrateiramente abandonados em um hospital ou em alguma porta, esta não é a cena trágica em que a vida de um ser humano é deixada ao critério da sorte. É um órfão asséptico, o apátrida pode ser adulto, tem laços familiares, as pessoas o conhecem pelo nome, talvez até o seu pai biológico o ame, mas não há um único Estado no mundo que o reconhece como um ser existente (BAUTISTA, 2017, p. 119)¹⁷.

3.2 Apátridas *de facto* e *de jure*

A maioria das pessoas são consideradas nacionais geralmente de acordo com as leis do Estado em que a pessoa nasceu (*jus soli*) ou com as leis do Estado de que eram nacionais os pais da pessoa quando esta nasceu (*jus sanguinis*).

No caso de procedimentos administrativos que permitem discricionariedade na outorga da nacionalidade, os requerentes de cidadania¹⁸ não podem ser considerados como nacionais até que seus pedidos sejam instruídos, aprovados e lhes seja reconhecida a nacionalidade do Estado conforme a lei. Aquelas pessoas que têm que solicitar a cidadania e que segundo a lei são elegíveis para solicitá-la, mas cujos pedidos são recusados, não são nacionais desse Estado segundo a sua legislação.

A definição do termo “apátrida” concebida pela Convenção de 1954, vista acima, é referente aos apátridas *de jure*, ou seja, indivíduos que não são reconhecidos como nacionais de nenhum Estado, mesmo que o termo não seja utilizado pela própria

17 Original: La apatridia refiere al Estado y no a la patria. No se trata de la orfandad de los recién nacidos expósitos, abandonados furtivamente en un hospital o en el quicio de alguna puerta, no se trata de la trágica escena en que la vida de un ser humano es dejada al arbitrio de la Fortuna. Se trata de una orfandad aséptica, el apátrida puede ser un adulto, tiene lazos familiares, la gente le conoce por su nombre, quizá hasta su padre biológico le ame, pero no hay un solo Estado en el mundo que lo reconozca como un ser existente.

18 Em âmbito internacional, os termos “nacionalidade” e “cidadania” são utilizados como sinônimos (ACNUR, 2005, p. 03).

Convenção. Usualmente, tal situação é resultante do princípio da atribuição estatal da nacionalidade¹⁹, que ocasiona um conflito negativo de regras de aquisição de nacionalidade (*jus soli* e *jus sanguinis*), de forma que uma pessoa não possua uma nacionalidade primária, sendo, portanto, apátrida.

Segundo Bichara, os apátridas *de jure* surgem

(...) da constatação, pelo Estado acolhedor, da inexistência ou da impossibilidade de comprovar o vínculo jurídico de nacionalidade entre uma pessoa e um Estado, nos termos da legislação aplicável do Estado de origem (BICHARA, 2017, p. 240).

Contudo, existe a possibilidade de uma pessoa possuir uma nacionalidade e mesmo assim ser apátrida, situação verificada quando o Estado não assegura aos seus nacionais a devida proteção e garantia de seus direitos fundamentais, denominada apatridia *de facto*. Dessa forma, podemos afirmar que essas pessoas possuem uma nacionalidade, mas esta é ineficiente, pois estão tão desprotegidos pelo Estado de sua nacionalidade que é como se não a tivessem (MASSEY, 2010, p. 26)²⁰.

De acordo com a Organização Internacional para as Migrações (2009, p. 8-9) a apatridia *de facto* é a situação daquele que:

(...) tem a nacionalidade de um Estado, mas, tendo deixado esse Estado, não goza de nenhuma proteção por parte deste, quer por se recusar a pedir essa proteção, quer por o Estado se recusar a protegê-lo. A apatridia *de facto* é um termo, frequentemente, relacionado com os refugiados.

Muitas vezes, a ausência de garantia de direitos fundamentais motiva a saída desses indivíduos de seu país de origem, buscando proteção em outro Estado. Nesses casos, a situação que origina a apatridia *de facto* coincide com a situação dos refugiados, porém, não é uma regra. Dos diversos motivos que levam tais pessoas a abandonar seus países, podemos ressaltar a perseguição religiosa, racial, política e até mesmo casos de migração em massa em razão de mudanças políticas e sociais.

Diferentemente da definição de “apátrida” trazida no Artigo 1(1) da Convenção de 1954, o termo apátrida *de facto* não é definido em nenhum instrumento internacional e não há um regime em tratado específico para essa categoria de pessoas (ACNUR, 2014).

19 Princípio segundo o qual o único titular capaz de outorgar a nacionalidade é o Estado soberano.

20 Original: In other words, de facto stateless persons have a nationality in name, but their nationality is ineffective because they are unprotected by the State of their nationality.

Os apátridas, tanto *de jure* quanto *de facto*, que também se enquadram como refugiados²¹, gozam da proteção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Nesse diapasão, frequentemente questiona-se se os apátridas *de facto* que não são refugiados são tutelados pelos instrumentos já existentes, visto que a Convenção de 1954 trata apenas dos apátridas *de jure*.

Segundo o Manual para Parlamentares nº 11 (2005, p. 12),

embora os redatores da Convenção tenham considerado necessário fazer uma distinção entre apátridas *de jure* e apátridas *de facto*, reconheceram certa analogia entre as duas posições. A Ata Final da Convenção refere-se ao problema das pessoas apátridas *de facto*, com uma recomendação não vinculativa: “*que todo o Estado Contratante que reconheça como válidos os motivos para um indivíduo ter renunciado à proteção do Estado do qual é cidadão considerará favoravelmente a possibilidade de conceder a essa pessoa o tratamento que a Convenção concede aos apátridas*”.

Esclarecendo o questionamento acima, atualmente, temos que o conceito de apátrida estabelecido pela Convenção de 1954 é reconhecido pelo direito costumeiro internacional e se estende aos apátridas *de facto* pelos princípios fundamentais do Direito Internacional dos Direitos Humanos (ACNUR, 2011a).

Além disso, a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, cujo objetivo é o de estabelecer mecanismos para auxiliar os Estados a evitar e lidar com casos de apatridia, apesar de não ter expressado o conceito de apátrida (faz-se uso do mesmo da Convenção de 1954), recomendou que “pessoas apátridas *de facto* devem, na medida do possível, ser tratadas como apátridas *de jure* para permitir que elas adquiram uma nacionalidade efetiva”²², conforme Resolução 1 do Ato Final da Conferência das Nações Unidas para Eliminação ou Redução dos Futuros Apátridas (ONU, 1961).

Assim, segundo Massey (2010, p. 26)

Dada a Resolução na Ata Final da Conferência, o ACNUR tem, discutivelmente, portanto, o mandato de ajudar os apátridas *de facto* e os apátridas *de jure* a apresentarem suas reivindicações à autoridade apropriada - embora isso não signifique, é claro, que a autoridade em

21 De acordo com a Convenção de Genebra, refugiado é toda pessoa que “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode, ou em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.” Disponível em: <<https://bit.ly/3g5QM4a>>.

22 Original: Persons who are stateless *de facto* should as far as possible be treated as stateless *de jure* to enable them to acquire an effective nationality.

questão seria obrigada a aplicar a Convenção a pessoas que são, ou seriam, apátridas *de facto*.²³

3.3 Contextualização histórica e origem

A apatridia é um fenômeno tão antigo quanto o conceito de nacionalidade. A ausência de vínculo formal de nacionalidade é um fenômeno de massa, fortemente presente na história do século XX e que persiste até os dias atuais. Antes de nos aprofundarmos no estudo da apatridia e suas consequências no mundo de hoje, é importante desenvolver uma breve contextualização histórica para entender a origem de tal fenômeno e como ele se delineou ao longo da história.

A nacionalidade é, como já visto, “o laço jurídico-político de direito público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado” (MIRANDA, 1987, p. 352). A partir disso cabe, então, realizar uma breve reflexão acerca dos três elementos definidores de um Estado: povo, território e poder político.

Nas lições de Rezek,

o Estado ostenta três elementos conjugados: uma base territorial, uma comunidade humana estabelecida sobre essa área e uma forma de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior (...) Atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências (...) já se terá visto insinuar, em doutrina, que os elementos constitutivos do Estado não seriam apenas o território, a população e o governo: a soberania seria um quarto elemento (...) Essa teoria extensiva encerra duplo erro. A soberania não é elemento distinto: ela é atributo da ordem jurídica, do sistema de autoridade, ou mais simplesmente do terceiro elemento, o governo, visto este como síntese do segundo – a dimensão pessoal do Estado -, e projetando-se sobre seu suporte físico, o território” (REZEK, 1996, pp. 160, 226, 227 e 228).

Durante a Revolução Francesa, o conceito de nação adquiriu grande prestígio, no sentido de identificação de hegemonia do povo. Por isso, surgiu uma certa “confusão” entre os termos “povo” e “nação”²⁴. Após a queda do Antigo Regime²⁵, surgiu a necessidade de se encontrar uma nova fonte de autoridade que pudesse substituir o rei e

23 Original: Given the Resolution in the Conference’s Final Act, UNHCR arguably therefore has the mandate to assist *de facto* stateless persons as well as *de jure* stateless persons in presenting their claims to the appropriate authority – although this does not mean of course that the authority concerned would therefore be bound to apply the Convention to persons who are, or would otherwise be, *de facto* stateless.

24 Entretanto, hoje verifica-se certa diferença entre nação e Estado: “Assim, pois, nem o termo *nação*, que indica uma comunidade, nem o seu derivado, *nacionalidade*, são adequados para qualificar uma situação jurídica, indicando, tão-só, a pertinência a uma comunidade histórico-cultural, não sendo correto o uso da expressão *nação* com o sentido de povo” (DALLARI, 2003, p. 96).

25 Denominação do sistema político e social que vigorava na França até o advento da Revolução Francesa, em 1789.

garantir a legitimidade necessária para promover a implantação e estabilização de uma nova ordem político-jurídica. Nesse sentido, a nação passou a ser o titular do poder constituinte, do qual decorre todo poder e todo direito.

Conforme leciona Arendt (1973, p. 308), “(...) havia sido consumada a transformação do Estado de instrumento da lei em instrumento da nação; a nação havia conquistado o Estado (...)”.

Essa “dominação” do Estado pela nação fundamentou a organização e delimitação das fronteiras estatais no século XIX, guiadas pela ideia de que os limites de um Estado deveriam coincidir com o território habitado por uma (única) nação autogovernada.

A ligação entre Estado e nação, construída na modernidade, assim como o princípio de autodeterminação interna, implica na formação de um laço entre nacionalidade e cidadania, isto é, à medida que o Estado-nação é generalizado como a forma de organizar politicamente o mundo, a cidadania passa a ser atribuída em função da nacionalidade. Entre outras coisas, isso significa que o acesso aos direitos de cidadania está condicionado à posse da nacionalidade (REIS, 2004, p. 155).

Nesse contexto, o indivíduo apenas era dotado de relevância perante a comunidade internacional enquanto fosse membro de um Estado. No âmbito internacional, perante outras comunidades políticas, apenas os Estados eram dotados de personalidade jurídica. Assim, o indivíduo só seria dotado de direitos e deveres relativos à comunidade com a qual ele apresentasse um vínculo formal, ou seja, a nacionalidade.

Até mesmo os direitos considerados inerentes ao homem, que foram tão festejados pelas revoluções liberais do século XVIII e já encontraram alguma projeção internacional desde então, não surtiram grandes efeitos enquanto não foram reconhecidos e protegidos pelos Estados nacionais. Quer dizer, ainda que se dissesse que os Estados se limitavam a declarar esses direitos humanos, a mediação estatal na sua proteção e promoção parecia mesmo constituí-los (LISOWSKI, 2012, p. 113).

Retomando a contextualização histórica, temos que a figura do apátrida surgiu na Antiguidade Clássica, em Roma, onde a noção de nacionalidade já existia e também já existia, em oposição à concepção de nacional e cidadão romano, a categoria dos "*peregrini sine civilitate*"²⁶, formada por estrangeiros que não apresentavam qualquer vinculação com Roma ou outro império, reino ou estado da época (BARBOSA, 2015, p. 119-120).

Segundo Barbosa (2015, p. 120),

26 "Peregrinus foi a expressão pela qual genericamente se designou o estrangeiro ao tempo dos romanos, cujas conquistas abrangeram quase todas as partes do mundo então conhecido. Era o oposto do civis, do cidadão" (GUERIOS, 1956, p. 18).

havia ainda outra categoria, composta por pessoas que habitavam e se encontravam no território de domínio romano, mas que não detinham qualquer proteção com base em lei nacional e nem gozavam ou tinham reconhecidos seus direitos civis ("*jus civile*"); essas pessoas, sejam nascidas em Roma ou estrangeiros, se aproximavam muito da noção de apátridas *de facto*, por não usufruir de qualquer benefício, privilégio ou obrigação para com o Estado.

Em contrapartida, na Idade Média, o feudalismo provocou um esfriamento da concepção de nacionalidade, e por isso, conjuntamente, a ideia de apatridia desapareceu.

(...) em decorrência das revoluções burguesas e do refortalecimento do ideal de nacionalidade e seus direitos cidadãos, principalmente após o século XVIII, a questão da apatridia voltou à tona, ganhando destaque a partir do século XIX quando começou a ser esboçada em diversas legislações nacionais, em destaque para o Império Alemão e a valorização exacerbada de seu nacional, gerando na prática, e através do Direito, as primeiras observâncias de casos de apatridia nos tempos modernos (...) (BARBOSA, 2015, p. 120).

A Primeira Guerra Mundial foi responsável pelo colapso do Estado-Nação. Dessa forma, a redefinição das fronteiras pós-guerra não estava mais de acordo com a observância do princípio das nacionalidades. A reconfiguração das fronteiras europeias impulsionada pelos Tratados de Paz do pós-guerra alterou a ordem colapsada e priorizou alguns grupos em detrimento de outros, situação prejudicial para a estabilização de qualquer regime.

A essa situação de institucionalização de minorias nacionais carentes de autogoverno dentro de um Estado dominado por uma comunidade étnica distinta, relaciona-se o surgimento de um novo grupo de pessoas tão ou mais despidas de direitos do que as simples minorias: os apátridas (LISOWSKI, 2012, p. 115).

Nesse contexto, o surgimento da apatridia pode ser compreendido a partir de duas perspectivas. Primeiramente, a reorganização de fronteiras e a mobilização de populações geraram um contingente significativo de pessoas que, entre problemas de sucessão de Estados e criação de novos vínculos de cidadania, acabaram ficando excluídas de qualquer hipótese de qualificação nacional²⁷.

27 De acordo com o Manual para Parlamentares sobre Nacionalidade e Apatridia publicado pela ACNUR: “Embora esteja só parcialmente abrangida por instrumentos e princípios internacionais específicos, a transferência de território ou soberania tem sido uma causa de apatridia há muito tempo. As leis e práticas nacionais serão inevitavelmente alteradas quando um Estado passar por alterações territoriais profundas ou mudanças de soberania; quando um Estado obtiver a independência de um poder colonial; quando um Estado se dissolver, se um novo Estado ou novos Estados sucederem ao Estado dissolvido ou quando um Estado for restaurado depois de um período de dissolução. Cada um desses eventos pode levar à adoção de novas leis ou decretos sobre a nacionalidade e/ou novos procedimentos administrativos. Em tais situações os indivíduos podem tornar-se apátridas, se não obtiverem a nacionalidade segundo as novas leis ou

Após a reorganização territorial e as crises político-sociais que se seguiram à Primeira Guerra Mundial, a apatridia assumiu proporções sem precedentes. Primeiro veio o êxodo de mais de um milhão de refugiados russos e armênios. Em seguida, o estabelecimento do regime fascista na Itália foi seguido pela fuga de dezenas de milhares de refugiados italianos. Em 1937, a França teve de receber mais de 100.000 republicanos espanhóis e, em 1939, mais de 400.000. Desde então, os refugiados espanhóis continuaram a entrar clandestinamente. (ACNUR, 1949, p. 4)²⁸

Em razão da diversidade existente, houve a tentativa de criação do termo *displaced persons* (pessoas deslocadas), agrupando aqui aqueles que estavam na condição de sem pátria. De acordo com Arendt, a expressão “foi inventada durante a guerra com a finalidade única de liquidar o problema dos apátridas de uma vez por todas, por meio do simplório expediente de ignorar a sua existência” (ARENDR, 1989, p. 113).

Como exemplo histórico bastante ilustrativo, podemos citar o da dissolução da Áustria-Hungria, que, de acordo com Arendt, produziu o mais antigo grupo de *Heimatlosen*. Além disso, muitas dessas minorias, em meio a disputas étnicas, tornaram-se alvo de uma nova política de dominação totalitária: a expatriação, isto é, a revogação unilateral e arbitrária do vínculo de nacionalidade, realizada em larga escala durante os regimes totalitários soviético e nazista.

Nesse sentido, Lafer ensina que

O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto dos atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrados políticos residentes fora do Reich (LAFER, 1988, p. 143).

decretos ou segundo os novos procedimentos administrativos ou se a nacionalidade lhes for denegada por uma nova interpretação das leis e práticas precedentes” (ACNUR, 2005, p. 37).

28 Original: “After the territorial reshuffling and the political-and social crises which followed the First World War, statelessness assumed unprecedented proportions. First came the exodus of more than a million Russian and Armenian refugees. Then the establishment of the Fascist régime in Italy was followed by the flight of tens of thousands of Italian refugees. In 1937 France had to take in over 100,000 Spanish Republicans and in 1939, over 400,000. Since that time Spanish refugees have continued to enter clandestinely”.

Hannah Arendt enfrentou na pele a perda da nacionalidade durante o regime nazista, quando se refugiou nos Estados Unidos. Seus relatos descrevem a experiência de exílio enquanto apátrida:

Perdemos nossos lares, o que significa a familiaridade da vida cotidiana. Perdemos nossas ocupações, o que significa a confiança de que temos alguma utilidade no mundo. Perdemos nossa língua, o que significa a naturalidade das reações, a simplicidade dos gestos. Aparentemente, ninguém quer saber que a história contemporânea criou um novo tipo de seres humanos – o que é colocado em campos de concentração por seus inimigos, e em campos de internamento por seus amigos (ARENDRT apud LAFER, 1988, p. 148).

No período entre guerras mundiais, a questão dos apátridas revelou-se como uma das maiores manifestações de indiferença para com a humanidade.

O apátrida “estava sujeito a ir para a cadeia sem jamais cometer um crime. Mais do que isso, toda a hierarquia de valores existentes nos países civilizados era invertida nesse caso, uma vez que ele constituía a anomalia não prevista na lei geral, era melhor que se convertesse na anomalia que ela previa: o criminoso” (ARENDRT, 1989, p. 319).

