

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

VICTOR ALEXANDRE AULER

**APÁTRIDAS: DA NACIONALIDADE À CIDADANIA
A PARTIR DA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2019

VICTOR ALEXANDRE AULER

**APÁTRIDAS: DA NACIONALIDADE À CIDADANIA
A PARTIR DA LEI DE MIGRAÇÃO BRASILEIRA.
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Sinara Camera

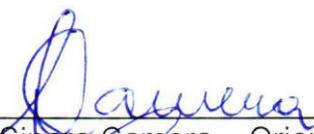
Santa Rosa
2019

VICTOR ALEXANDRE AULER

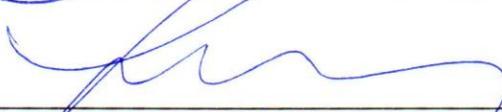
**APÁTRIDAS: DA NACIONALIDADE À CIDADANIA A PARTIR DA LEI DE
MIGRAÇÃO BRASILEIRA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

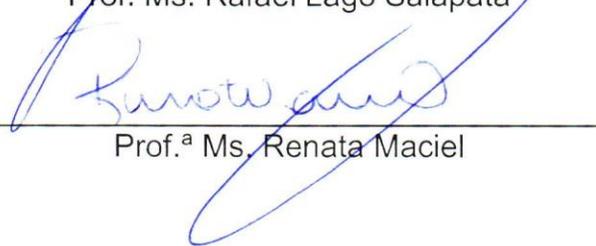
Banca Examinadora



Prof.^a Dr.^a Sinara Camera – Orientadora



Prof. Ms. Rafael Lago Salapata



Prof.^a Ms. Renata Maciel

Santa Rosa, 08 de julho de 2019.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente à minha família, meus irmãos, avós, e especialmente a vocês, mãe Lori e pai Rudi, fonte do meu incentivo e espelho do meu caráter. Obrigado por todo suporte emocional e material. Amo vocês!

Dedico, igualmente, a minha amada Ariana por todo o amor, carinho e compreensão ao longo da jornada, bem como toda sua família, por todo o suporte e apoio. Você são minha família também!

A Deus, base da minha fé e esperança, sempre ao meu lado guiando os meus passos e orações. Gratidão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora Professora Doutora Sinara Camera, pela orientação do presente trabalho e conhecimentos transmitidos, que foram de grande valia para a execução da pesquisa.

Agradeço a todo o corpo docente do Curso de Direito das Faculdades Integradas Machado de Assis pelos conhecimentos transmitidos durante toda a graduação os quais levarei para toda a vida.

Age de modo que consideres a humanidade tanto na tua pessoa quanto na de qualquer outro, e sempre como objetivo, nunca como simples meio.

Immanuel Kant.

RESUMO

O tema deste trabalho de conclusão de curso refere-se ao estudo dos indivíduos apátridas. Os apátridas são pessoas que não tem a nacionalidade reconhecida em virtude da secessão de Estados, pertencimento a minorias étnicas cujas leis estatais não atribuem nacionalidade, penas de desnacionalização, etc. Dessa forma, não possuem os direitos básicos dos indivíduos que têm nacionalidade e a proteção que enseja, como o registro civil, o acesso à saúde, ao emprego, à habitação, à educação, proteção diplomática, etc. A delimitação temática refere-se ao tratamento jurídico previsto aos apátridas, pela análise dos mecanismos de proteção e de reconhecimento de nacionalidade a partir da Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017). O problema principal da pesquisa é: em que medidas os instrumentos normativos afirmados pelo Brasil, notadamente a partir da Lei 13.445/2017, oferecem proteção e possibilidades de inclusão e cidadania ao apátrida? O objetivo geral é estudar os mecanismos de proteção aos apátridas, a partir da análise da Lei de Migração, analisando os procedimentos de reconhecimento de apatridia e concessão de nacionalidade. Os objetivos específicos do trabalho são três: a) contextualizar as questões envolvendo apatridia, nacionalidade e cidadania, correlacionando apatridia e refúgio; b) analisar as disposições da Lei de Migração quanto à proteção aos apátridas e c) verificar os procedimentos de reconhecimento da condição de apátrida pela Lei de Migração e os procedimentos para concessão de nacionalidade. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa de caráter teórico, pela análise da legislação em conjunto com a doutrina. O estudo tem fins explicativos, com coleta de dados bibliográfica e documental, por documentação indireta, com análise qualitativa dos dados. O método de abordagem é o hipotético-dedutivo e os de procedimento o histórico e o comparativo. O presente trabalho é estruturado em dois capítulos: o primeiro trata dos apátridas e mecanismos de proteção, sendo dividido em três subseções. A primeira refere-se à conceituação e condição dos apátridas e a importância da nacionalidade e da cidadania. A segunda, aos principais mecanismos de proteção aos apátridas no cenário internacional. A última subseção refere-se à análise dos mecanismos de proteção aos refugiados, e sua correlação com a apatridia. O segundo capítulo dispõe sobre os procedimentos de reconhecimento de nacionalidade e inclusão para o apátrida, igualmente dividido em três subseções: a primeira refere-se à proteção ao apátrida a partir da Lei de Migração. A segunda aborda os mecanismos de proteção e simplificação de reconhecimento da condição de apatridia. Na última subseção, estudam-se as possibilidades de inclusão e cidadania do Apátrida pela Lei de Migração. A partir das análises realizadas, pode-se concluir que a Lei de Migração, que objetiva simplificar o reconhecimento da condição dos apátridas e facilitar o processo de nacionalização, tem oferecido condições, ainda que somente de direito, para garantir os direitos fundamentais e a inclusão cidadã. Entretanto, faz-se necessária a desburocratização do processo de reconhecimento de apatridia, com a instituição de políticas públicas de apoio.

Palavras-chave: apatridia – Lei de Migração – proteção – nacionalidade – cidadania.

ABSTRACT

The subject of this course's completion work refers to the study of stateless individuals. Stateless persons are people who doesn't have nationality recognized by virtue of secession of States, belonging to ethnic minorities whose state laws do not assign nationality, denationalisation penalties, among other factors. In this way, they don't have the basic rights of individuals who have nationality and protection they provides, such as civil registration, health access, employment, housing, education, diplomatic protection, etc. The thematic delimitation refers to the legal treatment provided to stateless persons, the analysis of protection mechanisms and the recognition of nationality on the Brazilian Migration Law (Law 13.445/2017). The main problem of the research is: in what measures do the normative instruments affirmed by Brazil, notably from Law 13.445/2017, offer protection, inclusion and citizenship possibilities to the stateless person? The general objective is study the mechanisms of protection to stateless persons, based on the analysis of the Migration Law, analyzing the proceedings for recognition of nationality and citizenship guarantee as a form of inclusion. The research is composed of three specific objectives: a) to contextualize issues involving statelessness, nationality and citizenship, correlating statelessness and refuge; b) analyze the provisions of the Migration Law regarding the protection of stateless persons and c) verify the procedures for recognition of stateless status by the Migration Law and procedures for granting citizenship. As for the methodology, it's a theoretical character research, by the analysis of the legislation together with the doctrine. The study has explanatory purposes, with bibliographical and documentary data collection, by indirect documentation, with qualitative data analysis. The approach method is the hypothetical-deductive and the procedures the historical and comparative. The present work is structured in two chapters: the first deals with the protection mechanisms to the stateless persons, being divided into three subsections. The first subsection concerns the conceptualization and condition of stateless people and the nationality and citizenship importance. The second, the main mechanisms to protect stateless persons in the international scene. The last subsection refers to the analysis of refugee protection mechanisms and their correlation with statelessness. The second chapter dispose about the recognition procedures of nationality and inclusion for the stateless person, also divided into three subsections: The first one refers to stateless protection from the Migration Law. The second approach refers to mechanisms of protection and simplification of recognition of statelessness. In the last subsection, the possibilities of inclusion and citizenship of the Stateless Person by the Law of Migration are studied. From the analyzes carried out, it can be concluded that the Migration Law, which aims to simplify the recognition of the stateless people condition, as well as to facilitate the nationalization process, offer conditions, even if only in law, to guarantee the fundamental rights and the citizens inclusion. However, it is necessary to reduce the bureaucratization of the recognition of statelessness process, with the institution of public policies of support.

Keywords: statelessness - Migration Law - protection - nationality - citizenship.

LISTA DE ABREVIACOES, SIGLAS E SÍMBOLOS.

p. – página

 - parágrafo

n - número

ACLNR – Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

DPU – Defensoria Pública da União

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

IMDH – Instituto de Migração e Direitos Humanos

ONU – Organização das Nações Unidas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 APÁTRIDAS E MECANISMOS DE PROTEÇÃO.....	13
1.1 NACIONALIDADE, CIDADANIA E APATRIDIA.....	14
1.2 APÁTRIDAS E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL.....	20
1.3 APATRIDIA E REFUGIO: QUESTÕES IMBRICADAS.....	27
2 PROCEDIMENTOS DE RECONHECIMENTO DE NACIONALIDADE E INCLUSÃO PARA O APÁTRIDANO BRASIL.....	35
2.1 A PROTEÇÃO AO APÁTRIDA PELO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA LEI Nº 13.445/2017.....	36
2.2 MECANISMOS DE PROTEÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APATRIDIA.....	42
2.3 A LEI DE MIGRAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO E CIDADANIA DO APÁTRIDA.....	50
CONCLUSÃO	56
REFERÊNCIAS.....	62

INTRODUÇÃO

A apatridia, cujo estudo representa o tema do presente Trabalho de Conclusão de Curso, é uma problemática humanitária, de relevância histórica e atual. Os apátridas são pessoas que não tem a nacionalidade reconhecida em virtude de uma série de fatores: secessão de Estados, pertencimento a minorias étnicas cujas leis estatais não atribuem nacionalidade, penas de desnacionalização, dentre outros.