Ainda, em decorrência da Segunda Guerra Mundial, e posteriormente, com a bipolarização do mundo em capitalismo e socialismo durante a Guerra Fria, a situação se agravou ainda mais, atingindo proporções mundiais, já que os sistemas políticos, culturais, jurídicos e nacionais apresentados durante esses conflitos, como o nazismo alemão, o fascismo italiano e o comunismo soviético previam a perda da nacionalidade e a total inoperância e falta de proteção estatal para aqueles que fugissem e desertassem dos ideais políticos apresentados e sustentados pelos respectivos regimes.

As consequências da Segunda Guerra Mundial foram devastadoras. Uma delas foi tornar milhões de pessoas apátridas. Nesse período, a apatridia passou a ser encarada como um problema universal; daí surgiu a necessidade de enfrentá-la e erradicá-la (RODRIGUES; FERNANDES, 2012, p. 03).

De acordo com estudo do ACNUR (1949, p. 04),

Imediatamente antes e durante a Segunda Guerra Mundial, o êxodo de alemães que se opunham ao nazismo e ao fascismo e de judeus perseguidos dos países do Eixo e dos territórios ocupados aumentou muito. No Extremo Oriente, os movimentos populacionais ocorreram como resultado da agressão japonesa.²⁹

29 Original: Immediately before and during the Second World War the exodus of Germans opposed to nazism and fascism and of persecuted Jews from the Axis countries and the occupied territories greatly increased. In the Far East population movements occurred as a result of Japanese aggression.

A partir daí, com a intensa instabilidade política e institucional na África, e o surgimento de inúmeros conflitos no Oriente, especialmente na Ásia, a problemática se transformou em uma bola de neve, e hoje a apatridia apresenta-se como uma questão a nível global, já que não se constitui num desafio de apenas um único país, mas do ser humano em si na luta pelos seus direitos, igualdades e liberdades fundamentais.

Fato é que, apesar de, hoje em dia, verificar-se um sólido compromisso internacional em busca da erradicação da apatridia, novos casos continuam a surgir. O combate a esse fenômeno ainda representa um grande desafio no século XXI. Uma pesquisa conduzida pelo ACNUR, em 2003, revelou que nenhuma região do mundo está isenta dos problemas que geram a apatridia. Atualmente, estima-se que existam cerca de 10 milhões³⁰ de pessoas apátridas ao redor do mundo.

Todavia, trata-se de uma estimativa grosseira. As entidades que lutam pelo fim da apatridia encontram uma série de barreiras que atrapalham o recolhimento de informações detalhadas sobre o número de apátridas, isso porque cada país tem um procedimento próprio para reconhecimento do status de apátrida.

Além disso, os governos, muitas vezes, relutam em divulgar informações sobre a questão ou são até mesmo incapazes de fornecer informações pontuais, visto que é extremamente difícil realizar uma pesquisa estatística efetiva tendo em vista a ausência de registro dessas pessoas, como certidão de nascimento, identidade, passaporte etc. Ainda, não há uma obrigação clara para os Estados de registrar as pessoas apátridas que vivem em seus territórios.

Os apátridas – homens e mulheres que não possuem ou lhes foi tirado o direito de uma nacionalidade – são um grupo social com maior ou menor número de pessoas – que por diversas razões pode existir em qualquer país. Mas ainda assim essas pessoas, estes seres humanos existem e clamam por viver com dignidade e assistidos em suas necessidades fundamentais (ANDRADE; FANTAZZINI, 2011, p. 33).

A ausência de vínculo com Estado algum coloca esses indivíduos em um limbo jurídico, sem proteção interna, de forma que o apátrida

não pode retirar documentos importantes como documento nacional de identidade, passaporte nacional, não possui direitos políticos, não pode trabalhar, realizar contratos, bem como quaisquer atos fundamentais à vida em sociedade, principalmente no contexto jurídico. O apátrida é aquele indivíduo que está privado de possuir um vínculo político-

30 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima que sejam apátridas aproximadamente 10 milhões de pessoas em dezenas de países desenvolvidos e em desenvolvimento, embora não se conheçam os números exatos. Informações disponíveis em: < <https://bit.ly/3e2oioX> >.

jurídico com um determinado Estado, ou seja, é um não-nacional, mesmo que possua ligações culturais e sentimentais com um determinado Estado. Acredita-se que a apatridia é uma afronta à dignidade da pessoa humana, haja vista que o direito à nacionalidade é um direito fundamental" (MARCO, 2008, p. 111).

Nas palavras de Arendt

Ser privado da nacionalidade é como ser privado da pertença ao mundo, é como retornar ao estado natural, como homens das cavernas ou selvagens... O homem que não é nada mais que um homem perdeu aquelas qualidades que tornaram possível para outras pessoas o tratarem como igual... Pode viver ou morrer sem deixar vestígios, sem ter contribuído em nada para o mundo comum (ARENDRT apud ACNUR, 2005, p. 7).

3.4 Causas e consequências

A apatridia, reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX, pode apresentar diversas origens. Conforme elucidado pelo Manual para Parlamentares nº 11, de 2005, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados³¹, a apatridia pode ser ocasionada por diversos fatores, como conflitos de legislação interna dos Estados acerca da aquisição de nacionalidade³², legislações discriminatórias (gênero³³, raça, religião, grupo social), ausência de registro de nascimento, práticas administrativas³⁴, conflitos armados que ocasionam fluxos

31 O ACNUR é a agência da ONU encarregada de ajudar a reduzir a incidência da apatridia e a prestar assistência a pessoas apátridas a conseguirem uma nacionalidade efetiva. Este manual descreve o que o ACNUR faz para cumprir esse papel. Também sugere medidas práticas que os parlamentares podem tomar para ajudar a reduzir a incidência da apatridia, revendo e, se necessário, reformando as leis de nacionalidade do próprio país, promovendo a adesão dos seus governos aos tratados internacionais sobre a apatridia e consciencializando a opinião pública sobre os problemas associados à questão.

32 É possível que surjam problemas quando a legislação nacional de um Estado entra em conflito com a de outro Estado, deixando o indivíduo sem a nacionalidade de nenhum Estado. Ambos os regimes legais podem estar redigidos corretamente, mas os problemas surgem quando se implementam conjuntamente. Por exemplo, o Estado A, onde o indivíduo nasceu, outorga a nacionalidade apenas por descendência (*jus sanguinis*), mas os pais do indivíduo são nacionais do Estado B. Por outro lado, o Estado B outorga a nacionalidade apenas com base no lugar de nascimento (*jus solis*) e, de acordo com a lei de nacionalidade, filhos de nacionais nascidos no exterior não adquirem a nacionalidade em qualquer circunstância. Neste caso, portanto, o indivíduo torna-se apátrida (ACNUR, 2014, p. 34).

33 Diante da discriminação contra as mulheres, em 1979, os Estados parte das Nações Unidas acordaram sobre o texto da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW). O artigo 9º da Convenção dispõe que as mulheres têm os mesmos direitos que os homens relativamente à nacionalidade. Ocorre que, na prática, muitos países ainda possuem leis que regulamentam a nacionalidade de forma discriminatória em relação às mulheres, podendo gerar a apatridia destas e, mais além, gerar a apatridia de seus filhos e das futuras gerações de suas famílias (SIMÕES; CAMPOS, 2019, p. 1734).

34 Exemplo de tais práticas são taxas administrativas abusivas, prazos não razoáveis e/ou a impossibilidade de apresentar os documentos requeridos porque estão em posse do Estado da nacionalidade anterior, fatores que impedem que o indivíduo adquira a nacionalidade.

migratórios, transferências de território e redefinição de fronteiras, privação de nacionalidade e renúncia.

Neste último caso, verifica-se que alguns Estados têm leis sobre a nacionalidade que permitem que os indivíduos renunciem à sua nacionalidade sem ter previamente adquirido, ou sem ter garantida a aquisição, de outra nacionalidade, o que frequentemente resulta em apatridia. Os conflitos de leis neste caso podem surgir quando um Estado não permite renunciar à nacionalidade até o indivíduo adquirir outra, enquanto o outro Estado interessado pode não conceder a nacionalidade até que o indivíduo renuncie à sua nacionalidade de origem. Às vezes, um indivíduo é obrigado a renunciar à nacionalidade em outro lugar antes de poder requerer a nacionalidade no lugar em que reside, tornando-se, assim, um apátrida até que lhe seja concedida a nova nacionalidade.

Diversas pessoas apátridas também são vítimas de deslocação forçada e muitas pessoas expulsas de suas terras tornam-se vulneráveis a apatridia, principalmente quando a deslocação é acompanhada ou seguida pela redefinição das fronteiras territoriais.

A apatridia está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais. A remarcação de novas fronteiras internacionais, a manipulação dos sistemas políticos por parte de líderes nacionais a fim de alcançar fins políticos questionáveis e/ou a denegação ou privação da nacionalidade para excluir e marginalizar minorias raciais, religiosas ou étnicas, têm resultado em apatridia em várias regiões do mundo. Nos últimos 20 anos, um número crescente de pessoas foi privado da sua nacionalidade ou não pôde obter uma nacionalidade efetiva (ACNUR, 2014, p. 06).

Além disso, pessoas apátridas são frequentemente forçadas a fugir de sua residência habitual por razões de perseguição. Este fator cria uma afinidade com situações que envolvem refugiados³⁵, sendo este um dos motivos que levou a Assembleia Geral das Nações Unidas³⁶ a designar o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) como o órgão responsável pela prevenção e redução da apatridia no mundo.

Nas últimas décadas, milhares de pessoas foram forçadas a abandonar suas casas em resultado do terror político, de conflitos armados e da violência entre diferentes origens culturais. De acordo com o ACNUR,

35 Conforme prevê a Lei 9.474/97, em seu art. 1º: “Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.” BRASIL, Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília, DF, jul. 1997. Disponível em: < <https://bit.ly/3fODGb1> >.

36 A Assembleia Geral das Nações Unidas é o principal órgão deliberativo e de representação e formulação de políticas da ONU.

o caráter dos conflitos que estão na origem desses movimentos de fuga em massa vem se transfigurando. Nos anos 50, 60 e 70, os imigrantes fugiam das ditaduras; contudo, a partir dos anos 80, a maioria dos refugiados passou a fugir de conflitos internos em seus próprios países (PEREIRA, 2011, p. 31).

Juntando essas variáveis, a apatridia aparece em casos de crianças que nascem em território estrangeiro e não têm reconhecida sua cidadania naquele país por conta de legislações conflitantes, como é o caso da concorrência negativa entre os critérios de nacionalidade *jus solis* e *jus sanguinis* (PEREIRA, 2011, p. 47), ou discriminatórias.

Segundo o relatório do ACNUR (2014, p. 10), a maior parte dos apátridas já não possui nacionalidade desde o nascimento: ou os pais também são apátridas ou as crianças nasceram em países cujas leis não lhes estendem a nacionalidade; também pode ocorrer com crianças que são abandonadas ou separadas das famílias e a nacionalidade não pode ser certificada, caso muito frequente em populações refugiadas.

Lisowski (2012, p. 114-116) relata ainda os casos de desmembramento e sucessão de Estados, caracterizados pela criação ou separação de países e redemarcação de novas fronteiras, como ocorreu na Europa com a antiga Iugoslávia; e de expatriação involuntária e forçada, como os ocorridos nos regimes soviético e nazista.

Ainda sobre a sucessão de Estados,

Embora o tema seja tratado apenas parcialmente em princípios e instrumentos internacionais específicos, a transferência de território ou soberania tem sido há muito tempo uma causa de apatridia. As leis e práticas nacionais serão inevitavelmente alteradas quando um Estado passar por alterações territoriais ou mudanças de soberania profundas, como por exemplo quando um Estado adquire a independência de um poder colonial, quando um Estado é dissolvido, se um novo Estado ou novos Estados sucederem ao Estado dissolvido ou quando parte de um Estado se separa para formar um novo Estado. Cada um desses eventos pode levar à adoção de novas leis ou decretos sobre nacionalidade e/ou novos procedimentos administrativos. Nestas situações os indivíduos podem tornar-se apátridas se não obtiverem a nacionalidade de acordo com as novas leis/decretos ou segundo os novos procedimentos administrativos, ou se a nacionalidade lhes for denegada em razão de uma nova interpretação sobre as leis e práticas aplicadas anteriormente (ACNUR, 2014, p. 40).

A nacionalidade, acima de tudo, mostra-se fundamental para a participação integral na sociedade. O que, à primeira vista, parece apenas um desconforto burocrático, quando observado por um olhar mais atento, revela uma série de privações de direitos fundamentais. Usualmente, indivíduos privados de uma nacionalidade são excluídos dos processos políticos por não terem direito ao voto. Sem nacionalidade, uma pessoa não pode requerer documentos, sair do país de forma legal ou se casar.

Há ainda casos em que indivíduos apátridas que se encontram fora do seu país de origem ou país de anterior residência habitual são detidos por períodos prolongados, caso tais países se recusem a conceder-lhes a reentrada nos seus territórios.

“Um dia fiquei parado entre duas fronteiras e não podia entrar em nenhum país. Foi o dia mais inesquecível da minha vida! Não podia entrar no país de onde vinha, e também não podia entrar no país onde nasci, cresci e vivi! A que país pertença? Ainda não esqueci o grande sentimento de perda que experimentei no aeroporto”³⁷ (ACNUR, 2014, p. 12).

Muitas vezes, até mesmo os direitos mais básicos, como o direito à educação, à saúde e ao trabalho, são negados a indivíduos incapazes de comprovar um vínculo jurídico com um país.

“Não podemos conseguir empregos regulares, não podemos nos movimentar, somos como navios sem porto. O acesso à educação e aos serviços de saúde é um problema. Eu não pude terminar a escola secundária nem ir para a universidade. Só posso ir ao médico em hospitais privados, nos públicos não”³⁸ (ACNUR, 2014, p. 18).

Contudo, embora ainda seja uma situação recorrente, a Convenção de 1961 é clara em limitar rigorosamente os motivos para que um Estado provoque a perda da nacionalidade de um indivíduo para evitar o aumento do número de casos de apatridia.

A maioria dos apátridas no mundo pertence a uma minoria étnica, religiosa ou linguística. A discriminação em razão da raça, cor, etnia, religião, gênero, opinião política, ou outros fatores, pode ser evidente ou provocada inadvertidamente pelas formas como as leis são aplicadas. As leis podem ser consideradas discriminatórias se contiverem uma linguagem preconceituosa ou se da sua aplicação resultar discriminação (ACNUR, 2014, p. 30).

Demonstrada a origem do fenômeno da apatridia, suas causas e consequências, cabe agora contextualizar a apatridia no cenário internacional, para posteriormente adentrarmos na análise do cenário brasileiro e a evolução da temática em nosso ordenamento jurídico, cerne do presente trabalho.

4. APATRIDIA NO CENÁRIO INTERNACIONAL

37 Relato de Chen, um antigo apátrida.

38 Relato de Abdullah, um apátrida Bidoon que vive nos Emirados Árabes Unidos. Bidoon (abreviação para bidoon jinsiya, que significa "sem nacionalidade" em árabe) são uma minoria árabe apátrida no Kuwait que não foram incluídos como cidadãos na época da independência do país.

O primeiro tratamento internacional relativo à questão da apatridia se deu após o fim da Primeira Guerra Mundial, com o surgimento da Liga das Nações³⁹, organização internacional criada em abril de 1919, destinada à preservação da paz e à resolução de conflitos internacionais.

Neste contexto pós-guerra, segundo Arendt (1989, p. 301),

(...) surgiram dois grupos de vítimas, cujos sofrimentos foram muito diferentes dos de todos os outros grupos, no intervalo entre as duas guerras mundiais; ambos estavam em pior situação que as classes médias desapossadas, os desempregados, os pequenos *rentiers*, os pensionistas aos quais os eventos haviam privado da posição social, da possibilidade de trabalhar e do direito de ter propriedades: eles haviam perdido aqueles direitos que até então eram tidos e até definidos como inalienáveis, ou seja, os Direitos do Homem. Os apátridas e as minorias, denominados com razão “primos em primeiro grau”, não dispunham de governos que os representassem e protegessem e, por isso, eram forçados a viver ou sob as leis de exceção dos Tratados das Minorias – que todos os governos (com exceção da Tchecoslováquia) haviam assinado sob protesto e nunca reconheceram como lei -, ou sob condições de absoluta ausência da lei.

Os Tratados das Minorias, que tratavam, por óbvio, das minorias – que se recusavam a ser assimiladas pelas nacionalidades dominantes – e dos apátridas, foram assinados por quase todos os governos da Europa. Porém, não resultaram na proteção efetiva desses grupos vulneráveis. Dessa forma, simultaneamente a sucumbência da Liga das Nações, verificou-se também o fracasso deste acordo.

Até então, a apatridia ainda não era vista como um problema autônomo. Com o advento da Segunda Guerra Mundial e as expatriações em massa, a apatridia alcançou proporções globais alarmantes e alçou ao patamar de tópicos que mereciam a atenção dos governos, juntamente com os imigrantes e refugiados.

No âmbito da Organização das Nações Unidas, a temática da apatridia foi inserida em 1946, por meio da Comissão de Direitos Humanos criada pelo Conselho Econômico

39 “A Liga possuía uma Secretaria Geral permanente, sediada em Genebra, e era composta de uma Assembleia Geral e um Conselho Executivo. A Assembleia Geral reunia, uma vez por ano, representantes de todos os países membros da organização, cada qual com direito a um voto. Já o Conselho, principal órgão político e decisório, era composto de membros permanentes (Grã-Bretanha, França, Itália, Japão e, posteriormente, Alemanha e União Soviética) e não-permanentes, estes últimos escolhidos pela Assembleia Geral. Não possuindo forças armadas próprias, o poder de coerção da Liga das Nações baseava-se apenas em sanções econômicas e militares. Em abril de 1946, o organismo se autodissolveu, transferindo as responsabilidades que ainda mantinha para a recém-criada Organização das Nações Unidas, a ONU”. Disponível em: <<https://bit.ly/3eDuWIR>>. Acesso em: 27 abr 2021.

e Social das Nações Unidas (ECOSOC)⁴⁰, cuja função primordial era elaborar uma Carta Internacional de Direitos Humanos que fosse aceita e aplicada de forma universal.

Nesse contexto, foram propostas a elaboração de uma Convenção (texto vinculante) e uma Declaração (texto declaratório) que incluíssem o direito a nacionalidade. Assim, além de expressar uma preocupação com a elaboração de uma Convenção sobre nacionalidade⁴¹, o Grupo de Trabalho também desenvolveu uma proposta de Resolução para lidar com a apatridia⁴². Em seu relatório final, a Comissão de Direitos Humanos emitiu uma recomendação acerca da criação de Convenções sobre a nacionalidade.

A COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS (1) EXPRESSA o desejo: (a) de que as Nações Unidas façam recomendações aos Estados-Membros com vista a: concluir convenções sobre a nacionalidade; (b) que as Nações Unidas considerem com antecedência o estatuto jurídico das pessoas que não gozam da proteção de nenhum governo, em particular enquanto se aguarda a aquisição da nacionalidade no que diz respeito à sua proteção legal e social e à sua documentação; (2) RECOMENDA que esse trabalho seja realizado em consulta com as agências especializadas no momento, assumindo a proteção de algumas categorias de pessoas que não gozam da proteção de qualquer governo e que a devida consideração seja dada aos acordos e convenções internacionais relevantes⁴³ (ONU, 1947b, p. 15).

40 O ECOSOC é composto por cinquenta e quatro Membros das Nações Unidas, eleitos pela Assembleia Geral. Dentre suas principais funções está a de preparar projetos de convenções a serem submetidos à Assembleia Geral e a de realizar ou iniciar estudos e relatórios sobre temas internacionais de caráter econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos, formular recomendações sobre tais temas à Assembleia Geral, membros da ONU e entidades interessadas. Adicionalmente, cabe ao ECOSOC fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Para cumprir com estas funções, a Carta prevê a criação de comissões para tratarem dos diversos temas de seu domínio. Estas comissões são de caráter funcional ou regional. Disponível em: <<https://bit.ly/3ymsDgd>>. Acesso em: 19 maio 2021.

41 “Everyone has the right to a nationality - The Drafting Committee expressed the opinion that this article should be considered at great length as the subject of a Convention” (ONU, 1947b). Tradução: Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. O Comitê de Redação expressou a opinião de que este artigo deve ser considerado amplamente como o tema de uma Convenção.

42 “Draft Resolution on Stateless Persons: The Commission on Human Rights is of the opinion that it is desirable that the United Nations should give early consideration to the position of persons who do not enjoy the protection of any State” (ONU, 1947c). Tradução: Projeto de Resolução sobre Apátridas: A Comissão de Direitos Humanos é da opinião de que é desejável que as Nações Unidas considerem com antecedência a posição das pessoas que não gozam da proteção de nenhum Estado.

43 Original: “THE COMMISSION ON HUMAN RIGHTS (1) EXPRESSES the wish: (a) that the United Nations make recommendations to Member States with a view to: concluding conventions on nationality; (b) that early consideration be given by the United Nations to the legal status of persons who do not enjoy the protection of any government, in particular pending the acquisition of nationality as regards their legal and social protection and their documentation; (2) RECOMMENDS that such work be undertaken in consultation with those specialized Agencies at present assuming the protection of some categories of persons not enjoying the protection of any government and that due regard be paid to relevant international agreements and conventions”. Disponível em: <<https://bit.ly/3v585Xo>>. Acesso em: 19 mai 2021.

Em razão da recomendação da Comissão de Direitos Humanos, o ECOSOC adotou a Resolução 116 (VI), de março de 1948, solicitando ao Secretário-Geral que realizasse um estudo sobre a situação das pessoas apátridas e acerca da legislação nacional e internacional sobre a apatridia, que deveria resultar em recomendações sobre as medidas a serem tomadas para a melhoria das condições dos apátridas e sobre se havia a necessidade de Convenções sobre a apatridia (JUSTO, 2012, p. 71).

Assim, em 1948, foi concluído o texto oficial da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que dispôs acerca do direito à nacionalidade em seu artigo 15⁴⁴, como já visto previamente. Contudo, apesar do grande valor simbólico que tal disposição assumiu, fato é que Declaração em momento algum previu a obrigação de que os países-membros devam conferir um vínculo de nacionalidade a um apátrida que, por acaso, venha a adentrar em seu território. “Talvez isso explique por que o direito à nacionalidade recebeu pouca atenção e demorou a se desenvolver”⁴⁵ (GORIS; HARRINGTON; KÖHN, 2009, p. 5).

Nesse sentido, Benhabib (2006, p. 11 apud LISOWISK, 2012, p. 125) leciona:

A Declaração Universal é silente sobre as obrigações dos Estados de conferir entrada aos imigrantes, de apoiar o direito de asilo e de permitir a cidadania aos estrangeiros residentes. Esses direitos não têm nenhum destinatário específico e não parecem ancorar obrigações específicas para segundas ou terceiras partes de se submeterem a eles. Apesar do caráter transfronteiriço desses direitos, a Declaração sustenta a soberania dos Estados. Então uma série de contradições internas entre direitos humanos universais e soberania territorial é construída dentro da lógica do documento de direito internacional mais abrangente do mundo.

Posteriormente, em 1949, um estudo conduzido pelo Secretário Geral, denominado “*A Study of Statelessness*”, forneceu a primeira formulação do problema da apatridia no âmbito das Nações Unidas, apontando suas causas, as consequências e caminhos de respostas que a ONU poderia apresentar para atender às necessidades dos apátridas.

Assim, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas designou um comitê cuja tarefa consistia em analisar a situação dos refugiados e apátridas e elaborar uma proposta de Convenção que abordasse ambos os temas.

44 “Todo indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. Disponível em: <<https://uni.cf/3oDeHtN>>.

45 Original: “Quizá esto explique por qué el derecho a la nacionalidad apenas ha suscitado atención y se ha desarrollado con lentitud”.

Segundo Barbosa (2015, p. 177), o Estudo pode ser considerado

[...] um dos documentos mais importantes para a proteção dos direitos dos apátridas, visto que pela primeira vez na história a questão da apatridia em si ultrapassou as preocupações com os temas inerentes da nacionalidade na essência; desse modo, inicia-se uma reflexão maior pelas consequências práticas provocadas pela ausência de nacionalidade do que por matérias quase que puramente teóricas envolvendo este vínculo jurídico-político.

Tamanha foi a relevância do Estudo que, por propor simultaneamente a redução dos casos de apatridia ao redor do mundo, identificando suas causas e combatendo os motivos propulsores, e também a proteção dos direitos da pessoa desprovida de qualquer nacionalidade, ao entender que o problema da apatridia não era provisório, forneceu os esboços iniciais para o embasamento teórico e prático internacional que geraria as duas convenções sobre apatridia alguns anos depois: a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, ambas consideradas pilares centrais na tutela dos direitos dos apátridas em âmbito global.

Contudo, em razão da dissolução da Organização Internacional para Refugiados, a temática dos refugiados foi considerada mais urgente e, assim, na Conferência de Plenipotenciários de 1951 foi adotada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados⁴⁶, enquanto a adoção do protocolo relativo à apatridia foi adiada.

A princípio, pretendia-se incluir em um Protocolo à Convenção de 1951 sobre o Estatuto do Refugiado certas normas para prevenir a apatridia, mas, naquele momento, o afã em tentar dar solução para o grande número de refugiados que surgiu depois da guerra fez com que fosse adotada a Convenção sem incluí-lo. Deste modo, a luta contra a apatridia foi adiada até a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas ser aprovada em 1954⁴⁷ (GORIS; HARRINGTON; KÖHN, 2009, p. 5).

Ainda, segundo Lisowski (2012, p. 126), certas considerações devem ser feitas em relação ao texto da Convenção:

46 Conforme o art. 1º, (2) da Convenção, refugiado é aquela pessoa que “em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.” Disponível em: <<https://bit.ly/3ufRuA3>>.

47 Original: “En principio, se pretendía incluir en un Protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, ciertas normas para prevenir la apatridia, pero en aquel momento el afán por tratar de dar solución al gran número de refugiados que hubo tras la guerra hizo que se adoptara la Convención sin incluirlo. De este modo, se retrasó la lucha contra la apatridia hasta que se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas em 1954”.

Em primeiro lugar, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, da forma como foi redigida, só abrangia os casos ocorridos antes de 1951, o que levou à necessidade da formulação e adoção de um protocolo adicional, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967. Em segundo lugar, embora a convenção faça uma menção às pessoas que não têm nacionalidade e não possam ou tenham receio de voltar ao país de sua residência habitual, ela não dá nenhuma definição de apatridia, nem abrange os apátridas que não sejam requerentes de refúgio.

Previamente, em 1950, a Assembleia Geral das Nações Unidas havia criado, por meio da Resolução nº 428, de 14 de dezembro, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), órgão subsidiário que, atuando independentemente dela, é responsável pela tutela internacional dos direitos dos refugiados e apátridas, conforme será visto a seguir.

4.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)

A princípio, o ACNUR atuava especificamente na causa dos refugiados. Contudo, em razão do crescente aumento do número de casos de apatridia e do fato de que

a perda de nacionalidade poderia afetar de forma irreversível o ser humano vítima deste processo, além de lhe privar diversos direitos mínimos e fundamentais, o ACNUR atentou-se para a problemática, aplicando os documentos legais do refúgio, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, para os casos de apatridia em que era passível de enquadramento como se fosse refugiado; embora, mais pra frente, fosse constatado que normas subsidiárias, e não específicas sobre apátridas, não seriam suficientes para resolução da questão da apatridia em âmbito internacional, o que contribuiu para a elaboração das Convenções características para os apátridas de 1954 e 1961 (BARBOSA, 2015, p. 204).

Não há uma disposição acerca da criação de um órgão de acompanhamento no que diz respeito à aplicação da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, mas o artigo 11⁴⁸ da Convenção de 1961 previa a criação de um órgão específico para os apátridas no âmbito das Nações Unidas.

Contudo, até 1974, momento em que a Convenção entraria em vigor dentro de dois anos, tal órgão ainda não havia sido criado. Assim, por meio da Resolução 3274, a

48 Artigo 11, da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961, *in verbis*: "Os Estados Contratantes comprometem-se a criar, dentro da estrutura das Nações Unidas, tão logo possível, depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, um órgão ao qual uma pessoa que reivindique o benefício da presente Convenção possa solicitar o exame de sua reivindicação, bem como assistência em sua apresentação à autoridade competente". Disponível em: < <https://bit.ly/3ddiZUC> >.

Assembleia Geral decidiu que o ACNUR assumiria a responsabilidade e desempenharia esta função provisoriamente.

A percepção de que o aumento do número de apátridas poderia influenciar diretamente o fluxo migratório de refugiados deixou claro que ambas as problemáticas caminham intimamente relacionadas e, portanto, o ideal seria que o tratamento dessas questões fosse desenvolvido por um mesmo organismo.

Assim, em 1976 foi instruído ao ACNUR que desenvolvesse um papel mais ativo em relação à identificação, proteção e prevenção da apatridia. Entretanto,

foi apenas em 1996, com a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), da Iugoslávia e da Checoslováquia, após o fim da Guerra Fria, e com o grande aumento de pessoas que ficavam a cada dia sem qualquer vínculo jurídico-político com um Estado, que a Assembleia Geral da ONU outorgou de forma oficial e plena o mandato global ao ACNUR para oferecer proteção aos apátridas em âmbito internacional (BARBOSA, 2015, p. 205).

Com relação à apatridia, atualmente

[...] o ACNUR auxilia os Estados de várias formas. Valendo-se do seu conhecimento comparativo sobre os procedimentos de determinação da apatridia em diversos Estados e com base na sua própria experiência em avaliação da nacionalidade, o ACNUR pode assessorar tanto o desenvolvimento de novos procedimentos de determinação da apatridia, quanto a melhoria dos procedimentos existentes. Além disso, o ACNUR pode facilitar os questionamentos feitos pelas autoridades de determinação da apatridia junto às autoridades de outros Estados, atuando como uma fonte de informações sobre as leis de nacionalidade e práticas estatais. O acesso dos solicitantes ao ACNUR também tem um papel significativo para assegurar que os procedimentos de determinação serão justos. Por fim, o ACNUR pode conduzir o procedimento de determinação da apatridia em nível individual e/ou de grupo, se necessário (ACNUR, 2014, p. 42).

O ACNUR apoia os governos na elaboração e aplicação da legislação sobre a nacionalidade, fornecendo formação a funcionários governamentais. Em 2003 e 2005, o ACNUR trabalhou com mais de 40 Estados apoiando-os na adoção de nova legislação sobre a nacionalidade e na revisão da antiga legislação. Além disso, o organismo trabalha com os parlamentares para garantir que a legislação sobre a nacionalidade não provoque deslocamentos, nem contenha disposições que possam provocar a apatridia.

Como previsto na Agenda para a Proteção, o ACNUR lançou a primeira pesquisa global sobre as medidas adotadas pelos países membros das Nações Unidas para reduzir a apatridia e satisfazer as necessidades de proteção dos apátridas. A pesquisa constatou que nenhuma região do mundo está isenta da apatridia e que subsistem grandes lacunas legais e políticas, tanto a nível internacional quanto nacional.

O ACNUR tem apoiado campanhas sobre a nacionalidade através das quais os Estados permitiram aos apátridas adquirirem a nacionalidade do país em que tivessem tido uma residência habitual de longo prazo, além de oferecer ajuda diretamente aos apátridas através de consultas aos Estados interessados, num esforço para encontrar soluções para indivíduos ou grupos apátridas.

Por fim, o ACNUR promove a implementação da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, que estabelece um conjunto essencial de direitos e obrigações para com os apátridas, e apoia os Estados na aplicação, quando necessário e dependendo dos recursos disponíveis, de programas de proteção e assistência para os apátridas.

Todavia, apesar da tutela jurídica, social e humanitária a nível global da questão dos apátridas estar sob responsabilidade do ACNUR, a própria ONU exerce papel preponderante na defesa do direito à nacionalidade e na luta pela diminuição dos casos e causas propulsoras de apatridia ao redor do mundo, já que ainda exerce um papel único em prol da paz global e afirmação dos direitos humanos, pois "[...] poderá a Assembleia Geral, por voto de dois terços de seus membros, suspender os direitos do Estado-membro que comete graves e sistemáticas violações de direitos humanos" (PIOVESAN, 2012, p. 129).

4.2 Convenções Internacionais

Como visto previamente, o Estudo de 1949 buscava atender as demandas dos apátridas por meio de dois tipos de ação: a melhoria das condições de vida desses indivíduos e a eliminação da apatridia.

A melhoria das condições de vida dos apátridas se daria pela detecção e ampliação dos direitos assegurados aos apátridas por meio da criação de um estatuto para os apátridas. Já a eliminação da apatridia só seria possível se o direito à nacionalidade fosse efetivamente assegurado. Isto implica que o indivíduo não seja privado de sua nacionalidade e que a nacionalidade seja conferida em caso de apatridia (JUSTO, 2012, p. 72).

O Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas fundou-se nas discussões sobre o direito à nacionalidade no âmbito na Comissão de Direitos Humanos. Desde o início, a preocupação com a apatridia esteve intimamente relacionada com a preocupação em garantir que “todos os seres humanos tivessem o direito à nacionalidade como uma maneira de garantir a efetiva universalização dos direitos humanos” (JUSTO, 2012, p. 82).

Assim, o Estatuto dos Apátridas seria o mecanismo responsável pela inserção desses indivíduos no direito internacional, assegurando que os apátridas desfrutem de direitos que garantam condições mínimas para assegurar sua existência e promover a

proteção aos apátridas por algum organismo internacional, de forma que possuam ao menos o tratamento semelhante ao ofertado aos estrangeiros em um Estado.

Além disso, o documento deveria conter provisões que assegurassem direitos à propriedade, ao exercício do comércio e da profissão, à educação, à assistência humanitária, à previdência social, ao acesso às cortes, à isenção de reciprocidade, a documentos auxiliando aos apátridas a executar atos da vida civil e administrativa. Para mais, também deveria tratar de direitos que versem sobre a entrada, estadia, expulsão e recondução, além de promover a criação de um documento de viagem que substituísse o passaporte (JUSTO, 2012, p. 73).

Contudo, uma solução intermediária deveria ser associada a soluções definitivas para resolver o problema de uma vez por todas. Para erradicar a apatridia, seria necessário que a nacionalidade fosse outorgada para as pessoas que já são apátridas e que fossem desenvolvidos mecanismos que impedissem a apatridia de ocorrer no futuro, por meio da aplicação de dois princípios que proporcionariam a eliminação da apatridia.

O primeiro princípio implica que toda criança deve adquirir uma nacionalidade no momento do nascimento. O segundo implica que nenhuma pessoa deve perder sua nacionalidade no decorrer de sua vida sem antes ter adquirido outra. Contudo, caso não fosse possível adotar esses dois princípios, o Estudo determina que os esforços deveriam se concentrar na redução da apatridia, ao invés de sua eliminação.

Algumas medidas foram sugeridas para esta finalidade. Ao indivíduo deveria ter reestabelecida a nacionalidade de que havia sido privado. As crianças abandonadas deveriam receber a nacionalidade do Estado onde nasceram. O direito de opção deveria ser assegurado às pessoas cujos Estados passaram por sucessão estatal. E, por fim, deveria ser facilitada a naturalização dos apátridas no Estado de residência. Os apátridas que são casados com nacionais e têm filhos nacionais, serviram nas forças armadas ou demonstram que sua língua e cultura são a mesma do Estado receptor devem ter sua naturalização facilitada (JUSTO, 2012, p. 73).

Anteriormente à Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia, de 1961, o diploma legal utilizado para a proteção dos apátridas era a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951 (REIS, 2017, p. 51), documento oficial que regia os assuntos pertinentes ao refúgio. Contudo, o dispositivo não se adequava as especificidades do instituto da apatridia:

a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que precede os dois primeiros instrumentos legais, abrange somente os apátridas *de facto* que também são refugiados, oferecendo-os proteção sob o *status* de refugiado, e não de apátrida. Diante disso, há uma lacuna no que tange à proteção dos apátridas *de jure* e dos apátridas *de facto* que não

são refugiados, ainda mais tendo em vista o período pós-guerra em que as convenções foram redigidas, no qual havia grande número de pessoas desprovidas de nacionalidade (KUROCE, 2019, p. 55).

Assim, em razão da emergência de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, tornou-se crescente a necessidade de providências que colocassem os novos fluxos de refugiados sob a proteção das provisões da Convenção. Logo, um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. Com a ratificação do Protocolo, os países foram levados a aplicar as provisões da Convenção de 1951 para todos os refugiados enquadrados na definição da carta, mas sem limite de datas e de espaço geográfico.