Notadamente após a Segunda Guerra Mundial, alheias à sua vontade, inúmeras pessoas migraram massivamente em razão de crises humanitárias, da secessão de Estados, ou de perseguição étnica, política ou religiosa, perdendo sua nacionalidade e/ou não tendo logrado o seu reconhecimento pelo país destino, tornando-se, dessa forma, apátridas.

Os apátridas sequer podem casar-se legalmente, registrar uma criança recém-nascida, ou abrir uma conta bancária. Não raro, são privados de liberdade, enfrentando longos períodos de detenção por não terem capacidade de provar quem são e o local de onde vieram. Trata-se de um transtorno que afeta gerações inteiras que não tendo nacionalidade reconhecida e identidade com nenhum local, são ignoradas e tratadas como invisíveis, vivendo à margem da sociedade.

Nesse sentido, considerando a particular condição de vulnerabilidade dos indivíduos que não possuem uma nacionalidade reconhecida, a comunidade internacional, objetivando criar uma proteção especial, desenvolveu dois tratados internacionais sobre a apatridia. A Convenção de 1954, relativa ao Estatuto dos Apátridas, trouxe a definição sobre quem deve ser considerado “apatrida”, bem como o estabelecimento de padrões mínimos de tratamento e direitos, sendo promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002.

Posteriormente, adveio a Convenção de 1961 para reduzir os casos de apatridia, que visa guiar os Estados na prevenção e na redução com égide prevista em suas legislações nacionais. O Brasil ratificou a Convenção por meio do Decreto nº 8.501/15, reforçando a relevância desse problema social que afeta, segundo estimativa do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, pelo

menos 10 (dez) milhões de pessoas ao redor do mundo (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014b).

Nesse sentido, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, foi instituída a Lei de Migração (Lei 13.445/2017) que dispõe sobre os direitos e os deveres dos migrantes, regula a sua entrada e estada no País, bem como estabelece princípios e diretrizes para a sua inclusão, sendo regulamentada pelo Decreto 9.199/2017. No que concerne à apatridia, a Lei prevê pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro expressamente, o instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização.

A delimitação temática do presente Trabalho refere-se ao tratamento jurídico previsto aos apátridas, pela análise dos mecanismos de proteção e o reconhecimento de nacionalidade como uma questão humanitária, considerando as possibilidades de inclusão e de cidadania a partir da Lei de Migração brasileira (Lei 13.445/2017).

Dessa forma, o estudo dos apátridas justifica-se tendo em vista que o recorte deste trabalho apresenta tema novo, ao passo que a legislação brasileira de migração - que confere o tratamento jurídico aos apátridas - passou a vigorar em novembro de 2017. O reconhecimento de nacionalidade é imprescindível para a concretização da dignidade da pessoa humana, consistindo dois conceitos que “caminham de mãos dadas” contribuindo na busca da garantia dos direitos fundamentais para todos os indivíduos e da inclusão cidadã.

Nesse contexto encontra-se a problemática da pesquisa, que pretende responder ao seguinte problema: em que medida ocorre a efetiva proteção dos apátridas e a simplificação do processo de reconhecimento da apatridia e de concessão de nacionalidade pela nova Lei de Migração?

Para alcançar uma resposta à pergunta de pesquisa, foram estabelecidos um objetivo central, que norteará a perquirição, e três objetivos específicos, para as análises necessárias à consecução do escopo principal. Assim, o objetivo geral do trabalho é analisar o instituto protetivo especial ao apátrida previsto na Lei de Migração Brasileira (Lei 13.445/2017) e os procedimentos de reconhecimento da condição de apatridia e concessão de nacionalidade com vistas à inclusão e cidadania.

Como objetivos específicos do trabalho foram propostos três: a) contextualizar as questões envolvendo apatridia, nacionalidade e cidadania, classificando a apatridia

no cenário internacional pelas Convenções Internacionais, correlacionando, ainda, apatridia e refúgio; b) analisar as disposições da nova Lei de Migração no que se refere à proteção aos apátridas, seus direitos e deveres; c) verificar os procedimentos de reconhecimento da condição de apátrida pela Lei de Migração e seu respectivo Regulamento (Decreto 9.199/2017), bem como os procedimentos para concessão de nacionalidade, com vistas à inclusão cidadã dos indivíduos no Estado.

Elegeu-se como metodologia do estudo, uma pesquisa de caráter teórico, com fins explicativos e análise qualitativa dos dados que serão coletados por documentação indireta, pela via bibliográfica (livros, artigos científicos e outros) e documental (normativas nacionais e internacionais pertinentes). O método de abordagem escolhido foi o hipotético-dedutivo, visando à confirmação ou refutação da hipótese formulada. Como métodos procedimentais utilizam-se os métodos histórico e comparativo. O primeiro para analisar as normativas de proteção ao apátrida criadas ao longo das últimas décadas e o segundo utilizado para o cotejo entre as Convenções Internacionais, a Lei de Migração (Lei 13445/17) e o seu Regulamento (Decreto 9199/17).

Para sistematizar as análises, o trabalho é estruturado em dois capítulos: o primeiro trata dos apátridas e mecanismos de proteção, sendo dividido em três subseções. A primeira subseção refere-se à conceituação dos apátridas e da condição que os atinge, bem como a importância da nacionalidade e da cidadania. A segunda diz respeito aos principais mecanismos de proteção aos apátridas previstos no cenário internacional. Por fim, a terceira subseção refere-se à análise dos mecanismos de proteção e da problemática envolvendo os refugiados, e a sua correlação com a apatridia.

O segundo capítulo versa sobre os procedimentos de reconhecimento de nacionalidade e inclusão para o apátrida, sendo dividido igualmente em três subseções: A primeira subseção refere-se à proteção ao apátrida no âmbito nacional do Estado Brasileiro a partir da Lei de Migração (Lei 13.445/2017). A segunda subseção aborda os mecanismos de proteção e simplificação de reconhecimento da condição de apatridia. Na última subseção, estudam-se as possibilidades de inclusão e cidadania do Apátrida pela Lei de Migração.

1 APÁTRIDAS E MECANISMOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL

A apatridia é uma problemática humanitária de relevância histórica e atual. Os indivíduos apátridas adquiriram essa condição principalmente após as grandes guerras. Atualmente, a apatridia é causada por diversos fatores, como a secessão de Estados, o pertencimento a minorias étnicas cujas leis estatais não atribuem nacionalidade, as penas de desnacionalização, dentre outros.

O objetivo principal deste capítulo é analisar as questões que envolvem, se relacionam e dão origem à apatridia, bem como o surgimento dos primeiros instrumentos normativos oriundos da preocupação da Organização das Nações Unidas – ONU. Com isso, pretende-se verificar se essa normativa oferece condições de proteção ao apátrida, considerando a sua particular questão humanitária e a necessidade de reconhecimento de nacionalidade e cidadania como garantia de direitos e proteção de um Estado, e, por fim, estudar as principais questões imbricadas envolvendo a apatridia e o refúgio.

Este capítulo será dividido em três seções. Na primeira seção, a pesquisa preocupa-se, em suma, com o conceito de nacionalidade e os principais meios para sua obtenção, com a definição de cidadania e sua importância na vida dos indivíduos, correlacionando com o conceito de nacionalidade, e, por fim, a contextualização da problemática da apatridia, sua origem, e análise dentro dos conceitos de nacionalidade e cidadania.

Na segunda seção, contextualiza-se o problema da apatridia em si no cenário mundial, destacando-se o surgimento, as causas, efeitos, e, principalmente, a preocupação da comunidade internacional com o aumento constante do número de pessoas afetadas por esta condição, tendo como resultado o advento dos principais mecanismos de proteção internacional.

Na última seção, procede-se à análise das questões imbricadas que correlacionam a apatridia e o refúgio, suas semelhanças e diferenças, além dos principais mecanismos de proteção previstos e a respectiva abrangência tanto para refugiados quanto para os apátridas, com o objetivo de garantir a dignidade da pessoa humana para esses indivíduos.

1.1 NACIONALIDADE, CIDADANIA E APATRIDIA

A primeira seção deste capítulo será introdutória e conceitual. Para a compreensão dos fenômenos migratórios e da apatridia em si, é imprescindível compreender os conceitos de nacionalidade e cidadania, para que seja possível entender o conceito de apatridia.

A nacionalidade é a questão fundamental que envolve a apatridia, bem como as possibilidades de exercício de cidadania pelos indivíduos, sendo que a inexistência de uma nacionalidade reconhecida é o que caracteriza a situação dos apátridas e tende a gerar óbices à proteção de seus direitos por um Estado.

Portanto, é de suma relevância o entendimento e a conceituação do termo nacionalidade, sendo a primeira etapa necessária para a compreensão do fenômeno da apatridia e das respectivas consequências dessa condição. A nacionalidade é o principal elemento de vinculação entre os indivíduos e os respectivos territórios em que se encontram.

De acordo com o jurista Pontes de Miranda, nacionalidade "[...] é o vínculo jurídico-político de Direito Público interno, que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado." (PONTES DE MIRANDA, 1935, p. 53). Ou seja, a nacionalidade é uma ligação entre os indivíduos e determinado Estado, outorgando-lhes os direitos de proteção e atribuindo deveres de ordem estatal.

Conforme o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, determinar se um indivíduo é considerado ou não um nacional nos termos da legislação de seu Estado requer uma análise cuidadosa sobre como o Estado em questão aplica, na prática, suas leis de nacionalidade aos indivíduos e uma revisão das decisões que possam ter tido impacto no status do indivíduo. Trata-se de uma questão mista de fato e de direito (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a).

A aquisição da nacionalidade ocorre pelo nascimento (originária) ou pela naturalização (forma derivada). A primeira ocorre pelos critérios do *jus sanguinis* ou *jus soli*. O *jus sanguinis*, que significa o “direito de sangue”, trata-se da nacionalidade transmitida pela ascendência, pelo pai ou pela mãe, independentemente do local de nascimento. Já no *jus soli*, que é o “direito do solo”, a nacionalidade é determinada

pelo local de nascimento, isto é, independentemente da nacionalidade dos pais, será determinante o local onde a criança nasceu (LENZA, 2012).

Em países que só contemplam a cidadania para filhos de seus nacionais, a territorialidade não confere nacionalidade. Por exemplo: se um casal de brasileiros gerar filho na Suécia, a criança não contemplará nacionalidade sueca, em virtude de o critério estabelecido neste país ser o critério do sangue (*jus sanguinis*) (PEREIRA, 2014).

Por exemplo: Quando um casal, cuja nacionalidade de ambos se origina de país que adota tão somente o critério do solo para atribuir nacionalidade a seus nacionais, gerar filho em país que adota o critério específico do sangue, surge a figura do apátrida, onde a criança não é contemplada por nenhum critério de nacionalidade. O nome técnico atribuído a essa circunstância é o conflito negativo de atribuição da nacionalidade (PEREIRA, 2014).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prevê no seu artigo 15 que: “1. Todo o ser humano tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Verifica-se que os apátridas tendem a não ter os seus direitos garantidos devido à inexistência de nacionalidade e de seus efeitos, como a proteção de um Estado e a cidadania.

Quando a nacionalidade é adquirida automaticamente, o Estado não costuma emitir os documentos como parte do mecanismo. Nestes casos, geralmente é a certidão de nascimento que oferece a prova do local de nascimento e filiação e, portanto, oferece evidência da aquisição de nacionalidade, seja por *jus soli* ou por *jus sanguinis*, ao invés de ser uma base formal para aquisição da nacionalidade (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a)

No Brasil, a Constituição Federal prevê como brasileiros natos, conforme disposto em seu artigo 12:

Artigo 12. São brasileiros:

I) natos:

- a) os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros desde que não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de 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; [...]. (BRASIL, 1988).

Já como naturalizados, a Constituição prevê: os que adquiram legalmente a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa, apenas a residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral (hipóteses de naturalização extraordinária); os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil há mais de quinze anos ininterrupto e sem condenação penal, contanto que requeiram a nacionalidade brasileira (hipóteses de naturalização ordinária), conforme dispõe o artigo 12 inciso II da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Cabe ressaltar que, no Brasil, é reservado somente ao Chefe do Poder Executivo a outorga da naturalização, que se dará por meio de ato discricionário (BRASIL, 1988). Em tempo: não é possível falar-se em nacionalidade, sem abordar o conceito de cidadania, tendo em vista a correlação entre os dois conceitos no contexto de apatridia.

A cidadania tem como principal característica o credenciamento do cidadão para atuar na vida efetiva do Estado, como partícipe da sociedade política. O cidadão passa a ser pessoa integrada na vida estatal, elemento integrante do Estado que o legitima como sujeito político, reconhecendo o exercício de direitos em face do Estado (SIQUEIRA JÚNIOR; OLIVEIRA, 2016).

Além da esfera política, conforme destaca Celso Lafer,

[...] é importante ressaltar a concepção de Hannah Arendt, que propôs uma resignificação do termo cidadania como o 'direito a ter direitos'. Ou seja, a definição de cidadania nesse contexto refere-se a um instrumento de acesso à igualdade a ao espaço público, sendo os direitos, todos eles, "construídos" e não "dados" no âmbito de uma sociedade política. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos." (LAFER, 1997, p. 58).

O sociólogo britânico Thomas Humprey Marshall, define que

[...] o conceito de cidadania comporta dimensões simultaneamente civis, sociais e políticas: A dimensão civil, que se refere aos direitos necessários à liberdade individual, como os de ir e vir, pensamento, religião; a dimensão social, que se refere aos ingredientes necessários para que o indivíduo participe da vida em sociedade, e que proporcionam o mínimo de bem-estar, como educação, saúde, trabalho, segurança; e a dimensão política, que

consiste no direito de votar e ser votado, participando, portanto, do exercício do poder político. (MARSHALL, 1967, p. 63-64).

Dessa forma, o conceito de cidadania deve ser contextualizado de maneira mais abrangente, tendo em vista que todos os seres humanos, independentemente de qualquer circunstância, devem ser considerados como pessoas e, portanto, são titulares de direitos humanos, que devem ser respeitados e resguardados como garantia da verdadeira cidadania.

No que se refere à contextualização, segundo José Afonso da Silva, o conceito de nacionalidade abordado anteriormente é maior do que cidadania, sendo pressuposto desta, uma vez que na concepção formal só o titular da nacionalidade brasileira pode ser cidadão no Brasil (SILVA, 2004).

Percebe-se, portanto, que pela concepção formal de cidadania, esta acaba sendo condicionada aos seus nacionais, ou seja, aqueles que possuem nacionalidade. Em tese, referida condição não se aplica aos apátridas, que não possuem nacionalidade e, conseqüentemente, não possuiriam cidadania. Dessa forma, teriam dificultado o acesso aos direitos previstos aos indivíduos nacionais e cidadãos vinculados ao Estado.

Entretanto, a concepção formal de cidadania não pode ser considerada como regra, uma vez que ainda que os apátridas não possuam a proteção que a nacionalidade enseja, esses indivíduos possuem direitos humanos que devem ser respeitados e garantidos independentemente de vínculo nacional ou direitos políticos.

Os tratados de paz que puseram fim a primeira guerra, bem como a desintegração de dois grandes Estados multinacionais (Rússia e Austro-Hungria, por exemplo) trouxeram o fenômeno da multiplicação das minorias, ou seja, pessoas das mais diversas etnias que agora não dispunham de um governo que os representassem e protegessem, e acabavam forçadas a viver sob as leis de exceção dos Tratados das Minorias ou sob a ausência absoluta de lei (CARVALHO, 2016).

Dessa forma, a essas minorias somou-se a figura do apátrida ou *displaced persons*, aquele indivíduo que não dispõe de estado nacional próprio, em razão da perda da nacionalidade original, seja por motivos políticos ou revolucionários. A situação do apátrida está ligada diretamente ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, ato praticado pela primeira vez pelo governo

soviético em 1921, depois incorporado pelo nazismo para desnacionalização dos judeus e outros perseguidos políticos (CARVALHO, 2016).

Frise-se que a desnacionalização, utilizada em larga escala pelos governos totalitários no primeiro pós-guerra e pelos vitoriosos no segundo pós-guerra, não tinha como objetivo destituir a nacionalidade do indivíduo em virtude de traição ou deserção em tempos de guerra, judicialmente comprovados, ou outros motivos que justificariam essa legislação dentro da lógica do razoável. O fato era que as pessoas eram convertidas em apátridas “[...] não pelo que fizeram, mas simplesmente pelo que eram.” (LAFER, 1997, p. 144-145).

A apatridia é um fenômeno ligado à estrangeiridade em geral, sendo que o descaso com a diferença estrangeira é, em linhas gerais, global, afetando, por óbvio, não aqueles estrangeiros que estão a passeio, não os forasteiros que estão a turismo, e sim aos migrantes como um todo que carregam o estigma de ser “de fora” e que não correspondem às expectativas da sociedade de consumo (PEREIRA, 2014).

Classifica-se como apátrida o indivíduo que não é considerado por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional. Juridicamente, o apátrida não possui nacionalidade, o que representa óbices ao exercício da cidadania. Segundo Lisowski, a apatridia decorre da “[...] inexistência do vínculo jurídico de nacionalidade, ou seja, a ausência de conexão formal entre uma pessoa e um Estado qualquer.” (LISOWSKI, 2012, p. 120).

Os indivíduos apátridas não possuem nacionalidade reconhecida no país onde vivem ou em qualquer outro país, ou seja, não pertencem a qualquer lugar. São indivíduos tratados como invisíveis, vivendo completamente à margem da sociedade, sem proteção e tutela diplomática, assim como de direitos básicos oriundos da cidadania e da nacionalidade (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014b).