As convenções abordadas acima são consideradas os principais diplomas legais internacionais relativos à questão da apatridia, por serem os primeiros a abordar profundamente a temática, representando um marco na proteção das pessoas apátridas, tanto no âmbito interno dos países, quanto no contexto global. “Foi a partir delas que passaram a existir duas condições dadas aos indivíduos: ser nacional de algum Estado, recebendo proteção internacional deste; ou ser apátrida, recebendo proteção internacional pela comunidade internacional” (RODRIGUES; FERNANDES, 2012, p. 3).

4.2.1 Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas (1954)

Em 28 de setembro de 1954, foi adotada a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, entrando em vigor em 6 de junho de 1960 e hoje conta com 96 Estados-partes⁴⁹, inclusive o Brasil.

O texto da Convenção é composto por quarenta e dois artigos que estabelecem conceitos, direitos e obrigações, tanto para os apátridas como para os Estados e organismos internacionais. Em seu artigo 1º, prevê a definição de apátrida: “Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘apátrida’ designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”⁵⁰.

A Convenção apresenta como finalidade principal a proteção e identificação dos casos de apatridia, de forma a promover a assimilação dos apátridas ao local onde se encontrem e garantir o mínimo de estabilidade para que as pessoas apátridas tenham condições de conduzir a vida. Alguns de seus objetivos consistem

49 Disponível em: < <https://bit.ly/3E8YjIs>>. Acesso em: 06 setembro 2021.

50 ACNUR. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. 1954. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmcnre>>. Acesso em 03 de março 2021.

em proteger a situação dos apátridas; afirmar direitos, bens e liberdades mínimos a todos que se encontrem sob o status de apatridia; afastar toda discriminação entre apátridas e nacionais do país que os acolhe, e também entre apátridas e demais estrangeiros; assegurar acesso dos apátridas a serviços, políticas e bens públicos nos países signatários; estabelecer condições de igualdade entre os apátridas em si e entre os apátridas e nacionais/estrangeiros; reconhecer a apatridia como uma questão sensível e degradante do ser humano em si, e por si como dever a ser enfrentado por toda a comunidade de Estados; apresentar as dificuldades dos apátridas para todas as sociedades nacionais, expondo a necessidade de amplo amparo, sobretudo, através de vínculos nacionais; expor o contexto da apatridia visando sua redução e até erradicação no mundo; abrir caminho para mais dispositivos normativos internacionais e nacionais que assegurem, protejam e forneçam amparo aos apátridas; influenciar os países a adotarem políticas públicas e posturas governamentais mais sensíveis e condizentes com as necessidades e problemas da apatridia; dentre outros (BARBOSA, 2015, p. 186).

Além disso,

Nota-se também que, em contrapartida aos direitos que devem ser garantidos aos apátridas, estes também possuirão deveres para com o referido Estado, conforme preceitua o artigo 2º da Convenção. Tais deveres referem-se ao respeito que deve ser dado às leis e regulamentos do país e a adoção de medidas para a manutenção da ordem pública. Trata-se de um respeito mútuo que deve haver entre o apátrida e o Estado que está o abrigando (KUROCE, 2019, p. 56).

Os esforços da Convenção convergem para o objetivo de promover a inserção do apátrida no Estado receptor, aproximando-o de seus nacionais. Diversos dispositivos da Convenção estabelecem a necessidade de tolerância religiosa, cultural, racial e repudiam qualquer tipo de discriminação.

São nestes artigos que são assegurados vários direitos aos apátridas e suas famílias a serem exercidos dentro do Estado que os acolhe ou mesmo onde estejam estabelecidos, e dentre vários, cabe salientar: a liberdade no exercício de qualquer religião; o direito de recorrer aos tribunais jurisdicionais nacionais e internacionais; o direito de possuir uma relação laboral e de exercer um trabalho remunerado justo e digno conforme os padrões locais e internacionais; o direito de não ser discriminado pelo simples fato de possuir origem estrangeira ou por ser apátrida, seja qual for a forma de preconceito, é inadmissível; o direito de receber tratamento favorável ou pelo menos igual aos demais estrangeiros que se encontram no país, principalmente no que diz respeito à aquisição de bens móveis e imóveis, acesso à educação pública, à obtenção de documento de identidade, dentre outros; direito ao acesso paritário e igualitário à saúde, à moradia, à alimentação, ao uso de transportes públicos, ou de outras políticas, sem que para isso sejam taxados com discriminações ou recebam tratamento inferior devido ao fato de ser estrangeiro ou apátrida; e vários outros (RODRIGUES; FERNANDES, 2012, p. 4 apud BARBOSA, 2015, p. 188).

Além disso, a Convenção se destaca por afirmar o direito dos apátridas em diversas outras áreas, como: direito de liberdade de religião (art. 4º); direito à fixação de que o estatuto pessoal do apátrida é regido pela lei de seu domicílio, ou na falta deste, pela lei do país de sua residência (art. 12); direito a um tratamento igual aos estrangeiros em relação à compra e venda de propriedade mobiliária e imobiliária (art. 13); direito à propriedade intelectual e industrial (art. 14); direito de acesso livre e sem restrições aos tribunais (art. 16); direito de exercer um trabalho e que este seja assalariado (art. 17); direito de exercer profissões liberais (art. 19); direito a um alojamento digno com a condição humana (art. 21); direito à educação pública, no mínimo, igual à dos nacionais (art. 22); direito de liberdade de locomoção, em igualdade de condições e restrições aplicadas aos estrangeiros em geral (art. 26.); direito à expedição de documento de identidade ao apátrida que não possua documento de viagem válido nos padrões da Convenção (art. 27); direito à expedição de documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora do território em que se situa ou que resida (art. 28); direito de não sofrer arbítrios num eventual processo de expulsão pelo Estado que o acolhe (art. 31); direito a uma maior facilitação do processo de naturalização no país que o acolhe (art. 32).

Contudo, apesar de uma série de aspectos positivos, a Convenção também apresenta pontos negativos. Segundo Justo (2012, p. 84)

O que pode ser considerada uma fraqueza desta convenção é que todas essas prerrogativas só podem ser atribuídas aos apátridas que residam legalmente no território de um Estado e que a convenção não apresenta nenhum padrão para orientar os Estados na determinação de quem é apátrida. Este reconhecimento encontra-se totalmente sob a discricionariedade estatal.

Apesar da Convenção conferir de forma imediata uma vasta gama de direitos aos apátridas, é certo que a efetivação desses direitos requer a mediação dos Estados, afinal, são eles os destinatários deste dispositivo. Neste caso, o tratado internacional em questão acaba sendo limitado pelo princípio da atribuição estatal da nacionalidade, de forma que se torna necessário que os Estados adotem medidas efetivas em seu direito interno ou então alterem as regras de aquisição de nacionalidade.

Nesse sentido,

a adesão à Convenção não substitui a outorga da nacionalidade às pessoas nascidas ou habitualmente residentes no território de um Estado. Sem importar quão amplos possam ser os direitos reconhecidos a uma pessoa apátrida, estes não são equivalentes à aquisição da nacionalidade (ACNUR, 2005, p. 10).

Dessa forma, mostrou-se imprescindível a adoção de medidas que, além de garantir proteção aos indivíduos apátridas, também fossem capazes de reduzir a prevenir o surgimento de novos casos. Assim, em 30 de agosto de 1961, foi adotada a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, que entrou em vigor em 13 de dezembro de 1975 e hoje vincula 78 Estados⁵¹, entre eles o Brasil, com o intuito de complementar a avançar na regulação da apatridia em si.

4.2.2 Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia (1961)

A Convenção de 1961 surge como uma tentativa de mitigar os casos de apatridia no mundo, e, possivelmente, erradicá-la por meio da sua prevenção, além de buscar desenvolver um apelo pela sensibilidade e atenção dos Estados, enfatizando a relevância da temática.

O texto da convenção apresenta possibilidades para a solução da apatridia a partir das causas apontadas como origem do problema, sendo elas: o conflito de legislações sobre nacionalidade, renúncia da nacionalidade, privação da nacionalidade e sucessão estatal.

[...] a Convenção de 1961 para a Redução da Apatridia é o principal instrumento jurídico internacional adotado até o momento para lidar com os meios de evitar a apatridia. Esta Convenção se aplica a ambos os sistemas de nacionalidade (tanto *jus solis* quanto ao *jus sanguinis*), conforme o caso, a fim de evitar a maioria dos casos de apatridia quanto possível; também lida com algumas outras causas da apatridia, tais como sucessão de Estado, transferência de território e renúncia ou perda de nacionalidade (ORDOÑEZ, 2011, p. 13).⁵²

Dessa forma, o foco da convenção consistiu em desenvolver

mecanismos e propor medidas de repressão e erradicação de casos de apatridia abordando vários casos, momentos e situações plausíveis e que corriqueiramente geram apátridas (como exemplo, artigo 2º e artigo 3º), além de estabelecer regras para a concessão de vínculos jurídicos-políticos com Estados, e principalmente propor um novo ideal de "não privação" da nacionalidade para quem quer que seja (BARBOSA, 2015, p. 191).

51 Disponível em: <<https://bit.ly/3xxBfR4>>. Acesso em 12 de abril de 2022.

52 Original: "In the other hand, the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness is the primary international legal instrument adopted to date to deal with the means of avoiding statelessness. This Convention applies both *jus solis* and *jus sanguinis* systems of nationality, depending on the case, in order to avoid the most cases of statelessness as possible; it also deals with some other causes of statelessness, such as State succession, transfer of territory and renunciation or loss of nationality.

A Convenção busca estabelecer um padrão a ser adotado mundialmente em relação a atribuição de nacionalidade a pessoas mais vulneráveis, buscando coibir os Estados e torná-las seus nacionais e erradicar a apatridia. Assim,

em 1961, em Nova Iorque, foi concluída sob os auspícios da ONU, uma “convenção para a redução dos casos da apatridia no futuro”. Ela afirma, como um princípio na matéria, que o indivíduo só perde sua nacionalidade originária quando tiver adquirido outra e, ainda, que o indivíduo adquirirá “a nacionalidade do Estado em cujo território haja nascido”; nos casos em que não for adotado o “jus soli” ele será considerado apátrida. Entretanto, a convenção ainda admite a existência de certos casos de retirada de nacionalidade por parte do Estado que pode ocasionar a apatridia, por exemplo, a residência de um naturalizado por longo tempo no estrangeiro e quando o naturalizado tem uma atitude de deslealdade com o Estado (MELLO, 2004, p. 1000).

Assim, “a Convenção de 1961 é o único instrumento universal que estipula salvaguardas claras, detalhadas e concretas para assegurar uma resposta adequada e justa à ameaça da apatridia” (ACNUR, 2010, p. 02).

No caso da Convenção de 1961, podemos falar em mitigação do princípio da atribuição estatal da nacionalidade. Dessa forma,

os Estados continuam livres para ditar suas próprias regras quanto à aquisição de nacionalidade, mas em casos específicos em que o indivíduo encontra-se fragilizado, de modo que a ausência de nacionalidade irá afetar em um nível mais elevado a garantia de seus direitos humanos, os Estados devem adotar medidas internacionalmente impostas para conferir a estes o direito à nacionalidade (KUROCE, 2019, p. 58).

A causa da apatridia que recebe maior foco no texto da convenção é o conflito de legislações sobre nacionalidade. A apatridia pode ocorrer por falta de compatibilidade entre os critérios de *jus sanguinis* e *jus solis* no momento de conferência da nacionalidade no nascimento ou nos momentos em que “a mudança da nacionalidade de alguém com que o indivíduo tem um vínculo forte acarreta na perda de sua nacionalidade” (JUSTO, 2012, p. 84).

Nesse sentido, assim, a Convenção prevê ambos os sistemas (*jus soli* e *jus sanguinis*) e estimula para que os Estados signatários adotem em seus ordenamentos legais ambas, ou pelo menos, constituam uma forma mista das duas a fim de que não se observe a incidência de apátridas devido ao nascimento conflituoso entre os sistemas (BARBOSA, 2015, p. 192).

Na hipótese de renúncia, o artigo 7º prevê que os Estados não devem aceitar a renúncia se dela resultará na condição de apátrida do indivíduo. Ainda, o dispositivo

estabelece condições mínimas para que um Estado possa considerar que um indivíduo renunciou tacitamente à sua nacionalidade.

Com relação à privação da nacionalidade, o foco recai sobre os artigos 8º e 9º, que permitem que os Estados determinem reservas pré-estabelecidas ao princípio de proibição da privação de nacionalidade motivada por outras questões e proíbem a privação da nacionalidade fundada em discriminação racial, política, religiosa ou étnica, respectivamente.

Por fim, nos casos de sucessão estatal, o artigo 10 dispõe que os Estados devem elaborar tratados para decidir acerca da nacionalidade de pessoas afetadas pela sucessão. Caso não exista tratado, o novo Estado ou aquele que recebeu novo território deve outorgar sua nacionalidade às pessoas sob sua jurisdição.

Segundo Van Waas (2008), dentre as causas apontadas para a apatridia, somente em relação ao conflito de legislação a Convenção teria sido capaz de prover uma resposta efetiva. Entretanto, em relação às outras causas que a Convenção se propõe a tratar, as provisões seriam insuficientes.

A questão da desnacionalização, apesar de ter sido tratada em dois artigos, um dos quais proíbe expressamente a desnacionalização com base na discriminação, não estaria completa sem igual atenção à recusa dos Estados em conferir a nacionalidade.

Se esta recusa do Estado (“*denial of nationality*”) se caracterizar por motivações discriminatórias, a apatridia continuará a ser produzida. “[...] tornou-se aparente que a negação da cidadania também pode ocorrer no contexto da atribuição da nacionalidade”⁵³ (VAN WAAS, 2008, p. 196).

Já em relação à sucessão estatal, as provisões contidas no único artigo que a abarca seriam muito vagas, sem especificar com precisão o modo pelo qual os novos Estados que surgem da sucessão estatal estariam vinculados à Convenção ou manter o direito de opção do indivíduo que havia aparecido como recomendação em estudos anteriores.

Segundo Van Waas (2008, p. 196),

a Convenção então faz uma tentativa admirável de abordar a apatridia decorrente da sucessão de estado, mas esta questão parece ter sido considerada uma reflexão tardia e a avaliação da única disposição que é dedicada a ela levou a uma conclusão talvez inevitável: falta a profundidade e os detalhes para prevenir efetivamente a apatridia no

53 Original: “[...] it has become apparent that the denial of citizenship can also occur in the context of the conferral of nationality”.

contexto da sucessão estatal. Por exemplo, embora o artigo proponha evitar a apatridia por meio de um acordo internacional específico entre os estados em questão, não há nenhuma cláusula de retrocesso no caso de tal acordo não cumprir seu objetivo. Enquanto isso, se a questão da nacionalidade não for resolvida por tratado, a Convenção convida o estado para o qual o território é transferido a conceder cidadania a qualquer pessoa que de outra forma ficaria apátrida devido à sucessão de estados.⁵⁴

Em adição, existem outras causas da apatridia que teriam escapado aos negociadores da Convenção de 1961, como o registro do nascimento e a relação da apatridia com a migração irregular ou o tráfico de pessoas.

Tanto a Convenção de 1954 quanto a de 1961 representam documentos internacionais de inestimável valor na proteção internacional dos apátridas, e principalmente no combate e redução dos casos propulsores de apatridia.

Contudo, apesar de sua importância na tutela internacional e grande relevância na influência em âmbito interno dos Estados, apenas constituem-se formas dispositivas que lidam com uma problemática criada pelo próprio homem em sociedade.

4.4 Cenário atual

Como já visto, de acordo com a Organização das Nações Unidas, hoje existem cerca de 10 milhões de apátridas ao redor do mundo. Trata-se de um problema global, concernente a todos os Estados, e de difícil solução, pois envolve diversas questões, como a estabilização de fluxos migratórios, a concessão de refúgio, a repatriação e a atribuição de uma nova nacionalidade, entre muitas outras.

A formação do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas foi seguida por um período de esquecimento e marginalização deste regime, que pode ser evidenciado pela adesão dos Estados às convenções da ONU sobre apatridia e pelo tratamento da apatridia no ACNUR. Este período se estenderia entre a entrada em vigor da Convenção de 1961, em 1976 e o final da década de 1980. Esta situação só viria mudar no início anos 1990, quando a apatridia começa a ganhar espaço no ACNUR, atingindo seu ponto máximo na Conferência Ministerial de dezembro de 2011, convocada no contexto das

54 Original: “The Convention then makes an admirable attempt to address statelessness arising from state succession, but this issue seems to have been taken up as an afterthought and the assessment of the sole provision that is devoted to it led to a perhaps inevitable conclusion: it lacks the depth and the detail to effectively prevent statelessness in the context of state succession. For example, while the article proposes to avoid statelessness by specific international agreement between the states concerned, there is no fall-back clause in case such an agreement fails to meet its aim. Meanwhile, if the question of nationality is not settled by treaty, the Convention calls upon the state to which territory is transferred to grant citizenship to anyone who would otherwise be rendered stateless due to the succession of states”.

Comemorações dos 50 anos da Convenção de 1961 (JUSTO, 2012, p. 134).

A Convenção de 1954 entrou em vigor em 1960, enquanto a Convenção de 1961 entrou em vigor em 1975. Desde então, o número de adesões às Convenções aumentou significativamente, porém, ainda é considerado um número baixo.

Além disso, há uma baixa adesão dos países a tais convenções, principalmente se comparado à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951⁵⁵. Esta, atualmente, possui 146 Estados-parte, dos quais 20 são signatários⁵⁶. Em contrapartida, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 conta com 96 Estados-partes, sendo 23 signatários⁵⁷, e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961 possui 78 Estados-parte, dos quais somente 5 são signatários⁵⁸.

Até junho de 2012, apenas 77 dos quase 200 Estados membros das Nações Unidas eram signatários da Convenção de 1954 e somente 45 faziam parte da Convenção de 1961.

Em decorrência disso, o ACNUR lançou a Campanha das Convenções sobre Apatridia, de forma a incentivar os Estados a aderir às Convenções já existentes. Na Campanha, o ACNUR elenca seis razões pelas quais a adesão aos documentos é de interesse dos Estados:

1. As convenções sobre apatridia estabelecem normas mundiais.
2. As convenções sobre apatridia ajudam a resolver conflitos de legislação e evitam que as pessoas sofram as consequências das lacunas nas leis de cidadania.
3. A prevenção da apatridia e a proteção das pessoas apátridas contribuem para a paz e a segurança internacional e para a prevenção do deslocamento forçado.
4. A redução da apatridia melhora o desenvolvimento social e econômico.
5. Resolver a apatridia promove o Estado de Direito e contribui para melhorar a regulação da migração internacional.
6. Aderir às convenções sobre apatridia sublinha o compromisso dos países com os direitos humanos.⁵⁹

⁵⁵ Nesse contexto, cabe salientar a diferenciação entre Estado-parte e signatário. Um Estado torna-se parte de um tratado quando houver ratificação. Signatário é o Estado que apenas assinou (“signa”) mas ainda não ratificou o tratado.

⁵⁶ Disponível em: <<https://bit.ly/3E4XpwC>>. Acesso em 12 de abril de 2022.

⁵⁷ Disponível em: <<https://bit.ly/319M3Ju>>. Acesso em 06 setembro de 2021.

⁵⁸ Disponível em: <<https://bit.ly/3FWINAX>>. Acesso em 12 de abril de 2022.

⁵⁹ Disponível em: <<https://bit.ly/3ouBsAd>>. Acesso em 06 de setembro de 2021.

Além disso, em novembro de 2014 o ACNUR lançou a campanha global “Eu Pertencço” (“I Belong”), que busca erradicar a apatridia até 2024⁶⁰. Para tal, o Plano de Ação Global estabelece dez medidas a serem adotadas pelos Estados, com o apoio do ACNUR e outros interessados, para resolver as principais situações de apatridia existentes, melhor identificar e proteger as populações apátridas e impedir a emergência de novos casos de apatridia.

Nas palavras de António Guterres, Secretário Geral das Nações Unidas,

A apatridia é uma profunda violação dos direitos humanos de uma pessoa. Seria profundamente antiético infligir a dor que isso causa quando há soluções tão claramente ao alcance. Este Plano de Ação Global apresenta uma estratégia para erradicar definitivamente essa forma de sofrimento humano em 10 anos.⁶¹

Considerando que as causas, o perfil e a magnitude da apatridia variam, é possível que nem todas as ações sejam necessárias em todos os países, sendo as principais:

Ação 1: RESOLVER AS PRINCIPAIS SITUAÇÕES DE APATRIDIA EXISTENTES

Meta: Todas as principais situações de apatridia de não refugiados resolvidas.

Ação 2: GARANTIR QUE NENHUMA CRIANÇA NASÇA APÁTRIDA

Meta: Inexistência de casos registrados de apatridia infantil.

Meta: Todos os Estados terem uma disposição em suas leis de nacionalidade para conceder nacionalidade às crianças apátridas nascidas em seu território.

Meta: Todos os Estados terem uma disposição em suas leis de nacionalidade para conceder nacionalidade às crianças de origem desconhecida encontradas em seu território (enjeitados).

Meta: Todos os Estados terem uma medida de proteção em suas leis de nacionalidade para conceder nacionalidade às crianças nascidas de cidadãos no exterior que não consigam adquirir outra nacionalidade.

Ação 3: ELIMINAR A DISCRIMINAÇÃO DE GÊNERO DAS LEIS DE NACIONALIDADE

Meta: Todos os Estados terem leis de nacionalidade que tratem as mulheres e os homens igualmente no que diz respeito à atribuição de nacionalidade a seus filhos e à aquisição, mudança e retenção de nacionalidade.

60 Para mais informações: <<https://bit.ly/3G0VcTB>>.

61 Disponível em: <<https://bit.ly/3ubpNHP>>.

Ação 4: IMPEDIR A NEGAÇÃO, PERDA OU PRIVAÇÃO DE NACIONALIDADE COM BASE EM MOTIVOS DISCRIMINATÓRIOS

Meta: Nenhum Estado ter leis de nacionalidade que permitam a negação, perda ou privação de nacionalidade com base em motivos discriminatórios.

Ação 5: IMPEDIR A APATRIDIA EM CASOS DE SUCESSÃO DE ESTADOS

Meta: Inexistência de casos de apatridia em decorrência de futuras situações de sucessão de Estados.

Ação 6: CONCEDER STATUS DE PROTEÇÃO A MIGRANTES APÁTRIDAS E FACILITAR SUA NATURALIZAÇÃO

Meta: Que 70 Estados identifiquem migrantes apátridas por meio de procedimentos de determinação que levem a um status legal que permita a residência e garanta o gozo de direitos humanos básicos e facilite a naturalização.

Ação 7: GARANTIR O REGISTRO DE NASCIMENTO PARA EVITAR APATRIDIA

Meta: Inexistência de casos denunciados de apatridia em decorrência da inexistência de registro de nascimento.

Ação 8: EMITIR DOCUMENTOS DE NACIONALIDADE ÀQUELES QUE TENHAM O DIREITO A TAL

Meta: Inexistência de Estados com populações com direito à nacionalidade segundo a lei, porém que não conseguem adquirir prova documental de nacionalidade.

Ação 9: ADERIR ÀS CONVENÇÕES DA ONU SOBRE APATRIDIA

Meta: Que 140 Estados façam parte da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas.

Meta: Que 130 Estados façam parte da Convenção de 1961 para a Redução dos Casos de Apatridia.

Ação 10: MELHORAR OS DADOS QUANTITATIVOS E QUALITATIVOS SOBRE POPULAÇÕES APÁTRIDAS

Meta: Que os dados quantitativos sobre populações apátridas estejam publicamente disponíveis para 150 Estados.

Meta: Que a análise qualitativa sobre populações apátridas esteja publicamente disponível para no mínimo 120 Estados.⁶²

Desde o lançamento da campanha pelo fim da apatridia, uma série de avanços foram conquistados pelas articulações implementadas pelo ACNUR⁶³:

62 Disponível em: <<https://bit.ly/3hLFDpE>>.

63 Disponível em: <<https://bit.ly/2T4KgkD>>.

Quase 350 mil apátridas adquiriram a nacionalidade em lugares tão diversos como Quirguistão, Quênia, Tadjiquistão, Tailândia, Rússia, Suécia, Vietnã, Uzbequistão e Filipinas;

25 nações aderiram às duas Convenções da ONU sobre Apatridia, totalizando 94 países que agora fazem parte da Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas e 75 países signatários da Convenção de 1961 sobre a Redução da Apatridia;

16 países também estabeleceram ou melhoraram procedimentos de determinação da apatridia para identificar pessoas apátridas em seus respectivos territórios, alguns oferecendo um caminho facilitado para a obtenção da cidadania;

Oito países (Albânia, Armênia, Cuba, Estônia, Islândia, Letônia, Luxemburgo e Tadjiquistão) alteraram suas leis de nacionalidade para conceder nacionalidade a crianças nascidas em seus territórios que, de outra forma, seriam apátridas. Dois países nas Américas (Cuba e Paraguai) reformaram suas leis de nacionalidade para permitir que as mães possam repassar a nacionalidade a seus filhos em igualdade de condições com os pais.

O ACNUR acredita veementemente que a apatridia é um problema que pode ser solucionado por meio da vontade política. Apesar de algumas questões referentes à apatridia permanecerem politicamente controversas em alguns países, em outros, acabar com ela pode ser tão simples quanto promover algumas alterações nas leis de cidadania.

Durante a última década, as mudanças legislativas e políticas permitiram que mais de quatro milhões de pessoas apátridas adquirissem uma nacionalidade ou mesmo tivessem sua nacionalidade reconhecida.

Por exemplo, uma decisão da Suprema Corte de Bangladesh, em 2008, permitiu que 300 mil apátridas Urdu se tornassem cidadãos, encerrando gerações de desespero. Na Costa do Marfim, onde a apatridia era a raiz de uma década de conflito armado, as reformas legislativas de 2013 permitiram que os residentes permanentes no país finalmente adquirissem uma nacionalidade. No Quirguistão, desde 2009, mais de 65 mil cidadãos da ex-União Soviética adquiriram ou tiveram reconhecida a cidadania do país.⁶⁴

Com relação à jurisprudência internacional, verifica-se que a Jurisprudência da Corte Interamericana de Justiça, reforçando os princípios do mencionado artigo 20⁶⁵ do

64 Disponível em: <<https://bit.ly/3ynOYKq>>.

65 Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969. Artigo 20: “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território tiver nascido, se não tiver direito a outra. A ninguém se deve privar arbitrariamente da sua nacionalidade nem do direito a mudá-la”. Disponível em: <<https://bit.ly/3owy5Zj>>.

Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969), tem adotado o entendimento de que

apesar de o direito da nacionalidade ser uma matéria típica da soberania estatal, os Estados não podem desconsiderar as consequências regionais e internacionais de suas decisões sobre tais assuntos. Ou seja, os Estados têm que ter em conta as repercussões internacionais das suas legislações internas sobre a nacionalidade, especialmente quando da aplicação dessas legislações pode resultar em apatridia (LISOWSKI, 2012, p. 128).

A relevância da temática é, de fato, indiscutível.

As questões de nacionalidade estão intimamente ligadas à própria noção de identidade e nação. Este século nos ensinou muito bem que não devemos tratar esses assuntos levianamente. Em cada guerra e conflito que vem à mente, as questões relativas à nacionalidade desempenharam um papel crítico.⁶⁶

A luta contra a apatridia não é uma questão trivial e não existe uma solução rápida. No entanto, há uma percepção cada vez maior da necessidade de enfrentar esse desafio. E a comunidade internacional está indiscutivelmente em melhor posição do que nunca para fazê-lo, porque os Estados têm inequivocamente permitido que os interesses do indivíduo invadam, pouco a pouco, sua liberdade de atribuir a nacionalidade da maneira que considerarem adequada⁶⁷ (VAN WAAS, 2008, p. 212).

Contudo, apesar dos esforços internacionais adotados para manter a situação sob controle, ainda há muito a ser feito para garantir o direito a nacionalidade a todos.

É necessário que a comunidade internacional: facilite uma maior compreensão das diferentes formas de apatridia e suas graves consequências; faça cumprir as normas existentes sobre direitos humanos, como as que proíbem a discriminação e garantem um processo justo, contra os sistemas de cidadania que são *prima facie* arbitrários ou discriminatórios; faça cumprir as normas legais nacionalmente e internacionalmente para reduzir os casos de apatridia significativamente; aplique maior pressão política nos Estados para admitirem sua responsabilidade de proteger indivíduos como cidadãos. Se a maioria das lacunas regulatórias sobre a nacionalidade forem reconhecidas, serão articuladas normas novas e mais fortes que obrigam os Estados a conceder o cidadania e abster-se de privá-la a indivíduos arbitrariamente. É possível que os estados possam relutar em

66 Original: "Nationality issues are intimately bound up with the very notion of identity and the nation. This century has taught us only too well that we should not treat such matters lightly. In every war and conflict that comes to mind, issues relating to nationality have played a critical role". Guy de Vel, Closing speech to the 1st European Conference on Nationality, Director General for Legal Affairs of the Council of Europe, Strasbourg: 1999.

67 Original: "The fight against statelessness is no trifling matter and there is no quick-fix solution. Yet there is an ever-growing realisation of the need tackle this challenge. And the international community is arguably better placed than ever before to do so because states have unmistakably allowed the interests of the individual to encroach, little by little, upon their freedom to attribute nationality however they deem fit".

aceitar outro princípio que restrinja sua atuação, mas isso aconteceu com cada um dos direitos humanos.⁶⁸ (GORIS; HARRINGTON; KÖHN, 2009, p. 6)

Tendo em vista a complexidade e relevância da temática em questão, cumpre agora compreender como a legislação brasileira evoluiu no sentido de contribuir para atingir o objetivo de reduzir e erradicar a apatridia no mundo⁶⁹, sendo o Brasil, inclusive, reconhecido pelo ACNUR como destaque no combate à apatridia⁷⁰.

5. LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

O sistema jurídico brasileiro aborda a questão da apatridia em duas esferas: legislativa e administrativa. O Brasil possui legislação quanto à prevenção da apatridia na esfera constitucional e na esfera federal, o que o coloca como paradigma por entidades como as Nações Unidas, especialmente em razão do movimento que ficou conhecido como “Brasileirinhos Apátridas⁷¹”, que será visto posteriormente.

Nesta seção, trataremos das disposições acerca da nacionalidade no texto constitucional, algumas legislações pontuais nas esferas estadual e municipal, a evolução do diploma do Estatuto do Estrangeiro para a Nova Lei de Migração (2017), a discussão acerca da competência do CONARE enquanto órgão responsável pelo reconhecimento da apatridia e uma breve explicação acerca do procedimento de naturalização.

5.1 Legislação constitucional

68 Original: “Es necesario que la comunidad internacional: facilite una mayor comprensión de las distintas formas de apatridia y sus graves consecuencias; haga cumplir las normas existentes sobre derechos humanos, como las que prohíben la discriminación y aseguran un proceso justo, frente a los sistemas de ciudadanía que son arbitrarios o discriminatorios prima facie; haga cumplir las normas jurídicas en el ámbito nacional e internacional para reducir los casos de apatridia de forma significativa; ejerza una mayor presión política sobre los Estados para que admitan su responsabilidad de proteger a los individuos como ciudadanos. Si se reconocen de forma mayoritaria las lagunas normativas sobre la nacionalidad, se articularán normas nuevas y más sólidas que obliguen a los Estados a otorgar la ciudadanía y a abstenerse de privársela a los individuos de forma arbitraria. Es posible que los Estados sean reacios a aceptar otro principio que restrinja sus actuaciones, pero así ha sucedido con cada uno de los derechos humanos”.

69 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) lançou, em 2014, a campanha global “Eu Pertence” (“I Belong”), cujo objetivo consiste em acabar com a apatridia nos próximos dez anos. A meta de erradicação da apatridia é cada vez mais factível graças aos recentes avanços no número de países signatários de dois tratados de direitos humanos fundamentais das Nações Unidas.

70 O Brasil é considerado pela campanha como um “caso de sucesso” na prevenção da apatridia, devido ao movimento “*Brasileirinhos Apátridas*”. Criado pela comunidade de brasileiros no exterior, o movimento mobilizou a sociedade civil e levou o Estado brasileiro, no ano de 2007, a extinguir o risco de apatridia entre cerca de 200 mil filhos de brasileiros nascidos fora do país.

71 Para mais informações: <<http://brasileirinhosapatridas.org/>>.

Atualmente, há uma extensa gama de diplomas internacionais que versam acerca da promoção e garantia dos direitos humanos, a maioria ratificados pelo Brasil. Além disso, o Brasil também é parte das principais convenções relativas à apatridia, integrante das duas Convenções Internacionais das Nações Unidas sobre a Apatridia - tanto a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, quanto a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961.

Dentre esses tratados, alguns protegem os direitos dos apátridas, outros tem o intuito de erradicar a apatridia e há, ainda, aqueles que induzem os estados a desenvolver mecanismos para garantir a nacionalidade das pessoas, combatendo a apatridia de forma reflexa (REIS, 2017, p. 56).

O texto constitucional, em seu artigo 5º, §3º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004, dispõe que

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Entretanto, as principais convenções relativas ao tema⁷² são anteriores à inclusão do texto acima. Dessa forma, tais tratados e convenções foram ratificados pelo rito de leis ordinárias e o Supremo Tribunal Federal concedeu status de normas supralegais, mas infraconstitucionais.

Em conclusão, entendo que, desde a adesão do Brasil, sem qualquer reserva, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 11) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos - Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, 7), ambos no ano de 1992, não há mais base legal para prisão civil do depositário infiel, pois o **caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos lhes reserva lugar específico no ordenamento jurídico, estando abaixo da Constituição, porém acima da legislação interna.** O status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil, dessa forma, torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de adesão. Assim ocorreu com o art. 1.287 do Código Civil de 1916 e com o Decreto-Lei nº 911/69, assim como em relação ao art. 652 do Novo Código Civil (Lei nº 10.406/2002).⁷³

Cumprе ressaltar que, anteriormente às Convenções de 1954 e 1961, o diploma legal utilizado para a proteção dos apátridas era a Convenção Relativa ao Estatuto dos

72 Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954 e Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, de 1961.

73 Entendimento exarado no julgado do Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, de relatoria do Ministro Cezar Peluso. Disponível em: <<https://bit.ly/31eZ4B8>>.

Refugiados, de 1951 (REIS, 2017, p. 51), porém, o dispositivo não se adequava as especificidades do instituto da apatridia.

As convenções elencadas acima são consideradas os principais diplomas legais internacionais relativos à questão da apatridia, por serem os primeiros a abordar profundamente a temática, representando um marco na proteção das pessoas apátridas, tanto no âmbito interno dos países, quanto no contexto global.

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 foi aprovada pelo Congresso Nacional através do Decreto Legislativo nº 38, em 1995, e entrou em vigor no dia 13 de novembro de 1996, vindo a ser promulgada através do Decreto nº 4.246, datado de 22 de maio de 2002. Por sua vez, a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 foi aprovada pelo Congresso Nacional em 2007, por meio do Decreto Legislativo nº 274, e entrou em vigor no território nacional em janeiro de 2008, sendo, finalmente, promulgada em agosto de 2015, através do Decreto nº 8.501 de 2015.

A Carta Maior brasileira, denominada cidadã, rompeu com a ordem jurídica anterior, marcada pelo autoritarismo do Regime Militar, que assolou o país entre 1964 e 1985. A Constituição surgiu com o propósito de instaurar a democracia no Brasil e institucionalizar os direitos humanos, definindo uma série de direitos e garantias fundamentais, sendo tais direitos aplicados sem distinção entre todos os indivíduos presentes em território brasileiro, sejam eles nacionais ou estrangeiros.

Assim, passou a ser “o marco fundamental da abertura do Estado brasileiro ao regime democrático e à normatividade internacional de proteção dos direitos humanos” (MAZZUOLI, 2005, p. 18).

A Constituição Federal de 1988 erigiu o princípio da dignidade da pessoa humana a princípio fundamental, instituindo, dessa maneira, “um novo valor que confere suporte axiológico a todo sistema jurídico e que deve ser sempre levado em conta quando se trata de interpretar qualquer das normas constantes do ordenamento jurídico pátrio” (MAZZUOLI, 2005, p. 18).

Ainda, o novo texto constitucional também deu um grande passo rumo a abertura do sistema jurídico brasileiro quanto ao sistema internacional de proteção de direitos, estatuidando que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (art. 5º, §2º), além de também consagrar o princípio da isonomia, de forma que os direitos nele previstos também são aplicáveis aos estrangeiros, conforme verifica-se no artigo 5º do texto constitucional:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.

Em relação ao sistema de direitos e garantias, a Carta de 1988 reconhece uma dupla fonte normativa: aquela advinda do direito interno (direitos expressos e implícitos na Constituição), e aquela advinda do direito internacional (decorrente dos tratados internacionais dos quais a República Federativa do Brasil seja parte).