A apatridia decorre principalmente dos seguintes fatores: sucessão de Estados (pelas guerras e seus desdobramentos, conforme mencionado), pertencimento de indivíduos a determinadas raças, grupos e etnias cujas leis estatais não atribuem nacionalidade, penas de desnacionalização (perda de nacionalidade), adoção de critérios incompatíveis para concessão de nacionalidade na legislação interna dos países de destino, dentre outros fatores (ARAUJO; MOURA, 2016).

Referida condição afeta gerações inteiras de descendentes dos apátridas, que em decorrência da impossibilidade de registro do nascimento de seus filhos, transmitem a apatridia para as crianças, resultando em uma espécie de “mal hereditário”. A inexistência de certidão de nascimento torna impossível para esses indivíduos provarem as suas origens, o local onde nasceram, sua filiação etc., não tendo a própria identidade documentada (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014b).

As crianças apátridas, por exemplo, inúmeras vezes sequer recebem assistência médica, situação que ocorre desde o nascimento, vacinação, até o suporte básico da saúde, que é um direito universal. Tal situação ocorre, basicamente, em virtude da ausência de nacionalidade e conseqüente negativa de direitos, além da discriminação que sofrem pela prática da xenofobia. Ainda, o acesso à educação é negado em vários países prejudicando o desenvolvimento intelectual e social dos indivíduos vitimados pela apatridia (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014b). Dessa forma, a necessidade de regularizar a situação desses indivíduos por meio de mecanismos de proteção, tornou-se latente.

Para a melhor compreensão da apatridia em si, se faz necessário diferenciar a apatridia *de jure* da apatridia *de facto*. A apatridia *de jure* é aquela definida na Convenção de 1954, cuja definição foi incorporada pelo artigo 1º, parágrafo 1º, inciso V da Lei 13.445/2017, como “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

Já a apatridia *de facto*, é entendida como a condição de que padecem indivíduos que, possuindo uma nacionalidade qualquer, por algum motivo são excluídos do usufruto dos benefícios associados a ela. Apátridas *de facto*, nesse sentido, não gozariam da proteção do Estado junto ao qual possuem cidadania, por exemplo, por residirem no território de outro Estado e estarem privados dos meios de provar sua nacionalidade frente às autoridades, ou por seu país originário estar em estado de guerra, ou por residirem em um Estado que não mantenha relações diplomáticas com aquele de sua nacionalidade (RIBEIRO; NASCIMENTO; JUNIOR; NEVES, 2013, p. 422).

Com a conceituação da apatridia, de nacionalidade e cidadania, na próxima seção, 1.2, será abordada a contextualização da apatridia no cenário mundial e a preocupação da comunidade internacional com os indivíduos apátridas, através dos primeiros mecanismos de proteção estabelecidos para esse grupo de indivíduos.

1.2 APÁTRIDAS E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A presente subseção objetiva contextualizar as causas da apatridia, especialmente os movimentos migratórios e o conseqüente aumento da incidência dessa situação na vida dos indivíduos, dando origem às primeiras normativas de proteção decorrentes da preocupação da comunidade internacional e da ausência de regulamentação prévia.

O fenômeno da apatridia intensificou-se com as guerras mundiais, ocasionando o deslocamento de pessoas em massa, como por exemplo, a revolução comunista na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS, o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália, uma vez que todos os que fugiram a estes sistemas políticos perderam a sua nacionalidade (MOREIRA; SALA, 2018).

Além dos conflitos mundiais, os movimentos migratórios intensificaram-se, também, com a globalização. A ideia de novas oportunidades e estímulos ao crescimento econômico, teve como resultado o desejo da população em mover-se, a fim de fugir de uma sociedade que não valida quem não atinge o patamar mínimo desejável, em busca de uma vida digna.

Nesse sentido, George Martine afirma que as dinâmicas migratórias refletiram, ainda, a desigualdade entre os países:

A migração internacional é resultado das desigualdades entre países e a globalização acentua essas desigualdades. As inconsistências entre discurso e prática constituem os principais entraves ao crescimento econômico dos países não-industrializados no atual momento da globalização, e o maior determinante dos problemas associados à migração (MARTINE, 2005, p. 05).

Os movimentos migratórios ao redor de todo o mundo, quaisquer que sejam seus motivos, começaram a refletir nos apátridas os efeitos do “receio” dos países de

destino no que se refere à segurança de suas fronteiras. Nesse contexto, Roberto Marinucci e Rosita Milesi asseveram que:

A intensificação dos fluxos migratórios internacionais das últimas décadas provocou o aumento do número de países orientados a regulamentar e até reduzir a imigração. Os argumentos alegados não são novos: o medo de uma “invasão migratória”, os riscos de desemprego para os trabalhadores autóctones, a perda da identidade nacional e, até, o espectro do terrorismo (MARINUCCI; MILESI, 2011, p. 06).

Nesse sentido, o aumento constante dos movimentos migratórios muitas vezes resulta na adoção de “políticas de exclusão” dos migrantes por diversos países, sendo estabelecidos entraves para a entrada e inclusão desses indivíduos em seus territórios.

Marinucci e Milesi também ressaltam que, em decorrência das dinâmicas migratórias, “[...] implementam-se políticas e legislações imigratórias cada vez mais rígidas, a ponto de provocar reiteradas denúncias por parte de organizações internacionais de promoção de direitos humanos.” (MARINUCCI; MILESI, 2011, p. 10).

Conforme afirma Orlando Fantazzini, com o aumento das migrações e as restrições estabelecidas pelos países de destino, bem como a falta de regulamentação,

Sobrevieram questionamentos acerca da estadia/permanência de estrangeiros no território de outros países, principalmente no que se refere aos direitos fundamentais desses indivíduos, oriundos de seus países em estado de guerra ou sob reflexos dos conflitos, sob condições precárias e sem quaisquer garantias ou previsão de direitos (FANTAZZINI, 2005, p. 03).

Dessa forma, a comunidade internacional, preocupada com o aumento dos movimentos migratórios e seus reflexos, bem como com a inércia dos Estados no âmbito de suas legislações internas, por intermédio da Organização das Nações Unidas, manifestou-se em diversas ocasiões demonstrando profunda preocupação com os apátridas e refugiados e com a previsão do exercício mais amplo possível dos seus direitos e liberdades fundamentais (ARAUJO, MOURA, 2016).

Em 1938, a Liga das Nações, que já havia desenvolvido mecanismos de proteção específicos para os judeus em 1936, cria o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados - ACLNR. Em virtude da eclosão da Segunda Guerra Mundial

e o latente aumento do número de refugiados pelo mundo, aprofundou-se a crise de legitimidade da Liga das Nações, tornando suas ações ineficazes até a sua definitiva dissolução, logo após a Segunda Guerra Mundial (PEREIRA, 2014).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, criado em 1950, é o órgão internacional responsável pela proteção dos direitos humanos tanto para apátridas quanto para refugiados, apesar de não ser uma condição ao apátrida ser também um refugiado para gozar da proteção do Alto Comissariado (PEREIRA, 2014).

Nesse âmbito, sobrevieram as Convenções Internacionais acerca da problemática envolvendo os refugiados e os apátridas, com o objetivo de qualificar esses indivíduos, relacionando as questões que os afetam com o objetivo de estabelecer diretrizes para assegurar-lhes os direitos básicos e a dignidade.

Destaca-se, nessa acepção, o advento de 03 (três) Convenções Internacionais: a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, e, posteriormente, a Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia no mundo, externando a preocupação da Organização das Nações Unidas – ONU.

A primeira convenção internacional que abordou expressamente essas questões foi a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 que, em seu preâmbulo, expressa a preocupação mencionada:

[...] Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando que a Organização da Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua **profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais**

[...]

Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário

Convieram nas seguintes disposições: [...]. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, grifo meu).

O artigo 1º da Convenção prevê a definição do termo “refugiado”, sendo possível perceber que referida definição converge com a apatridia em seu contexto

migratório, conforme destaca o item A.2, sendo considerado refugiado, dentre outras, as pessoas que:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e **temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e 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;**

[...]

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, grifo meu).

Importante ressaltar, ainda, em relação à Convenção de 1951, o disposto no artigo 31 quanto à situação irregular dos indivíduos no país de refúgio:

Art. 31 - Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, **chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo art. 1º**, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, grifo meu).

Analisando-se brevemente o exposto acerca da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, resta evidente a preocupação da Organização das Nações Unidas com esse grupo específico, cuja situação carecia de regulamentação prévia até então.

No mesmo sentido, em 1954, sobreveio a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas, em virtude da preocupação da comunidade internacional com a apatridia e da necessidade de regulamentação específica para esse grupo de indivíduos, conforme disposto em seu preâmbulo:

[...] Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada em 10 de Dezembro de 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, afirmaram o princípio de que todos os seres humanos, sem distinção alguma, devem gozar dos direitos e liberdades fundamentais,

Considerando que a Organização das Nações Unidas manifestou em diversas ocasiões o seu profundo interesse pelos apátridas e se tem esforçado por lhes assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos e liberdades fundamentais,

Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de Julho de 1951 só é aplicável aos apátridas que também são refugiados, não abrangendo, assim, muitos deles;

Considerando que é desejável regularizar e melhorar a condição dos apátridas através de um acordo internacional.