Assim, ao estabelecer que os direitos e garantias elencados no texto constitucional “não excluem” outros provenientes dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (artigo 5º, §2º), significa que a própria Constituição autoriza que esses direitos e garantias internacionais constantes dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil sejam incluídos no nosso ordenamento jurídico interno, passando a ser considerados como se escritos na Constituição estivessem.

Segundo Mazzuoli (2005, p. 25),

em face do processo de internacionalização dos direitos humanos, iniciado com o surgimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e reiterado na Conferência de Viena, em 1993, os Cidadãos, hoje, são todos aqueles que habitam o âmbito da soberania de um Estado e deste Estado recebem uma carga de direitos e deveres.

Assim, a Constituição de 1988 abandona o velho conceito de cidadania ativa e passiva e endossa esse novo conceito de cidadania, que tem na dignidade da pessoa humana sua maior principiologia e racionalidade, consagrando-se, de uma vez por todas, os pilares universais dos direitos humanos contemporâneos.

Na ordem jurídica brasileira, a nacionalidade recebe um capítulo específico no texto constitucional, o terceiro, especialmente o art. 12. A constitucionalização da nacionalidade enquanto direito fundamental reverbera em diversos aspectos. Primeiramente, as hipóteses de aquisição de nacionalidade são dotadas do status de cláusulas pétreas, impedindo sua supressão por emenda constitucional. Nesse sentido, o poder constituinte derivado não tem autorização para remover do texto constitucional nenhuma das vias de acesso à nacionalidade (originária ou secundária), sendo capaz apenas de modificar as condições pelas quais ela pode ser adquirida.

Além disso, a nacionalidade deve ser interpretada de forma extensiva. Sendo a nacionalidade critério dominante no constitucionalismo moderno para o reconhecimento de direitos na ordem jurídica interna, a limitação da nacionalidade implicaria a limitação da titularidade de uma série de outros direitos fundamentais. Nesse sentido, impõe-se uma

interpretação que amplie o reconhecimento da condição de nacional para que os demais direitos fundamentais possam ser devidamente assegurados e exercidos.

Ainda, o instituto da naturalização também é amplamente tratado no ordenamento pátrio, sendo uma importante ferramenta de solução à problemática, e compete à esfera administrativa, por meio das entidades competentes, a atribuição ao estrangeiro o status de apátrida.

Por fim, o caráter fundamental do direito à nacionalidade também demanda o reconhecimento do status constitucional das normas relativas ao tema presentes nos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, especialmente no que diz respeito ao art. 20 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que reconhece o direito de todos à nacionalidade e proíbe a perda arbitrária desse direito.

Criado pela comunidade de brasileiros no exterior, o movimento “Brasileirinhos Apátridas” mobilizou a sociedade civil e levou o Estado brasileiro, no ano de 2007, a extinguir o risco de apatridia entre cerca de 200 mil filhos de brasileiros nascidos fora do país⁷⁴.

No caso em questão, originalmente, o art. 12, I, “c”, da CF/1988 previa em seu texto que seriam brasileiros natos:

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

Contudo, em razão da Emenda Constitucional de Revisão nº 03/1994, surgiu a possibilidade de que vários filhos de brasileiros nascidos no exterior se tornassem apátridas, devido ao disposto no art. 12, I, “c”, que assim passou a prever:

Art. 12

I –

c) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira;

Muitas dessas pessoas nasceram em países adotantes apenas do critério sanguíneo (*jus sanguinis*) e, sendo a vinda ao Brasil obrigatória para a aquisição da nacionalidade

74“ No final dos anos 90, na Suíça, o movimento chamado de “Brasileirinhos Apátridas”, liderado pelo jornalista Rui Martins [...] veio a ser o maior expoente na luta pela modificação do texto constitucional, com o escopo de evitar a possível apatridia de filhos de brasileiros no exterior. Vários núcleos desse movimento foram articulados em outros países, como EUA, Austrália, Israel e Japão, com o intuito de disseminar informações e unir forças” (SANT’ANNA; ROSSO, 2011, p. 462).

brasileira, o risco da apatridia era iminente, vez que foi retirado o direito do reconhecimento automático da nacionalidade brasileira a estas crianças. Assim, todos os filhos de brasileiros nesta situação, nascidos após a promulgação da Emenda, depois que alcançassem a maioridade civil, deveriam retornar ao Brasil para aqui optar pela nacionalidade do país.

Para Mello (2004, p. 997), “na verdade, surge um problema: qual a nacionalidade até que seja feita a opção? A meu ver ele é brasileiro como era na vigência da Constituição anterior. Contudo, reconhecemos que esta interpretação tira todo e qualquer valor à opção”.

Consoante o ACNUR, em 2007, quando houve a efetiva solução da problemática, existiam cerca de 200 mil pessoas que se tornariam apátridas caso atingissem a maioridade e não viessem ao Brasil para residir e efetuar a opção pela nacionalidade brasileira.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 54/2007 alterou a redação da alínea “c”, inciso I, do artigo 12 para a forma atual:

Art. 12

I –

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira;

Dessa forma, uma criança filha de pai ou mãe brasileiros, nascida e residente no exterior em país que adota o critério sanguíneo (*jus sanguinis*) não poderia vir a se tornar apátrida, vez que o registro do nascituro poderia ser feito em consulado brasileiro, afastando-se a necessidade de residência ou de opção aos 18 anos como pressupostos para aquisição do vínculo pátrio.

Vale ressaltar, também, conforme Del’Olmo (2008) leciona:

Permanece válida a outra forma de alcançar a nacionalidade brasileira: vir residir no Brasil e optar pela condição de brasileiro, perante a justiça federal. Nesse caso, agora há clareza sobre o momento da opção: ela pode ser procedida, em qualquer tempo, desde que a pessoa tenha atingido a maioridade.

Segundo Carvalho (2017, p. 103), a EC nº 54/2007 representa um marco no combate à apatridia, firmando o Brasil como país atuante no combate a esta problemática.

O país representa na América do Sul o precursor de diversas transformações necessárias a fim de que se vislumbre uma evolução no quadro da apatridia internacional. A Emenda Constitucional nº 54 de

2007 é um exemplo de ações do legislativo brasileiro, no sentido de solucionar casos de apatridia. A Emenda Constitucional resolveu a questão dos “brasileirinhos apátridas”, reafirmando um caminho de maior facilidade e praticidade ao acesso e aquisição da nacionalidade brasileira para os nascidos no exterior cujos pais fossem brasileiros [...]

Tal medida foi reconhecida pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados, que, em relatório de Unidade de Informação Pública, datado de 25 de agosto de 2011, reconheceu o Brasil como um caso de sucesso em campanha global do ACNUR sobre apatridia, classificando a medida como um bom exemplo de aplicação da Convenção de 1961 (ACNUR, 2011).

A história constitucional evidencia que o direito de nacionalidade no Brasil enquadra-se em uma concepção inclusiva de nacionalidade, padrão que foi nitidamente reforçado pela Constituição de 1988, tal como evidenciado por um conjunto de decisões do poder constituinte originário e derivado: manutenção do critério do *jus solis*, com a exceção da hipótese do filho de estrangeiro que se encontra no Brasil a serviço de seu país; ampliação das hipóteses derivadas do *jus sanguinis*; reconhecimento de um direito subjetivo à naturalização; permissão da dupla nacionalidade e redução dos cargos privativos de brasileiro nato.

Assim, as normas constitucionais referentes à nacionalidade têm por fim ampliar as possibilidades de integração dos indivíduos na comunidade política e o conseqüente reconhecimento de seus direitos fundamentais.

5.2 Legislação infraconstitucional

Apesar de ser o cerne de todo o ordenamento jurídico, a Constituição Federal não é o único diploma legal a ser observado quando se trata do referido tema.

Relativamente às esferas estadual e municipal, são raras as experiências legislativas existentes que abordam a problemática. A nível estadual, o Rio Grande do Sul, por meio do Decreto Estadual nº 49.729/2012, instituiu o Comitê de Atenção a Migrantes, Refugiados, Apátridas e Vítimas de Tráfico de Pessoas. O Decreto reflete a normativa dos diplomas internacionais protetivos e atribui ao Comitê o monitoramento da situação dos grupos vulneráveis, visando facilitar o acesso destes a políticas públicas (REIS, 2017, p. 107).

O Paraná, por sua vez, criou, por intermédio da Lei Estadual nº 18.465/2015, o Conselho Estadual dos Direitos dos Refugiados, Migrantes e Apátridas do Paraná. O Conselho reúne pessoas de diversos segmentos da sociedade, cujo objetivo é a elaboração

de diretrizes a serem carreadas ao Legislativo paranaense, na tentativa de criar leis que permitam o acesso de serviços públicos aos grupos vulneráveis e promover o treinamento dos agentes públicos para o trato com eles.

Ainda, na esfera municipal, temos o Decreto Municipal nº 54.645/2013, de São Paulo, criador da cadeira de Conselheiro Extraordinário nos Conselhos Participativos Municipais das Subprefeituras. Este cargo busca garantir que os imigrantes participem destes colegiados. Apesar de não se direcionar especificamente às pessoas sem nacionalidade, o termo “imigrante” é extensivo a estes.

Até maio de 2017, a Lei nº 6.815/1980, o Estatuto do Estrangeiro, era o diploma legal que disciplinava a apatridia. Tal diploma foi elaborado durante o período da Ditadura Militar⁷⁵, de forma que estava em conflito com o espírito do texto constitucional, situação facilmente verificada pelo enquadramento do estrangeiro como possível ameaça ao interesse e segurança nacional.

Segundo Kenicke (2016, p. 18)

Conquanto a Constituição de 1967 e suas emendas posteriores servissem para incorporar, com o especial fim de legitimar, os Atos Institucionais editados desde o primeiro ano da ditadura, a legislação daquele momento também tinha como fundação teórica a Doutrina da Segurança Nacional (DSN). Esta baseava a estratégia dos governos dos generais para o atingimento dos Objetivos Permanentes da nação, pensados e redigidos por teóricos, militares e civis, ligados à Escola Superior de Guerra (ESG), no Rio de Janeiro. O Estatuto do Estrangeiro fez parte dessa "estratégia" governamental - pode-se denominar, hoje, ação do governo ou mesmo política pública - que objetivava precipuamente a defesa do trabalhador nacional e a proteção dos setores industrial e de serviços, marcados pelo desenvolvimentismo e pelo modelo de substituição de importações.

Ainda, conforme Carolina de Abreu Claro,

A Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980 (Estatuto do Estrangeiro), regulamentada pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981, foi criada durante o período militar e tinha como principal função resguardar a soberania nacional e os interesses brasileiros diante da possível ameaça estrangeira. O imigrante, então, era visto como potencial inimigo para o país e sua população, visão que permeou toda a normativa jurídica de estrangeiros da época. Diante da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e das novas dinâmicas migratórias tanto de quanto para o país, o estatuto logo se tornou obsoleto e demandou mudanças, as quais vieram de maneira mais célere

75 A Ditadura Militar brasileira foi o regime instaurado em 1 de abril de 1964 e que durou até 15 de março de 1985, sob comando de sucessivos governos militares, tendo 5 mandatos militares e instituído 16 atos institucionais – mecanismos legais que se sobrepunham à Constituição. Esse período foi marcado por restrição à liberdade, repressão aos opositores do regime e censura.

por meio de normas infralegais. As resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) e de portarias interministeriais dos ministérios da Justiça, do Trabalho e das Relações Exteriores deram vazão parcial à demanda legal, uma vez que os mecanismos legislativos de criação de uma nova lei estavam em descompasso com a necessidade de soluções dos casos concretos não contemplados pela lei em vigor (CLARO, 2019/2020, p. 41 e 42).

Nesse sentido, Guerra (2017, p. 91) aponta a incompatibilidade do Estatuto em relação a Constituição Federal:

[...] a lei 6.815/80 foi concebida no período em que o Estado brasileiro era conduzido por militares e levava em conta aspectos voltados principalmente para a segurança nacional, apresentando-se como discriminatória e contrária aos fundamentos e princípios que norteiam a Carta Magna de 1988.

Em 2017, foi aprovada a Lei de Migração (Lei nº 13.345/2017), revogando o Estatuto do Estrangeiro. A nova lei estava, enfim, em conformidade com o texto constitucional e, ainda, trazia a conceituação de termos que, anteriormente, estavam à mercê da discricionariedade estatal.

A nova lei trouxe uma nova concepção acerca do migrante, completamente distinta da ótica do revogado Estatuto, de forma a compatibilizar a lei migratória brasileira com o texto constitucional e as convenções previamente tratadas.

Amplamente considerada, a Lei de Migração tem nítido viés de direitos humanos da pessoa migrante, tanto em razão do seu texto como ao se analisar sua hierarquia jurídica, subordinada à CF/1988, e também dos tratados internacionais de direitos humanos – a maioria desses tratados está internalizada no ordenamento jurídico brasileiro no mesmo nível hierárquico que a nova lei. O Estatuto do Estrangeiro, por seu turno, não considerava os direitos humanos um tema central, embora igualmente fosse subordinado à CF/1988 e aos tratados internacionais ratificados pelo Brasil (CLARO, 2019/2020, p. 46).

Ainda,

diferenças entre o Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migração são observadas logo nos seus títulos: enquanto o estatuto usa a terminologia estrangeiro, a lei utiliza migrante. Ao passo que a lei revogada via o imigrante como o “outro”, o “estranho”, o “alienígena”, a nova lei parte da premissa da acolhida da pessoa em mobilidade, em sintonia com o léxico mais atual sobre o tema (Cavalcanti et al., 2017). Embora sinônimas, a palavra estrangeiro é mais restrita, uma vez que representa “um indivíduo que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra presente” (IOM, 2019, p. 6). Migrante, por sua vez, inclui não apenas o não nacional, como também pessoas que se deslocam no espaço geográfico de um mesmo país (migrante interno), e pessoas apátridas, aquelas que não têm nacionalidade de nenhum Estado (CLARO, 2019/2020, p. 43).

Cabe ressaltar também que o Estatuto do Estrangeiro limitava sua aplicação aos não nacionais brasileiros, sem indicar qualquer definição, enquanto a Lei de Migração aplica-se a cinco diferentes situações: : i) imigrante, o não nacional; ii) emigrante, para brasileiros residentes no exterior; iii) residente fronteiriço, para pessoas que residem em áreas de fronteira e realizam migração pendular ao território brasileiro para fins de estudo, trabalho, comércio e atos da vida civil, por exemplo; iv) visitante, para não nacionais com estada de curta duração; e v) pessoas apátridas, o objeto do presente trabalho.

A Lei de Migração adota o conceito de apátrida estabelecido pelo art. 1º (1) da Convenção de 1954, definindo o indivíduo apátrida como

peessoa que não seja considerada nacional por qualquer Estado, segundo a sua própria legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecido pelo Estado brasileiro.

Tratando especificamente dos apátridas, o Estatuto fazia uma única menção, ao dispor acerca da emissão de passaportes em seu artigo 55, I, alínea “a”: “Art. 55. Poderá ser concedido passaporte para estrangeiro: I – no Brasil: a) ao apátrida e ao de nacionalidade indefinida”.

Neste ponto, cabe fazer uma breve consideração acerca do fato de que a lei não faz distinção entre o apátrida que é também refugiado e o apátrida *de jure*. Assim, levanta-se o questionamento sobre se a Lei contempla ou não a situação do apátrida *de facto*.

Apesar da falta de clareza e de privilegiar a definição trazida pela Convenção de 1954,

por outro lado, o art. 121 da mesma Lei impõe a observação das disposições da Lei nº 9.474/97, nas situações que envolvem solicitantes de refúgio. Desse modo, os parâmetros conceituais da Convenção sobre os direitos dos refugiados de 1951, reiterados na Lei nº 9.474/94, poderão ser levados em consideração na determinação de uma apatridia. Essa interpretação normativa encontra respaldo no art. 26, § 2º da Lei de Migração, vez que demanda a incidência, durante a tramitação, do processamento de reconhecimento do pedido da condição de apátrida, de todas as garantias, mecanismos protetores e de facilitação de inclusão social que constam da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246/2002, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, promulgado pelo Decreto nº 50.215, de 1961, e da Lei nº 9.474/97 (BICHARA, 2017, p. 242).

Dessa forma, mesmo que de maneira limitada, o Estado brasileiro reconhece sua obrigação de assegurar direitos mínimos para esses indivíduos. A Lei dispõe que à pessoa que requerer o status de apátrida será garantido o direito de residir em território brasileiro

até obtenção da resposta à solicitação (art. 31, §4º). Além disso, a Lei também determina a facilitação de aquisição de nacionalidade, estabelecendo que a pessoa solicitante do status de apátrida será consultada sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira.

Ademais,

o Estado brasileiro manifesta sua preocupação em relação à proteção dos refugiados e apátridas quando estabelece, no art. 120 da nova Lei, uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia. Significa dizer que o Estado brasileiro entende assumir as obrigações internacionais decorrentes do reconhecimento do apátrida, isso de forma coordenada, entre o Poder Executivo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BICHARA, 2017, p. 243).

Em contrapartida, o texto da Lei não define qual é o órgão administrativo competente para outorgar o status de apátrida ou conduzir o processo de naturalização, referindo-se apenas ao “órgão competente do Poder Executivo” (art. 26, §7º).

Neste ponto, podemos fazer uma breve comparação com o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, de 2014. Em 31 de julho do referido ano, foi apresentado ao Ministério da Justiça esse Anteprojeto, como resultado do trabalho de uma Comissão de Especialistas instituída pela Portaria n 2.162/2013.

De acordo com Bichara (2017, p. 247),

o Anteprojeto determinava que aos imigrantes deveriam ser assegurados seus direitos fundamentais, incluindo aqueles decorrentes de tratados de que o Brasil fosse parte (art. 4º, §1º), prevendo, inclusive, a concessão de um visto temporário em caso de acolhida humanitária (art. 15, I). Quanto à proteção dos direitos do imigrante refugiado especificamente, o Anteprojeto, no seu art. 2º, se limitava a remeter ao cumprimento do direito interno e internacional pertinente, isto é, a Lei nº 9.474/97 e a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951.

Com relação à determinação do órgão competente para atender as demandas da apatridia, o Anteprojeto previa, em seu art. 25⁷⁶, a competência administrativa do CONARE, verificando-se, então, neste aspecto, um verdadeiro retrocesso provocado pela Lei de Migração.

Contudo, no geral, a entrada em vigor da Lei de Migração promoveu um imenso avanço do ordenamento jurídico brasileiro em relação às obrigações internacionais assumidas com a promulgação das Convenções de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e de 1961 sobre a Redução dos Casos de Apatridia.

76 “A pessoa apátrida será destinatária de instituto protetivo especial, consolidado em mecanismo de naturalização expressa, tão logo seja determinada a condição de apátrida pelo Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE.”

Segundo Bichara (2017), a regulamentação do procedimento de reconhecimento de apatridia não é disposta nos tratados, e, assim, incumbe à lei interna dos Estados (até por ser matéria de competência estatal) definir os trâmites administrativos para o reconhecimento da condição de apatridia de seus solicitantes.

Previamente, em 2014, o ACNUR, havia publicado um “Manual de proteção aos apátridas” que, embasado na Convenção de 1954, sugeria procedimentos de determinação da condição de apatridia de determinado sujeito aos Estados partes da Convenção (ACNUR, 2014).

Nesse sentido, Bichara defende a ampliação do alcance da Lei 9.474/97, que, segundo ele, poderia “precisar o conceito de apátrida e aumentar as competências do CONARE” (BICHARA, 2017, p. 247).

5.4 Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE)

Em um primeiro momento, o texto da Nova Lei, ao contrário do anteprojeto, não definiu os trâmites administrativos do reconhecimento da apatridia com clareza, tampouco designou quais seriam os órgãos responsáveis. Assim, muitos passaram a defender a competência do CONARE para tratar da questão.

O CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados – é um órgão colegiado, vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, que delibera sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil, constituído por representantes governamentais e não-governamentais.

Pelo governo, fazem parte do CONARE o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ - presidência), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Saúde (MS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Economia (ME), e a Polícia Federal (PF). Os atuais representantes da sociedade civil (titular e suplente, respectivamente) são da Cáritas Arquidiocesanais do Rio de Janeiro e de São Paulo.

O Comitê foi criado como órgão deliberativo por meio da Lei nº 9.474/97, no âmbito do Ministério da Justiça, para implementar a Convenção sobre os Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967. Tal órgão deliberativo analisa os pedidos de refúgio à luz dos tratados pertinentes e se pronuncia sobre o reconhecimento da condição de refugiado. Contudo, como já visto, nada constava sobre a competência específica do CONARE no caso de solicitação do apátrida.

Tendo em vista que a questão dos refugiados caminha lado a lado a dos apátridas, muitos defendem que o CONARE poderia perfeitamente cuidar da aplicação do Decreto

nº 4.246, de 22 de maio de 2002, que incorporou o Estatuto do Apátrida de 1954, bem como da nova Lei de Migração, no que atine aos direitos dos apátridas.

Segundo Bichara (2017, p. 249),

esse posicionamento justifica-se pelo cumprimento do art. 48 da Lei nº 9.474/97, que prescreve: 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 do Refugiado 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.

Além disso, outro argumento a ser considerado para uma atribuição de competência ao CONARE para atender aos pedidos de outorga de status de apátrida que lhe forem apresentados decorre da leitura do caput do art. 12 da Lei nº 9.474/97, que estabelece que o CONARE deve atuar: “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 do direito internacional dos refugiados”.

Entende-se que a referência às “demais fontes do direito internacional dos refugiados” sugere que devem ser considerados, no momento da análise dos pedidos de status de refugiados pelo CONARE, as normas internacionais que se aplicam aos refugiados que não se enquadram no Estatuto dos Refugiados de 1951, mas cujos casos se assemelham, conforme o que prescreve o art. 48 da Lei nº 9.474/97.

Dessa maneira, mesmo que houvesse resistência por parte do CONARE em cumprir os artigos 12 e 48 da Lei nº 9.474/97 neste sentido, a simples observância das regras do direito internacional sobre a interpretação dos tratados deveria conduzi-lo à aplicação do Estatuto do Apátrida.

A Convenção de Viena de 1969 sobre o direito dos tratados, com efeito, no intuito de diminuir o campo de interpretação e os riscos de equívocos quanto à aplicação dos tratados, regulamenta a matéria hermenêutica. Para tanto, estabeleceu a seguinte regra geral de interpretação: “um tratado deve ser interpretado de boa-fé segundo o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”. Para auxiliar na compreensão do que é “o sentido comum atribuível aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”, as disposições da Convenção de Viena de 1969 precisam que as partes contratantes devem levar em consideração o seu preâmbulo, anexos, tratados posteriores, práticas seguidas posteriormente na aplicação do tratado ou regras de direito internacional (BICHARA, 2017, p. 249).

Outro fundamento jurídico que atribui competência ao CONARE é decorrente da compreensão que se tem do conceito de apátrida, enfim estabelecido na Lei de Migração. Essa compreensão não exclui a condição de refugiado definida pelos critérios de elegibilidade enunciados no art. 1º da Lei nº 9.474/97. De acordo com inciso II deste artigo, são passíveis da concessão de outorga do status de refugiado não só aquele que demonstra sofrer perseguição por motivos de raça, religião e nacionalidade, mas aquele que, “não tendo nacionalidade e estando fora do país de residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele [...]”.

Percebe-se que, a depender das circunstâncias, a linha que separa o conceito de refugiado do conceito de apátrida pode ser muito tênue, portanto, a autoridade que analisa os pedidos dos refugiados deveria ser a mesma que analisa os pedidos de status de apátrida, cabendo-lhe a qualificação da situação exata.

Contudo, por outro lado, alguns defendem que

essa conclusão se mostra equivocada, embora carregada de bom intento, pois mesmo nos casos em que o Comitê tratasse de apreciação de pedido de refúgio de indivíduo que também fosse apátrida, o poder deliberativo do órgão somente poderia conceder-lhe o reconhecimento de refugiado, e isso, embora lhe garantisse os direitos previstos em lei, lhe privaria da possibilidade de adquirir nacionalidade brasileira, pois o reconhecimento de situação de apatridia é requisito para a naturalização destes indivíduos (BRASIL; FARIA, 2019).

Apesar da lógica por trás dos argumentos que defendem a competência do CONARE para cuidar dessa temática, no ano seguinte, em 2018, foram definidas Portarias especificando os procedimentos e órgãos responsáveis, como será visto adiante.

5.3 Reconhecimento da apatridia⁷⁷

Segundo o ACNUR (2014, p. 27),

os Estados têm ampla discricionariedade na elaboração e operação dos procedimentos de determinação da apatridia, uma vez que a Convenção de 1954 é silente sobre estas questões. Fatores locais, tais como a diversidade e o tamanho estimado da população apátrida, assim como a complexidade das questões jurídicas e probatórias a serem analisadas, influenciarão a abordagem adotada. Para que os procedimentos sejam eficientes, porém, a determinação da apatridia deve ser um objetivo específico do mecanismo em questão, mesmo não sendo necessariamente o único.

77 Para mais informações: <<https://bit.ly/3I3ef1e>> e <<https://bit.ly/3pdsWGw>>.

O governo brasileiro, por meio do Ministério da Justiça e Segurança Pública, lançou um sistema informatizado para tramitação dos pedidos de reconhecimento da condição de pessoa apátrida. Este serviço de reconhecimento garante proteção internacional e facilidade de naturalização.

O interessado pode ainda recorrer a qualquer unidade da Defensoria Pública da União e obter acompanhamento e assessoria jurídica gratuita no processo de reconhecimento da sua condição de apátrida.

O processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e deverá considerar as informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais.

Para utilizar esse serviço, três requisitos devem ser atendidos: i) não ser considerado como nacional por nenhum Estado, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954; ii) residir no Brasil; e iii) não ter antecedentes criminais nos países onde residiu nos últimos cinco anos.

A primeira etapa do procedimento é a apresentação de requerimento. O solicitante deve preencher formulário com informações e dados pessoais, sobre o país de nascimento, seus familiares, motivações para o pedido, entre outras.

A documentação necessária consiste em: i) comprovante de endereço no Brasil, ou declaração escrita; ii) qualquer documentação que disponha para comprovar sua condição de apátrida; iii) certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos ou justificativa por escrito contendo as razões de fato e de direito que o impossibilitam a apresentar a certidão (menores de 18 anos não precisam apresentar).

Pela plataforma, o interessado realiza o cadastro e o sistema encaminha a solicitação automaticamente para a unidade da Polícia Federal (PF) que será responsável pela análise do pedido. Todo o processo é feito eletronicamente.

Após aprovação dos documentos pela Polícia Federal, o requerente deverá comparecer presencialmente na unidade da Polícia Federal, conforme agendado, para apresentar os documentos originais e fazer a coleta da biometria.

Em seguida, o Departamento de Migrações fará a conferência dos documentos apresentados pelo requerente, e poderá realizar diligências, de ofício, a fim de verificar se o solicitante é considerado nacional de algum país estrangeiro.

Poderá também notificar o requerente, caso necessário, para complementar a documentação apresentada.

A decisão final de reconhecimento da condição de apátrida será publicada no Diário Oficial da União e o requerente será notificado para que compareça à unidade da Polícia Federal mais próxima ao município de sua residência, a fim de obter o Registro Nacional Migratório e a respectiva cédula de identidade.

5.4 Naturalização

A aquisição de nacionalidade (nacionalidade derivada) encontra previsão no artigo 12, II, alíneas a e b. Segundo o dispositivo, são brasileiros naturalizados

- a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral;
- b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994)

A primeira hipótese é denominada naturalização ordinária. Como requisitos, é necessário que o interessado tenha capacidade civil, tenha residência no território nacional, pelo prazo mínimo de 04 anos, saiba falar língua portuguesa (considerada as condições do naturalizado), não possua condenação penal ou esteja reabilitado, de acordo com o artigo 65 da Lei de Migração.

Ainda, o prazo de residência brasileira pode ser diminuído para um ano, se o imigrante possuir filho brasileiro, tiver cônjuge brasileiro e não estiver separado legalmente ou de fato no momento de concessão da naturalização. O prazo também pode ser diminuído se o imigrante prestar relevante serviço ao Brasil ou recomendar a sua naturalização em vista de sua capacidade profissional, científica ou artística.

A segunda hipótese prevê a naturalização extraordinária. Como requisitos, faz-se necessário 15 anos de residência ininterrupta e idoneidade moral. Para Silva (2010, p. 332):

É uma naturalização que se adquire pelo simples fato residência no País, por quinze anos ininterruptos, sem condenação penal. É justa, porque quem vive mais de quinze anos ininterruptos no País, com vida digna, convivendo e colaborando com os brasileiros, merece essa consideração da Constituição, que, no entanto, não quis impor-lhes uma naturalização tácita, respeitando sua condição de originário de outra pátria, mas facilitando-a com o mero requerimento, simples manifestação de vontade. E isso é uma prerrogativa à qual o interessado

tem direito subjetivo, preenchidos os pressupostos: quinze anos de residência ininterruptos e não condenação penal.

O Estatuto do Estrangeiro estabelecia o processo de naturalização e os requisitos necessários à sua obtenção. A concessão de naturalização era uma faculdade exclusiva do Poder Executivo, sendo que a satisfação das condições, exigências e requisitos legais não assegurava ao estrangeiro, necessariamente, o direito à naturalização.

Por isso, muitos apontavam essa questão como sendo uma incompatibilidade com o texto constitucional, que proclama ser brasileiro naturalizado o indivíduo que preencher os requisitos legais.

A Lei de Migração, por sua vez, prevê quatro tipos de naturalização: ordinária, e extraordinária, como já visto anteriormente; especial e provisória. A naturalização brasileira especial é aquela concedida ao cônjuge ou companheiro, há mais de cinco anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior, ou seja, que tenha sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de dez anos ininterruptos.

A naturalização provisória, por sua vez, será concedida a estrangeiro admitido no Brasil durante os primeiros dez anos de vida, estabelecido definitivamente no território nacional, podendo também ser concedida ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência no território nacional antes de completar dez anos de idade e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal.

Por fim, a naturalização, além de pessoal e intransferível, é também voluntária. O estrangeiro interessado deve se dirigir ao Departamento de Polícia Federal para realizar o requerimento, que será encaminhado ao Ministério da Justiça, que analisará a conveniência e oportunidade para a concessão da naturalização ao interessado.

5.5 Aplicabilidade prática da legislação

O surgimento de uma nova legislação sobre a temática dentro do contexto da nova realidade constitucional e de tratamento dos direitos humanos no Brasil foi essencial para acompanhar os padrões internacionais de proteção aos apátridas consagrados nas últimas décadas.

Logo em seu primeiro dispositivo, a Lei de Migração traz a definição de apátrida em consonância ao previsto no Estatuto dos Apátridas, reconhecendo que o imigrante e o visitante podem não ser apenas nacionais de outros Estados, mas também apátridas.

A própria designação expressa da figura do apátrida na Lei de Migração é uma importante evolução no ordenamento jurídico brasileiro. Assim, com a inserção de uma definição que deixa de ser apenas um conceito empregado por parte da doutrina e nos acordos internacionais e passa a ser juridicamente prevista na legislação interna, garante-se que possa haver maior conhecimento por parte da sociedade brasileira acerca da figura do apátrida e, aspecto ainda mais importante, maior proteção conferida a tais indivíduos (BARBOSA; LORETO, 2018, p. 131).

Outro aspecto importante é a previsão da possibilidade de um visto temporário de acolhida humanitária, permitindo ao apátrida ou estrangeiro estabelecer residência em território brasileiro por tempo determinado (art. 14, “c”, §3º). Além disso, em seu art. 30, também prevê a concessão de autorização de residência ao apátrida, refugiado ou asilado.

Para mais, em seu art. 26, §11, ressalta a garantia do direito de reunião familiar do apátrida, de forma a amenizar a imensa vulnerabilidade dessas pessoas, sendo este um dos principais mecanismos para assegurar a inclusão e socialização do indivíduo em seu novo contexto nacional.

Contudo, num primeiro momento, verificou-se grande falha no que diz respeito à aplicação prática da legislação, especialmente em relação a maneira pela qual tais direitos seriam concretizados. O texto legislativo não definiu os trâmites administrativos com clareza, tampouco designou quais seriam os órgãos responsáveis.

Posteriormente, com a publicação da Portaria Interministerial MJ/MESP nº 5, de 2018⁷⁸, foi disposto acerca do procedimento de reconhecimento da condição de apatridia e da naturalização facilitada.

Assim, foram estabelecidos quais são os documentos e as medidas necessárias, bem como perante quais órgãos da administração pública ocorrerão os distintos trâmites para a regularização migratória de refugiados, apátridas e asilados no Brasil.

A portaria detalha o processo de reconhecimento, que é iniciado por solicitação do interessado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou à Polícia Federal. Para além das garantias mencionadas anteriormente do art. 26, §2º da Lei de Migração, durante a tramitação do processo, o solicitante tem direito a todas as garantias e mecanismos de proteção e de facilitação da inclusão social, como documento de identidade, acesso à educação e aos serviços de saúde (BARBOSA; LORETO, 2018, p. 133).

A portaria também diz respeito à naturalização simplificada decorrente do reconhecimento da condição de apátrida. Uma vez reconhecida sua condição, caso o beneficiário opte pela naturalização brasileira, cabe ao Ministério da Justiça publicar, no

⁷⁸ Disponível em < <https://bit.ly/3jtCASJ>>.

prazo de 30 dias, portaria de instauração de processo simplificado de naturalização com os atos necessários à sua efetivação. Ao solicitante, por sua vez, cabe comprovar residência em território nacional pelo prazo mínimo de dois anos, dentre outros requisitos.

O solicitante também tem direito a residência provisória, cuja autorização tem seu trâmite na Polícia Federal, tornando o processo mais célere e simplificado. A decisão sobre o pedido é de competência do secretário nacional de Justiça do Ministério da Justiça.

Aqueles que não têm recursos para custear a regularização migratória podem declarar condição de hipossuficiência econômica, promovendo a isenção de taxas e de pagamentos de multas. De acordo com a portaria, a condição de hipossuficiência econômica pode ser justificada em razão da ausência de renda ou então adequação do perfil de renda familiar de até meio salário mínimo per capita ou total de até três salários mínimos.

Os primeiros casos de reconhecimento de apatridia pelo Estado brasileiro no âmbito da Nova Lei de Migração ocorreram em 2018, pouco mais de um ano após as promulgações da Lei nº 13.445/2007 e do Decreto nº 9.199/2017.

Pelas Portarias nº 900 e 901 do Ministério da Justiça, de 25 de junho de 2018, foram reconhecidas, respectivamente, as condições de apatridia de Souad e Maha Mamo (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018a).

Nascidas em território libanês na década de 1980, as irmãs Mamo são filhas de Jean Mamo e Kifah Nachar, sírios que selaram união conjugal através de matrimônio inter-religioso (ele cristão e ela, muçulmana), prática ilegal segundo as leis domésticas do país sírio e que, por essa razão, migraram para o Líbano, onde se instalaram e tiveram três filhos.

Contudo, o critério de aquisição de nacionalidade do Estado libanês é o *jus sanguinis*, portanto, as crianças não tinham direito à nacionalidade do Líbano, pois seus pais eram sírios. Na Síria, por sua vez, o direito se tornou igualmente inexigível, pois, embora seu pai fosse nacional do país e pudesse, em regra, atribuir-lhes sua nacionalidade, seu casamento com Kifah não pôde ser convalidado, assim como o registro das crianças, que se tornaram apátridas (FREITAS; FARIAS, 2019).

A ausência de documentação impediu que Maha e seus irmãos tivessem acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e também não lhes era permitido trabalhar ou estudar. Maha relata que viveu 26 anos no Líbano, “sem documentos, sem nada, sem

existir. Sem direito à nacionalidade você não existe no mundo, é apenas uma sombra que está andando”⁷⁹.

Ao longo de dez anos, Maha e seus irmãos enviaram pedidos de ajuda a embaixadas, presidentes e ministros de mais de 190 países, sem sucesso em todas as tentativas, até que, na segunda investida, a família conseguiu que o Brasil emitisse um “passaporte emergencial” e os acolhesse como refugiados, na mesma época em que o Brasil abriu as portas para acolher refugiados sírios que fugiam da guerra no país.

Em 2014, período marcado pelas ondas migratórias de refugiados sírios, Maha e seus irmãos receberam vistos e passaportes para poderem viajar, todos emitidos pela embaixada brasileira e, finalmente, chegaram ao Brasil.

Após enfrentarem diversos percalços, inclusive a perda de seu irmão em uma tentativa de assalto em Belo Horizonte (MG), em 2016, Maha e sua irmã, Souad, foram reconhecidas como refugiadas pelo Estado brasileiro e, finalmente, em 2018, tiveram reconhecidas suas condições de apátrida, já sob a égide da Lei de Migração.