Acordaram as seguintes disposições: [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954, grifo meu).

Inicialmente, cumpre ressaltar o disposto no artigo primeiro da Convenção, o qual define que “[...] o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada como seu nacional por qualquer Estado, de acordo com a sua legislação.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

Notadamente, referido artigo aplica-se em contextos de migração e de não migração. Um apátrida pode nunca ter cruzado uma fronteira internacional e ter vivido no mesmo país por toda a sua vida. Por outro lado, alguns apátridas também podem ser refugiados ou elegíveis para proteção complementar. Assim, os apátridas que se encaixam no escopo da Convenção de 1951 terão direito à proteção sob a convenção de 1954 (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a).

Composta por 42 artigos, a Convenção de 1954 trouxe a definição sobre quem deve ser considerado “apátrida”, bem como o estabelecimento de padrões mínimos de tratamento e direitos. Ratificada pelo Brasil, a Convenção foi promulgada através do Decreto Lei nº 4.246, de 22 de maio de 2002 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

O conteúdo da Convenção, dada sua relevância tanto na época da adoção do tratado quanto atualmente, tem sido complementado por evoluções no Direito

Internacional dos Direitos Humanos. Seus dispositivos se dividem em três categorias: aqueles que estabelecem a definição de “apátrida”, aqueles relativos aos direitos e obrigações dos apátridas, e os dispositivos finais sobre temas como a adesão à Convenção e a cooperação entre os Estados parte com o ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a).

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR,

A Convenção de 1954 tem como foco melhorar o efeito negativo, em termos de dignidade e segurança, de um indivíduo que não atenda a um aspecto fundamental do sistema de proteção dos direitos humanos; a existência de uma relação entre o nacional e o Estado. Assim, a definição de apátrida no Artigo 1º incorpora um conceito de nacional que reflete um vínculo formal, de caráter político e legal, entre o indivíduo e um determinado Estado (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a, p. 22).

De acordo com a Convenção, os apátridas também possuem deveres além de direitos, como, por exemplo, a obrigação de respeitar as leis e regulamentos do país onde se encontram, bem como as medidas adotadas para a manutenção da ordem pública. Nesse sentido, destaca-se o artigo 12 da Convenção, o qual garante que o apátrida será submetido às normas do Estado do seu novo domicílio, ou, na falta destas, às de seu país de residência (PEREIRA, 2014).

Além da Convenção de 1954, sobreveio em 1961 a Convenção para Reduzir os Casos de Apatridia, com o objetivo de guiar os Estados na prevenção e na redução dos casos com égide prevista em suas legislações nacionais. Conforme o preâmbulo da Convenção, “[...] Considerando conveniente reduzir os casos de apatridia por meio de um acordo internacional.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1961), é relevante destacar o disposto no artigo 1º, item 1:

1. Todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a uma pessoa nascida em seu território e que de outro modo seria apátrida. A nacionalidade será concedida:
 - (a) de pleno direito, no momento do nascimento; ou
 - (b) mediante requerimento apresentado à autoridade competente pelo interessado ou em seu nome, conforme prescrito pela legislação do Estado em questão. Nos termos do disposto no parágrafo 2 deste Artigo, nenhum requerimento poderá ser indeferido.Todo Estado Contratante cuja legislação preveja a concessão de sua nacionalidade mediante requerimento, segundo a alínea (b) deste parágrafo, poderá também conceder sua nacionalidade de pleno direito na idade e sob

as condições prescritas em sua legislação nacional. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1961).

Destaca-se, ainda, o critério de concessão de nacionalidade disposto no item “4” do artigo 1º da Convenção, que prevê a adoção do critério do *jus sanguini*, ou com base na legislação interna do Estado Contratante:

Todo Estado Contratante concederá sua nacionalidade a qualquer pessoa que não tenha nascido no território de um Estado Contratante e que do contrário seria apátrida se no momento de seu nascimento um de seus pais possuía a nacionalidade do primeiro destes Estados. Se seus pais não possuíam a mesma nacionalidade no momento de seu nascimento, a legislação daquele Estado Contratante determinará se prevalecerá a condição do pai ou da mãe. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1961).

O Brasil ratificou a Convenção para reduzir os casos de apatridia por meio do Decreto nº 8.501/15. De acordo com o ACNUR, com a promulgação da Convenção de 1961, o Brasil passou a integrar um grupo de países comprometidos com o permanente aperfeiçoamento institucional e normativo, com vistas a prevenir e erradicar o fenômeno da apatridia no mundo. Além do Brasil, outros 64 países já ratificaram a convenção (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2015).

Faz-se necessária uma análise cautelosa das Convenções quando se busca a proteção dos apátridas e dos refugiados. Deve-se levar em consideração a abrangência das Convenções e suas peculiaridades, justificando, assim, a importância de compreender as definições de refugiado e apátrida, as semelhanças e diferenças entre esses indivíduos, bem como o escopo dos mecanismos de proteção previstos no cenário internacional.

Percebe-se, portanto, que as Convenções Internacionais de 1951, 1954 e 1961 evidenciaram a preocupação da comunidade internacional com a problemática humanitária envolvendo os refugiados e os apátridas, principalmente em virtude dos intensos movimentos migratórios ocorridos no século XX.

Ainda que alguns Estados não tenham aderido às Convenções, a preocupação da comunidade internacional manifestada com a criação das Convenções Internacionais serviu como base para a regulamentação do problema pelos países no âmbito de suas legislações internas, como o caso do Brasil com a promulgação das Convenções via Decreto.

Na seção 1.3 serão abordadas as principais questões imbricadas que envolvem os refugiados e os apátridas. A análise dos mecanismos de proteção previstos especialmente aos refugiados se faz necessária para identificar as semelhanças e diferenças entre apátridas e refugiados, e a respectiva influência dos mecanismos de proteção.

1.3 APATRIDIA E REFÚGIO: QUESTÕES IMBRICADAS

Os apátridas são indivíduos que, assim como os refugiados, encontram-se em situação de vulnerabilidade social. É importante ressaltar que os dois grupos de indivíduos possuem mecanismos de proteção específico para seus direitos, com a diferença que o apátrida não possui vínculo de nacionalidade com nenhum Estado, enquanto o refugiado possui vínculo de nacionalidade.

Nesta seção serão abordados os principais mecanismos de proteção criados especificamente para os refugiados, a influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos e, posteriormente, serão abordadas as questões envolvendo apatridia e refúgio no que se refere às semelhanças e diferenças entre refugiados e apátridas, bem como a abrangência dos mecanismos específicos de proteção para ambos os grupos de migrantes.

Inicialmente, cumpre ressaltar que a Segunda Guerra Mundial produziu cerca de 40 milhões de refugiados, sendo necessária a instituição de renovadas ferramentas para a proteção de seus direitos (RAMOS, 2008).

O regime de proteção aos refugiados começou a ser formulado no período entre guerras, tendo se consolidado após 1945, ao lado do campo dos direitos humanos internacionais (HADDAD, 2008). Assim, a preocupação com os refugiados começa a tomar forma com a afirmação internacional de direitos humanos (REIS; MENEZES, 2014), concretizando-se com o advento da Convenção para o Estatuto dos Refugiados de 1951.

Nesse sentido, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em seu preâmbulo, expressa a preocupação com os refugiados e a relevância da Declaração Universal dos Direitos Humanos como elemento norteador pelo princípio da garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais:

[...] Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestado a sua **profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais;**

[...]

Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário, Convieram nas seguintes disposições: [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, grifo meu).

Considerando a referência à Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) de 1948 no preâmbulo da Convenção de 1951, esta pode ser considerada parte integrante do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Convenção compõe, assim, o movimento internacional dos direitos humanos que começou no meio do século XX e se expandiu desde então (REIS; MENEZES, 2014).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos estabeleceu, em seu artigo 14, que “[...] todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e gozar asilo em outros países.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

É interessante notar que a questão-chave para a invocação do direito de buscar e gozar de asilo em outros países, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é a perseguição – também o elemento central da definição de refugiado contida na Convenção de 1951. Nesse sentido, é possível afirmar que a Convenção de 1951 veio estabelecer os parâmetros para que esse direito reconhecido na DUDH pudesse ser garantido (REIS; MENEZES, 2014).

É o artigo 1º da Convenção que remete à definição do termo “refugiado”, conforme transcrito abaixo, bem como a abrangência de proteção e casos em que a Convenção não se aplicará ou deixará de ser aplicada (cessa seus efeitos):

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e 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

[...]

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

[...]

C. Esta Convenção cessará, nos casos abaixo, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, acima:

- 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou
- 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou
- 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- 4) se se estabeleceu de novo, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; ou
- 5) se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar a recusar valer-se da proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar valer-se da proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se, por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência da parte de um organismo ou de uma instituição da Nações Unidas que não o Alto Comissário da Nações Unidas para refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas adotadas pela Assembléia Geral

das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual esta pessoa instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionadas com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que:

a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;

b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;

c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951, grifo meu).