Dias após, também por meio de Portaria do Ministério da Justiça, pautada nos termos do Art. 12, II, "a", da Constituição Federal e em conformidade com os artigos 26 e 65 da Lei de Migração, ambas puderam comemorar suas naturalizações ao Estado Brasileiro, pelas quais passaram a gozar como nacionais dos direitos outorgados pela Constituição e leis do Brasil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2018b).

Em 2020, a Agência Brasil divulgou em recente balanço feito pelo Ministério da Justiça os perfis das pessoas que já tiveram seu reconhecimento de apátrida pelo Estado brasileiro deferido. O relatório⁸⁰ revela que os dezesseis imigrantes, nove mulheres e sete homens, foram reconhecidos como apátridas desde a nova Lei de Migração. Os 16 apátridas reconhecidos pelo Brasil são originários dos seguintes países: Síria (2), Egito (2), China, Polônia, Kuwait, Suriname, Alemanha, Paraguai, Palestina, Líbano (4) e Japão. “Do total, sete reconhecimentos ocorreram em 2020 [e] quatro se naturalizaram brasileiros em 2018 e 2019” (AGÊNCIA BRASIL, 2020).

Com isso, os, até então, apátridas têm garantidos não apenas o direito de residir em território nacional por prazo indeterminado, mas de gozar, em pé de igualdade, de todos aqueles direitos constitucionalmente garantidos a todos os demais nacionais

79 Reportagem realizada por Marília Marques. Disponível em: <<https://glo.bo/3sD1mne>>. Acesso em 03 de março de 2021.

80 Disponível em: <<https://bit.ly/3D9kltc>>.

brasileiros, com exceção apenas dos que são exclusivos dos brasileiros natos, consoante art. 12, §3º da Constituição Federal.

A princípio, a “simples” revogação do Estatuto do Estrangeiro, substituído pela Nova Lei de Migração já revela os avanços trazidos à luz da Constituição de 1988, permitindo a saída de um regime autocrático e intolerante para um Estado democrático de direito.

De qualquer forma, ao reconhecer a figura do apátrida, mesmo que de forma limitada na Lei de Migração, o Estado brasileiro admite a sua obrigação de assegurar direitos mínimos de tais indivíduos. Destarte, a Lei prevê que à pessoa que requerer o status de apátrida seja garantido o direito de residir no Brasil até a obtenção da resposta ao seu pedido. Nesse aspecto, reconhece-se um avanço significativo do direito interno. Acrescenta-se ainda que a Lei alinha-se ao standard internacional no que concerne à facilitação de aquisição de nacionalidade do país de acolhimento (BICHARA, 2017, p. 242).

Em que pese tais avanços, verifica-se, ainda, uma escassez de dados que permitam uma avaliação profunda do efetivo progresso garantido pela legislação.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A nacionalidade é uma expressão da dignidade humana e um dos principais direitos humanos fundamentais, consagrada pelo texto constitucional brasileiro e por instrumentos internacionais. Consiste no vínculo jurídico-político que une o indivíduo a um Estado, de modo que lhe outorga direitos e impõe obrigações.

A ausência desse vínculo resulta no fenômeno chamado apatridia. Nesta condição, o apátrida situa-se em um limbo jurídico, de forma que não faz parte dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.

Em virtude do exposto nas primeiras seções, percebe-se que a apatridia não surge ao acaso. Da mesma forma que o reconhecimento e atribuição de uma nacionalidade provém de uma ação estatal, a perda de uma nacionalidade, por qualquer das razões elucidadas ao longo do trabalho, também é oriunda de uma ação ou omissão dos Estados que compõem a sociedade internacional.

Além disso, mesmo que os Estados ratifiquem os documentos internacionais, o problema persiste, tendo em vista que muitos deles não se comprometem a propiciar a concretização dos direitos dos apátridas, como a facilitação aos estudos, moradia, acesso à justiça, saúde, entre muitos outros.

O problema da apatridia não afeta um Estado de forma isolada. Hoje, segundo dados do ACNUR, cerca de 10 milhões de pessoas vivem sob o status de apátrida, privados de uma nacionalidade e dos direitos inerentes a ela, como se excluído da humanidade. Para Arendt (1989, p. 330), a “privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo [...]”.

A definição jurídica internacional do termo “apátrida” encontra previsão na Convenção sobre Estatuto dos Apátridas, de 1954, conceituado como “toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado”.

O presente trabalho buscou salientar a importância da nacionalidade enquanto direito fundamental da pessoa humana, explicando a presença deste instituto tanto na legislação brasileira, na esfera constitucional e infraconstitucional, como também nos instrumentos e mecanismos internacionais.

Ressaltar a relevância do direito à nacionalidade é de suma importância para entender a problemática da apatridia enquanto uma violação de direitos humanos e suas origens, desde a Antiguidade Clássica, em Roma, passando pelo século XX, especialmente no período entre guerras, até os dias atuais, além de seus desdobramentos e consequências tanto para os indivíduos isoladamente como para o cenário internacional, como por exemplo no aumento dos fluxos migratórios.

Em um segundo momento, o trabalho buscou contextualizar o fenômeno da apatridia no cenário internacional, tratando do papel do ACNUR como responsável pela identificação, proteção e prevenção da apatridia e das principais convenções internacionais sobre o tema: a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, de 1954, e a Convenção para Redução dos Casos de Apatridia, de 1961.

Por fim, trouxe um enfoque voltado para a legislação brasileira, tanto na esfera constitucional como infraconstitucional, ressaltando a evolução do Estatuto do Estrangeiro para a Nova Lei de Migração, de 2017, que trouxe expressivos avanços, além de trabalhar também os procedimentos de reconhecimento da apatridia e naturalização.

A simples substituição do Estatuto pela Nova Lei, modificando uma série de perspectivas a respeito do estrangeiro, antes visto sob uma ótica de ameaça, resquício da doutrina de segurança nacional e interesse público advinda da Ditadura Militar, já é por si só um avanço. A Lei de migração é agora alicerçada na garantia e promoção dos direitos humanos e é dotada de linguagem mais positiva que a adotada pelo Estatuto.

Buscou-se também realizar uma análise acerca da aplicabilidade prática da legislação brasileira no que concerne ao tema, ou seja: em que medida a mudança na

legislação de fato promoveu avanços no cenário fático? Restou concluído que, apesar do texto da lei, num primeiro momento, deixar certas lacunas que não permitiam ter clareza acerca de como os direitos assegurados pela legislação seriam concretizados, foram surgindo, posteriormente, mecanismo capazes de suprir tais lacunas, como a Portaria MJ/MESP nº 5, de 2018, que dispôs acerca do procedimento de reconhecimento da apatridia e da naturalização facilitada.

Observou-se que, de fato, apesar dos percalços, a legislação promoveu avanços significativos, promovendo a naturalização brasileira de pessoas apátridas a partir de 2018, sendo o Brasil inclusive considerado modelo paradigma pelas entidades internacionais como as Nações Unidas.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHIRON, Marylin. **Nacionalidade e apatridia: Manual para Parlamentares nº 11.** ACNUR, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/3jQBNL7>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

ACNUR. **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia.** 1961. Disponível em: <<https://bit.ly/37esPT0>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.** 1951. Disponível em: <<https://bit.ly/3rrvDp1>>.

ACNUR. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.** 1954. Disponível em: <<https://bit.ly/3qmcnre>>. Acesso em: 12 fev. 2021.

ACNUR lança hoje campanha global pelo fim da apatridia até 2024. ACNUR Brasil, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3G0VcTB>>.

ACNUR. **Manual de Proteção aos Apátridas: De acordo com a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas.** Genebra: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3b7YuXi>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

ACNUR. **Nacionalidade e apatridia.** Manual para parlamentares n. 22. Genebra: ACNUR, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/3np0cdC>>.

ACNUR. **Prevenção e Redução da Apatridia: Convenção da ONU de 1961 para Reduzir os casos de Apatridia.** 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3A9iqVH>>.

ACNUR. **Protegendo o Direito dos Apátridas:** Convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Genebra, 2011a. Disponível em: <<https://bit.ly/3I2WrTg>>.

Agência Brasil explica: o que é apátrida e como pedir reconhecimento. Agência Brasil, Brasília, 16 de agosto de 2021, Justiça. Disponível em: <<https://bit.ly/3I3ef1e>>.

ANDRADE, W. C. ; FANTAZZINI, O.. Dossiê “A apatridia” - o direito de se ter um lugar a que chamamos de Pátria. Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 6, p. 33-60, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3zUiEA1>>.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo:** antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

_____. Origens do totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1973.

ARRIAGA, Lara. **O direito fundamental à nacionalidade no Brasil:** perspectivas para o século XXI. Rev. Fac. Dir. Uberlândia, MG. v. 46. n. 2. p. 82-118. jul./dez. 2018.

BARBOSA, Guilherme Vieira. **A Ausência de Nacionalidade como fator de risco à condição do cidadão estrangeiro:** a questão jurídico-social dos apátridas como uma nova construção do pensamento jurídico internacional. Franca, USP, 2015. Dissertação de Mestrado em Direito, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2015.

BARBOSA, Pedro Henrique; LORETO, Sylvio. A nova Lei de Migração e a proteção conferida ao apátrida: alinhamento brasileiro ao padrão internacional de direitos humanos. Brasília: Uniceub, v.15, n.3, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3LSmDSo>>.

BAUTISTA, Violeta A. C. Carecer de Derechos: una introducción a los estudios teóricos sobre la apatridia, em Revista Videre. Dourados, MS, v. 9, n.º 17, 2017, pp. 118-138. Disponível em: <<https://bit.ly/3frj0Vm>>.

BENHABIB, S. The Reluctant Modernism of Hannah Arendt. London: Sage Publications, 1996.

BENHABIB, Seyla. The Right of Others. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

BICHARA, Jahyr-Philippe. O tratamento do apátrida na nova lei de migração: entre avanços e retrocessos. Brasília: Uniceub, v.14, n.2, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/3KadnZB>>.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/3Fw8R45>>. Acesso em: 07 fev. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/3cZZUo5>>.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <<https://bit.ly/3cYd44W>>.

BRASIL, Deilton R.; FARIA, Tatiane G. M. A Situação dos Apátridas na Nova Lei de Migração Brasileira: Diálogos com os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Fraternidade. Rio de Janeiro: Quaestio Juris, vol. 12, nº. 04, 2019. pp. 23-42. Disponível em: <<https://bit.ly/3K5v2BM>>.

BRASIL, **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Brasília, DF, jul. 1997. Disponível em: <<https://bit.ly/3fODGb1>>.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <<https://bit.ly/3zXy06D>>. Acesso em: 09 fev. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466343-1/SP**. PRISÃO CIVIL. Depósito. Depositário infiel. Alienação fiduciária. Decretação da medida coercitiva. Inadmissibilidade absoluta. Insubsistência da previsão constitucional e das normas subalternas. Interpretação do art. 5º, inc. LXVII e §§1º, 2º e 3º, da CF, à luz do art. 7º, §7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica). Recurso improvido. Julgamento conjunto do RE nº 349.703 e dos HCs nº 87.585 e nº 92.566. É ilícita a prisão do depositário infiel, qualquer que seja a modalidade do depósito. Recorrente: Banco Bradesco S/A. Recorrido: Luciano Cardoso Santos.

Relator: Ministro Cezar Peluso, 03 de dezembro de 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/3desELe>>. Acesso em: 14 de fev. 2021.

BRIERLY, J. L. **Direito Internacional**. Trad. por M. R. Crucho de Almeida. 4. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1979. Trad. de: *The Law of Nations*. 6. ed. 1963.

BRITO, Fausto. **A ruptura dos direitos humanos na filosofia política de Hannah Arendt**. *Kriterion*, Belo Horizonte, n° 127, Jun./2013, p. 177-196.

CAHALI, Youssef Said. **Estatuto do Estrangeiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CARVALHO, Lidiane Araújo Aleixo de. O Sistema de Proteção Internacional aos Indivíduos Apátridas e a Atuação do Estado Brasileiro. Natal, UFRN, 2017. Dissertação de Mestrado em Direito, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: Avanços e Expectativas. *Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI)*. n. 26. Set. 2019/Abr. 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3rofuR9>>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2003.

DEL'OMO, Florisbal de Souza. A Emenda Constitucional N° 54 e o resgate da cidadania brasileira para filhos de nacionais nascidos no estrangeiro. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, p. 475-490, 2008.

DOI, Lina Tieco. *Mulheres apátridas: A discriminação de gênero como gerador da apatridia*. Curitiba, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3KIk2ux>>.

FREITAS, Jéssica; FARIAS, Winnie. Concessão da nacionalidade brasileira às irmãs Maha e Souad Mamo: Avanço da proteção aos apátridas na Nova Lei de Migração. *Revista de Filosofia do Direito, do Estado e da Sociedade*, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3ttDs02>>.

Fundação Getúlio Vargas. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. Liga das Nações. Disponível em: <<https://bit.ly/3eDuWIR>>.

GIBNEY, Matthew J. Statelessness and citizenship in ethical and political perspective. Published online by Cambridge University Press. Edited by Alice Edwards and Lauren Van Waas, 2014.

GORIS, Indira; HARRINGTON, Julia; KOHN, Sebastian. Statelessness: what it is and why it matters. 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3fDnoAs>>.

Governo do Brasil. Obter reconhecimento da condição de apátrida, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3pdsWGw>>.

GUERIOS, José Farani Mansur. Condição jurídica do apátrida. 1956. 66 f. Tese (Concurso á cadeira de Direito Internacional Privado) - Faculdade de Direito do Paraná, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 1956.

GUERRA, Sidney. Alguns Aspectos sobre a Situação Jurídica do não nacional no Brasil: Da Lei do Estrangeiro à Nova Lei de Migração. **Revista Direito em Debate**. Ijuí, n. 47, p. 90-112, 2017.

JUSTO, Nathalia. O regime internacional de proteção às pessoas apátridas em dois momentos: contribuições para uma análise sobre a relação entre apatridia, cidadania e ordem internacional. 2012. 194 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

KENICKE, Pedro Henrique G. O Estatuto do Estrangeiro e a Lei de Migrações: Entre a Doutrina da Segurança Nacional e o Desenvolvimento Humano. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

KUROCE, Ellen. Apatridia: Do acesso aos Direitos Humanos e Fundamentais. Presidente Prudente/SP, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3qH2TJT>>.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos**: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LISOWSKI, Telma Rocha. **A apatridia e o “direito a ter direitos”**: um estudo sobre o histórico e o estatuto jurídico dos apátridas. Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná. Curitiba, n. 3, p. 109-134, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3nuf7Dk>>.

MARCO, Carla Fernanda de. Direito à nacionalidade, direito fundamental. A apatridia e a competência atributiva da ONU. Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/33Isade>>.

MARMELSTEIN, George. **Curso de Direitos Fundamentais**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARQUES, Marília. “Vivi 26 anos sem existir”, diz refugiada que nunca teve nacionalidade. G1 DF, 2018. Disponível em: <<https://glo.bo/3sD1mne>>.

MASSEY, Hugh. Legal and Protection Policy Research Series. UNHCR and De Facto Statelessness. Division of International Protection, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3rohfvV>>.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MAZZUOLI, Valério de Olivera. Direitos Humanos e cidadania: uma nova concepção introduzida pela Constituição Federal de 1988. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, nº 55/56, 2005, p. 335.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. Curso de direito internacional público. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 1.

MELO, Karine. Brasil reconheceu sete apátridas em 2020. Agência Brasil, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3nAJ3h9>>.

MELVILLE, Theresa Silva. **Apatridia no Mundo Contemporâneo: Análise Histórica e Normativa dos Casos de Apatridia**. 2018. 126 f. (Monografia em Relações Internacionais) – . Universidade Federal de Roraima, Boa Vista, 2019.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Diário Oficial Da União. Portarias nº 900 e 901, de 25 de junho de 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3A99Q9j>>.

NAÇÕES UNIDAS. Centro Regional de Informação para a Europa Ocidental, 2021. Disponível: <<https://bit.ly/3dbwSTh>>.

OIM. Glossário sobre migrações, n.22. Genebra: OIM, 2009.

Opinião Consultiva OC – 4/48. Disponível em: <<https://bit.ly/384QFRa>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <<https://uni.cf/3cXp4nh>>. Acesso em: 08 fev. 2021.

Organização dos Estados Americanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”), 1969. Disponível em: <<https://bit.ly/386E4wy>>.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. *A pátria dos sem pátria: direitos humanos & alteridade*. Porto Alegre: Ed. da UniRitter, 2011.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade**. Editora Atlas, 2014.

PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 13ª edição, São Paulo. Editora Saraiva. 2012.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969**. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. 4.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 1ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REFUGEES INTERNATIONAL. *Refugees International*, 2021. Disponível em: <<https://bit.ly/3mKkSez>>.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, direitos humanos e migrações internacionais. *RBCS*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 149-164, jun. 2004.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos Reis. *O Brasil e o combate à apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos*. Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa/PB, 2016.

REIS, Ulisses Silvério dos. **O Brasil e o Combate à Apatridia no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público: Curso Elementar**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____, José Francisco. *Le Droit International de la Nationalité, Recueil des Cours*, t. 198, Dordrecht/Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1986-III.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; FERNANDES, Mariana. O regime jurídico internacional da apatridia: a América do Sul e o Caribe. *Inter Relações*, São Paulo, ano 12, n. 36, p. 3, jul./dez. 2012.

SANT'ANNA, Luma; ROSSO, Maria. Brasileirinhos Apátridas: O caso dos filhos de brasileiros nascidos no exterior. *Revista de Direito Brasileira*, 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo: Malheiros. 2011.

SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 33ª ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. Malheiros, 2014.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SIMÕES, Bárbara; CAMPOS, Carmen. Apátrida em legislações discriminatórias de gênero. *Rev. Direito e Práx.*, Rio de Janeiro, Vol. 10, N.03, 2019, p. 1725-1744. Disponível em: <<https://bit.ly/3I7wB0k>>.

STAPLES, Kelly. *Statelessness and the politics of misrecognition*. Berlim: Springer, 2012.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *A Study of Statelessness*, United Nations, August 1949, *Lake Success - New York*, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1. Disponível em: <<https://bit.ly/3qoeNYS>>. Acesso em: 16 março 2021.

UN Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Report of the working party on an International convention on Human Rights. 1947b. Disponível em: <<https://bit.ly/3xgsi0n>>.

VAN WAAS, Laura. Nationality matters: statelessness under international law. Antwerp: Intersentia, 2008.

Varella, Marcelo Dias. Direito Internacional Público, Saraiva Jur., 7ª Edição, 2018.