Cumprido ressaltar, ainda, que os artigos 2º a 34 da Convenção referem-se a deveres e direitos dos Refugiados, com destaque para os direitos à liberdade cultural e religiosa e a não-discriminação (artigos 3º e 4º), a aquisição de propriedade móvel e imóvel e aluguel (artigo 13), direito de estar em juízo (artigo 16), direito a empregos remunerados (artigo 17), educação e assistência pública (artigos 22 e 23), liberdade de movimento (artigo 26) e papéis de identidade (artigo 27) (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1951).

A questão que envolve os refugiados desde o final da Segunda Guerra Mundial tem sido um grande desafio. Países nunca antes tão afetados com o seu fluxo, como o Brasil, hoje recebem grande número indivíduos em situação de refúgio. Cabe ressaltar que a temática dos refugiados era tratada como um problema pontual e não como um assunto permanente.

Nesse sentido, foi sancionada em 1980 pelo então Presidente da República Federativa do Brasil, João Figueiredo, a Lei nº 6.815/1980 que definia a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, criou o Conselho Nacional de Imigração e outras providências. Composta por 141 artigos e regulamentada pelo Decreto nº 86.715/1981 (BRASIL, 1980), a Lei conhecida como Estatuto do Estrangeiro e seu regulamento vigoraram no ordenamento jurídico brasileiro até serem revogados pela nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017).

Posteriormente, em 22 de julho de 1997, foi sancionada no Brasil a Lei nº 9.474/97, que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados), já abordada anteriormente, e determina outras providências (BRASIL, 1997).

O artigo primeiro da Lei 9.474/97 denominada Estatuto dos Refugiados, busca regulamentar e incorpora as disposições da Convenção de 1951, definindo que no ordenamento jurídico brasileiro será conhecido como refugiado, todo o indivíduo que:

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, 1997).

Cumprе ressaltar ainda a extensão dos efeitos da condição de refugiado prevista pelo artigo segundo do Estatuto:

Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional (BRASIL, 1997).

Em sentido oposto, o artigo terceiro do Estatuto prevê que não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

- I - Já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;
- II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;
- III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;
- IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas (BRASIL, 1997).

Com uma legislação de refúgio considerada moderna por adotar um conceito ampliado para o reconhecimento de refugiados, para além do conceito estabelecido pela Convenção de 1951, a legislação brasileira também reconhece como refugiado todas as pessoas que buscam segurança diante de situações de grave e generalizada violação de direitos humanos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

A responsabilidade de proteção e integração de refugiados é primariamente do Estado brasileiro. No território nacional, o refugiado pode obter documentos, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos civis que qualquer cidadão estrangeiro em situação regular no Brasil (BRASIL, 1997).

Nesse sentido, com o objetivo de reconhecer e tomar decisões sobre a condição de refugiado no Brasil, além de promover a integração local dessa população, foi criado pela Lei nº 9.474/1997, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), conforme disposto no artigo 11 da Lei. (BRASIL, 1997).

O CONARE é um órgão multiministerial do qual participam o governo, a sociedade civil e a ONU, por meio do ACNUR (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018), composto por um membro de cada um dos seguintes órgãos: Ministério da Justiça e Segurança Pública, que o preside; representante do Ministério das Relações Exteriores, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde, Ministério da Educação e do Desporto, um representante do Departamento de Polícia Federal, e um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, nos termos do artigo 14 da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1997).

Compõem, ainda, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro, como representantes da sociedade civil organizada, e a Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, como suplente. Também participam o próprio ACNUR, como membro consultivo com direito à voz, sem voto (artigo 14, §1º da Lei), o Instituto de Migração e Direitos Humanos (IMDH) e a Defensoria Pública da União (DPU), ambos como membros consultivos (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

Dentre suas atribuições, vide artigo 12 da Lei, compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

- I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;
- II - decidir a cessação, em primeira instância, ex officio ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

- III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado
- IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;
- V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei (BRASIL, 1997).

É de suma importância destacar a diferença entre refugiados e migrantes, que são cada vez mais confundidos entre si. Enquanto as pessoas refugiadas estão em uma situação muito vulnerável, pois não têm proteção de seus respectivos países e sofrem ameaças e perseguições, os migrantes internacionais escolheram viver no exterior principalmente por motivações econômicas, podendo voltar com segurança a seu país de origem se assim desejarem. Estes não recebem assistência e proteção do ACNUR, pois não estão sob seu mandato (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

Os migrantes são constantemente tratados com desconfiança, preconceito e intolerância. Os sistemas de proteção internacional estão sob intensa pressão. Em muitos países, os controles de fronteiras estão cada vez mais rigorosos por questões de segurança interna, impedindo a entrada de migrantes em situação irregular. Como muitas situações atuais se referem ao contexto de fluxos mistos, é necessário garantir que pessoas refugiadas sejam devidamente identificadas e protegidas de acordo com os protocolos internacionais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

O que emerge com grande importância nesse contexto é a necessidade de criação de instrumentos jurídicos, nacionais e internacionais, que concedam direitos eficazes aos que migram, também, em condições de vulnerabilidade, mas não podem, juridicamente, obter a condição de refugiado. A questão migratória, assim como outros parâmetros de cunho social, cada vez mais, tem evidenciado um contexto em expansão, em que uma série de direitos tem sido contestada e retirada (SILVA, 2017).

Nesse mesmo contexto cumpre ressaltar a importância de diferenciar os indivíduos em situação de refúgio e apátrida. A principal diferença entre apátridas e refugiados decorre do fato que o primeiro grupo se caracteriza pelo fato de não ter nacionalidade, enquanto o segundo é determinado por ter perdido a proteção diplomática (PEREIRA, 2012).

Tanto o apátrida quanto o refugiado, por verem seus direitos negados dentro do território em que se encontram, entendem que sua permanência lhes acarretará

uma séria ameaça. Daí a aproximação entre a situação da apatridia e do refúgio. Em linhas gerais, a pessoa privada de sua nacionalidade também assume a condição de refugiada, afirmando a conexão entre as circunstâncias (PEREIRA, 2014).

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, no que se refere à previsão de proteção dos refugiados e apátridas pelas convenções, assevera que:

Quando um indivíduo solicita o reconhecimento da condição de refugiado e de apátrida, é importante que **cada solicitação seja avaliada e os tipos de condição sejam explicitamente reconhecidos. Isso se deve ao fato de que a proteção garantida pela Convenção de 1951 geralmente atribui ao indivíduo um conjunto maior de direitos em nível nacional, em comparação com a Convenção de 1954. Contudo, pode haver casos em que a condição de refugiado cessa sem que a pessoa tenha adquirido uma nacionalidade, passando, então, a precisar de proteção internacional como apátrida.** (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2014a, p. 31, grifo meu).

Conclui-se, portanto, que tanto os indivíduos apátridas quanto os refugiados necessitam de mecanismos de proteção para a garantia de seus direitos, visto que ambos adentram em outros territórios em situação de vulnerabilidade. Entretanto, é importante que cada migrante seja devidamente classificado para que seja possível identificar os mecanismos de proteção previstos para cada grupo e sua respectiva abrangência.

Nesse diapasão, no próximo capítulo, dividido igualmente em três subtítulos, serão abordados especificamente os mecanismos e procedimentos de identificação da condição dos apátridas, e os procedimentos para o reconhecimento de nacionalidade para esse grupo de indivíduos previstos pela Lei de Migração Brasileira (Lei 13.445/2017) e seu Regulamento. Serão analisadas, especificamente, a proteção prevista pelo Estado brasileiro, os mecanismos de proteção previstos na Lei, e as possibilidades de inclusão e cidadania através do reconhecimento da condição de apatridia e procedimentos de aquisição de nacionalidade previstos na Lei de Migração e seu Regulamento, com vistas a encerrar a situação de apatridia e seus efeitos.

2 PROCEDIMENTOS DE RECONHECIMENTO DE NACIONALIDADE E INCLUSÃO PARA O APÁTRIDA NO BRASIL

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, vários direitos aos indivíduos foram definidos, dentre eles o direito a um vínculo jurídico com um Estado, o direito à nacionalidade. Diante da ausência desse vínculo formal de nacionalidade, ocorre o fenômeno da apatridia, que marcou a história do século XX e abalou profundamente as estruturas do direito internacional (CARVALHO, 2017).

A referência ao instituto da nacionalidade enquanto direito humano justifica-se pelas consequências advindas do vínculo jurídico que se cria entre um indivíduo e seu Estado. Assim, o direito à nacionalidade, geralmente definido constitucionalmente, gera para o Estado a obrigação de proteger seus súditos, garantindo, sob sua jurisdição, o respeito aos seus direitos fundamentais. O direito à nacionalidade, nesse aspecto, constitui um dos primeiros direitos subjetivos que um indivíduo recebe ao nascer ou ao ser naturalizado. (BICHARA, 2017).

O problema surge quando um indivíduo não recebe a proteção do seu Estado de origem, por ter dele fugido, ou não querer a ele regressar, seja em razão do fundado temor de perseguição ou risco à sua própria vida, ou ainda, por não ter adquirido ou por ter perdido sua nacionalidade em razão dos termos da legislação de um Estado reivindicado como sendo o seu. A ausência do laço jurídico da nacionalidade decorrente do refúgio ou de uma incongruência legal caracteriza uma pessoa como “apatrida” pelo direito internacional (BICHARA, 2017).

Em resposta ao problema, e em razão da grande quantidade de indivíduos nessa situação, a comunidade internacional adotou a Convenção de 1954 e a Convenção de 1961, com a finalidade de identificação, proteção e prevenção aos casos de apatridia. Embora tenha havido uma importante evolução no sentido de solucionar e prevenir esse problema, ele é ainda hoje uma realidade que produz consequências (CARVALHO, 2017).

Com o objetivo de regulamentar a proteção dos direitos dos migrantes em nível de legislação interna, em 24 de maio de 2017 foi promulgada no Brasil a nova Lei de Migração - Lei nº 13.445, que apresenta inovações relativas ao tratamento do apátrida

em solo brasileiro, de modo a alinhar-se às convenções internacionais pertinentes à matéria e vigentes no ordenamento interno (BICHARA, 2017).

Neste capítulo do presente Trabalho de Conclusão de Curso, tem-se como objetivos analisar as disposições da nova Lei de Migração no que se refere à proteção aos apátridas, seus direitos e deveres; e verificar os procedimentos de reconhecimento da condição de apátrida pela Lei de Migração e seu respectivo Regulamento (Decreto 9.199/2017), bem como os procedimentos para concessão de nacionalidade, com vistas à inclusão cidadã dos indivíduos no Estado.

Para alcançar esses objetivos, o capítulo foi dividido em três momentos: A primeira subseção preocupa-se com a análise especialmente dos mecanismos de proteção previstos na Lei de Migração. Na segunda subseção, analisa-se os mecanismos de reconhecimento da condição de apátrida. Na última subseção, estuda-se as possibilidades de inclusão e cidadania do apátrida no território brasileiro.

2.1 A PROTEÇÃO AO APÁTRIDA PELO ESTADO BRASILEIRO A PARTIR DA LEI DE MIGRAÇÃO (LEI 13.445/2017)

A participação do Estado brasileiro na promoção e proteção dos direitos humanos no cenário internacional manifesta-se pela celebração da grande maioria dos tratados internacionais hoje em vigor internacionalmente. Entretanto, a celebração de um tratado não tem o condão de torná-lo exequível internamente se ele não for sancionado por um ato jurídico que lhe confira tal força (BICHARA, 2017).

Nesse sentido, a Conferência sobre Migrações e Refúgio (COMIGRAR) organizada pelo Ministério da Justiça em 2014, o Fórum Social Mundial das Migrações (FSMM) e o I Diálogo de Participação Social promovido pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg), realizados em 2016, evidenciaram a necessidade da edição de uma nova Lei sobre o tema das migrações que estivesse em sintonia com o direito internacional dos direitos humanos (AGUIAR; WERMUTH, 2018).

Assim, o Projeto de Lei nº 2.516-B, do Senado Federal, deu origem à nova Lei de Migrações (Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017), que revogou o Estatuto do Estrangeiro de 1980. Referida Lei “[...] dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante” (BRASIL, 2017b).

No parágrafo 1º do artigo 1º, a Lei 13.445/2017 classifica os migrantes em grupos distintos, sendo que:

§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:

I - (VETADO);

II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;

III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua 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 reconhecida pelo Estado brasileiro. (BRASIL, 2017b, grifo meu).

Em relação aos princípios e garantias da política migratória brasileira, o artigo 3º da Lei representa o rol dos princípios pelos quais a legislação se baseia nas dinâmicas migratórias:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos; II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII - garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

- XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;
- XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;
- XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;
- XVIII - observância ao disposto em tratado;
- XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;
- XIX - proteção ao brasileiro no exterior;
- XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;
- XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e
- XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017b).

Quanto às garantias do migrante no território brasileiro, o artigo 4º elenca em seu rol tais disposições:

- Art. 4º Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados:
- I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos;
 - II - direito à liberdade de circulação em território nacional;
 - III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes;
 - IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos;
 - V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável;
 - VI - direito de reunião para fins pacíficos;
 - VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos;
 - VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
 - IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;
 - X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
 - XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória;
 - XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento;
 - XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
 - XIV - direito a abertura de conta bancária;
 - XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e

XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória (BRASIL, 2017b).

A Lei de Migração consagra apenas o conceito de apátrida tal como formulado na Convenção de 1954, ao definir, no seu art. 1º, § 1º, VI, o apátrida como pessoa 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 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

Sendo assim, conforme Bichara, não se opera uma distinção entre apátrida que cumula a condição de refugiado e aquele que simplesmente não adquiriu ou perdeu a sua nacionalidade por uma incongruência jurídica na aplicação das leis de nacionalidade dos Estados. Conforme questiona o autor, deve-se considerar, portanto, que a definição do art. 1º, § 1º, VI, da nova Lei de Migração não contempla a situação do apátrida *de facto*? (BICHARA, 2017).

Conforme Bichara, a Lei de Migração padece de clareza nesse ponto. Poderia ser mais contundente e contemplar o refugiado apátrida. Ainda que a Lei privilegie a definição da Convenção de 1954, por outro lado, o art. 121 impõe a observação das disposições da Lei nº 9.474/97 – Lei dos Refugiados, 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 (BICHARA, 2017).

O estudo da inserção do status de apátrida no ordenamento jurídico brasileiro, não obstante seu reconhecimento na nova Lei de Migração requer a verificação da entrada em vigor das principais Convenções que tratam do apátrida no ordenamento jurídico brasileiro. Essa questão preliminar merece ser examinada, uma vez que a Lei de Migração remete ao cumprimento de obrigações do Estado brasileiro em relação às pessoas que solicitam esse tipo de assistência no plano interno (BICHARA, 2017).

Nesse sentido, no parágrafo segundo do artigo 26 da Lei de Migração, merece destaque a conexão da Lei com as Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil e com a Lei nº 9.474/1997 que define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951. Portanto, a legislação é composta de um conjunto de

normativas que objetivam a proteção do apátrida durante o processo de reconhecimento de nacionalidade.

Dessa forma, conforme disposto no parágrafo segundo do artigo 26 da Lei de Migração:

Durante a tramitação do processo de reconhecimento da condição de apátrida, incidem todas as garantias e mecanismos protetivos e de facilitação da inclusão social relativos à Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, à Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, promulgada pelo Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1961, e à Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (BRASIL, 2017b).

O parágrafo quarto do artigo 26 da Lei de Migração prevê que, com o reconhecimento da condição de apátrida, os indivíduos terão assegurados os direitos e garantias previstos na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002, além dos demais direitos e garantias reconhecidos pelo Brasil (BRASIL, 2017b).

Para agilizar o processo de reconhecimento da condição de apátrida, poderão ser consideradas informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais, como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado, de acordo com o artigo 26, parágrafo quinto da Lei (BRASIL, 2017b).

Caso seja reconhecida a condição de apátrida, nos termos do inciso VI do § 1º do artigo 1º da Lei de Migração, o solicitante será consultado sobre o desejo de adquirir a nacionalidade brasileira, conforme disposto no parágrafo sexto do artigo 26 (BRASIL, 2017b).

Ademais, uma vez que o apátrida opte pela naturalização, a decisão sobre o reconhecimento será encaminhada ao órgão competente do Poder Executivo para publicação dos atos necessários à efetivação da naturalização no prazo de 30 (trinta) dias, observado o artigo 65 da Lei:

Art. 65. Será concedida a naturalização ordinária àquele que preencher as seguintes condições:
I - ter capacidade civil, segundo a lei brasileira;
II - ter residência em território nacional, pelo prazo mínimo de 4 (quatro) anos;

- III - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e
- IV - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da lei (BRASIL, 2017b).

O artigo citado refere-se a uma “espécie” de naturalização prevista na Lei. Entretanto, conforme dispõe o artigo 64, a naturalização pode ser ordinária e extraordinária, conforme já mencionado na subseção 1.1, dispostas na Constituição Federal, especial ou provisória, novidades na Lei de Migração. A naturalização extraordinária será concedida a pessoa de qualquer nacionalidade fixada no Brasil há mais de 15 (quinze) anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeira a nacionalidade brasileira (BRASIL, 2017b).

A naturalização especial poderá ser concedida ao estrangeiro que se encontre em uma das seguintes situações: I - seja cônjuge ou companheiro, há mais de 05 (cinco) anos, de integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior; II - seja ou tenha sido empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de 10 (dez) anos ininterruptos, nos termos do artigo 68 da Lei de Migração (BRASIL, 2017b).

Ainda referente à naturalização especial, o artigo 69 da Lei de Migração dispõe que para a concessão deve-se observar os seguintes requisitos: I - ter capacidade civil, segundo a Lei brasileira; II - comunicar-se em língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando; e III - não possuir condenação penal ou estiver reabilitado, nos termos da Lei (BRASIL, 2017b).

Já a naturalização provisória, com fulcro no artigo 70 da Lei, poderá ser concedida ao migrante, criança ou adolescente, que tenha fixado residência em território nacional antes de completar 10 (dez) anos de idade e deverá ser requerida por intermédio de seu representante legal. O parágrafo único prevê que a naturalização prevista no caput será convertida em definitiva se o naturalizando expressamente assim o requerer no prazo de 2 (dois) anos após atingir a maioridade (BRASIL, 2017b).

Ainda que o apátrida reconhecido venha a não optar pela naturalização imediata, terá a autorização de residência outorgada em caráter definitivo. Caso seja indeferido o processo de reconhecimento da condição de apátrida, caberá recurso contra decisão negativa, sendo vedada a devolução do indivíduo para qualquer país

onde sua vida, integridade pessoal ou liberdade estejam em risco, ainda que a denegação do reconhecimento da condição de apátrida persista, conforme disposto nos parágrafos nono e décimo do artigo 26. Uma vez reconhecida a condição de apatridia, será reconhecido aos apátridas o direito de reunião familiar, conforme prevê o parágrafo décimo primeiro do referido artigo da Lei (BRASIL, 2017b).

Conforme o artigo 75 da Lei de Migração, o naturalizado poderá perder a nacionalidade em razão de condenação transitada em julgado por atividade nociva ao interesse nacional, nos termos do inciso I do § 4o do art. 12 da Constituição Federal. Entretanto, conforme o parágrafo único do artigo 75, o risco de geração de situação de apatridia será levado em consideração antes da efetivação da perda da nacionalidade (BRASIL, 2017b).

Cumprido ressaltar, ainda, que o artigo 111 estabelece que a Lei de Migração não prejudica direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul (BRASIL, 2017b).

Nessa primeira seção de análise dos dispositivos específicos acerca dos apátridas presentes na Lei de Migração, destaca-se que a contextualização e preocupação expressa com esse grupo de indivíduos é a principal novidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Na próxima subseção serão abordados os mecanismos de proteção e simplificação de reconhecimento da condição de apatridia, com a análise da Lei de Migração e do seu Regulamento (Decreto 9.199/2017). Proceder-se-á análise das etapas para reconhecimento dos migrantes como apátridas no Brasil e os mecanismos de aquisição de nacionalidade previstos.

2.2 MECANISMOS DE PROTEÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DE RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APATRIDIA

A Lei de Migração prevê um instituto protetivo especial aos apátridas, consolidado em processo simplificado de nacionalização, via Regulamento. Referida disposição encontra-se no art. 26 da Lei, que dispõe que “Regulamento disporá sobre o instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de

naturalização.” (BRASIL, 2017b). Nesse sentido, em 20 de novembro de 2017, sobreveio o Decreto nº 9.199/17 com o objetivo de Regulamentar a Lei de Migração.

A acepção do apátrida remete a uma variedade de situações que exige do Estado de acolhimento um trabalho de averiguação dos fatos para determinar se um indivíduo possui uma nacionalidade ou não, em aplicação da legislação relativa à nacionalidade do Estado de origem (BICHARA, 2017). Dessa forma, a primeira dificuldade está em identificar o indivíduo como sendo um apátrida em si, para depois contextualizá-lo conforme os mecanismos de proteção que enseja.

Com o objetivo de auxiliar os Estados partes a cumprirem suas obrigações, o ACNUR publicou o Manual de Proteção aos Apátridas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS, 2014a), que estabelece os procedimentos de determinação da condição de apátridas que devem ser realizados, isto é, regras administrativas comuns aos Estados partes da Convenção de 1954 (BICHARA, 2017).

Desse modo, ao órgão encarregado de determinar se há apatridia ou não, é recomendado que aprecie a lei de nacionalidade do Estado do requerente da condição de apátrida para saber se adquiriu a nacionalidade de forma automática ou não. Em outros termos, se o Estado aplicou o critério do direito do solo, *jus soli*, ou critério do direito da filiação, *jus sanguinis*, que seria a forma automática. Já a forma não automática seria pela naturalização (BICHARA, 2017).

Em seguida, deve ser identificada, no Estado de origem, a autoridade competente para outorgar ou retirar a nacionalidade das pessoas, o que envolve o reconhecimento do direito aplicável à matéria. A partir daí, seria possível estabelecer uma cooperação entre autoridades competentes de cada Estado na determinação da existência de uma nacionalidade ou de sua perda. O ofício investigativo de determinação de apatridia consistiria, portanto, na apreciação de provas da concessão automática de nacionalidade, da naturalização ou da perda por simples incidência da lei de nacionalidade (BICHARA, 2017).

Dessa forma, caso um Estado originário não aplicar a legislação relativa à aquisição automática de nacionalidade a um indivíduo em virtude de discriminação racial ou étnica, este indivíduo deve ser considerado apátrida, nos termos da definição do art. 1º da Convenção de 1954 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1954).

De antemão, cumpre observar que as definições acerca da classificação dos migrantes são mais específicas no Regulamento, para fins do disposto na Lei em si, ressaltando, inclusive, o conceito de migrante constante no artigo 1º, § único, inciso I do Regulamento, que foi vetado no artigo 1º, §1º, inciso I da Lei por considerar amplo o conceito de migrante onde eram incluídos o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida (OLIVEIRA, 2017). Na prática, o artigo 1º, § único, inciso I do Regulamento suprimiu o residente fronteiriço da definição.

Nesse diapasão, conforme dispõe o artigo primeiro do Regulamento (Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017):

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei de Migração, instituída pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.

Parágrafo único. Para fins do disposto na Lei nº 13.445, de 2017, consideram-se:

I - migrante - pessoa que se desloque de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, em que estão incluídos o imigrante, o emigrante e o **apátrida**;

II - imigrante - pessoa nacional de outro país **ou apátrida** que trabalhe ou resida e se estabeleça temporária ou definitivamente na República Federativa do Brasil;

III - emigrante - brasileiro que se estabeleça temporária ou definitivamente no exterior;

IV - residente fronteiriço - pessoa nacional de país limítrofe **ou apátrida** que conserve a sua residência habitual em Município fronteiriço de país vizinho;

V - visitante - pessoa nacional de outro país ou apátrida que venha à República Federativa do Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;

VI - apátrida - pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, conforme a sua 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 reconhecida pelo Estado brasileiro;

VII - refugiado - pessoa que tenha recebido proteção especial do Estado brasileiro, conforme previsto na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997; e

VIII - ano migratório - período de doze meses, contado da data da primeira entrada do visitante no território nacional, conforme disciplinado em ato do dirigente máximo da Polícia Federal (BRASIL, 2017a, grifo meu).

O regulamento dispõe acerca dos documentos de identificação civil do imigrante para fins de registro e concessão de visto. Nesse sentido, relevante destacar os órgãos competentes para o registro e armazenamento das informações:

Art. 58. Compete à Polícia Federal:

I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil do imigrante;

II - produzir a Carteira de Registro Nacional Migratório; e

III - administrar a base de dados relativa ao Registro Nacional Migratório. Art.

59. Compete ao Ministério das Relações Exteriores:

- I - organizar, manter e gerir os processos de identificação civil dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia;
 - II - produzir o documento de identidade dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia; e
 - III - administrar a base cadastral dos detentores de vistos diplomático, oficial e de cortesia.
- Art. 60. O Ministério das Relações Exteriores e a Polícia Federal integrarão, em meio eletrônico, as suas bases de dados relacionadas ao registro de estrangeiros (BRASIL, 2017a).

Quanto aos documentos a serem apresentados para o registro de dados, embora o artigo 68 do Regulamento aponte para a necessidade de apresentação de documentos complementares, quando houver contradições ou os dados estiverem incompletos, o parágrafo segundo do referido artigo remete à facilitação para aqueles que tiverem a condição de apátrida reconhecida, nos seguintes termos:

- Art. 68. O registro de dados biográficos do imigrante ocorrerá por meio da apresentação do documento de viagem ou de outro documento de identificação aceito nos termos estabelecidos em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública.
- § 1º Na hipótese de a documentação apresentar contradições ou não conter dados de filiação, o imigrante deverá apresentar:
- I - certidão de nascimento;
 - II - certidão de casamento;
 - III - certidão consular do país de nacionalidade; ou
 - IV - justificação judicial.
- [...]
- § 2º O registro e a identificação civil das pessoas que tiveram a condição de refugiado ou de apátrida reconhecida, daquelas a quem foi concedido asilo ou daquelas beneficiadas com acolhida humanitária poderão ser realizados com a apresentação dos documentos de que o imigrante dispuser**
- § 3º A apresentação da documentação mencionada nos § 1º e § 2º deverá respeitar as regras de legalização e tradução, inclusive aquelas constantes de tratados de que o País seja parte.
- § 4º Ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública poderá estabelecer os requisitos necessários ao registro referido no § 2º e à dispensa de legalização e tradução, nos termos da lei e dos tratados firmados pelo País (BRASIL, 2017a, grifo meu).

Para fins de registro, o nome e a nacionalidade do imigrante serão aqueles constantes da documentação apresentada, preferencialmente, o documento de viagem, nos termos do art. 69 do regulamento (BRASIL, 2017a).

Ainda, conforme disposto nos parágrafos segundo e terceiro do artigo 69:

- § 2º Se a nacionalidade houver sido consignada por organismo internacional ou por autoridade de terceiro país, somente será anotada no registro se

confirmada por meio da apresentação de documento hábil ou por autoridade diplomática ou consular competente.

§ 3º Se a documentação apresentada omitir a nacionalidade do titular, o imigrante será registrado:

I - **como apátrida, em caso de ausência de nacionalidade**; ou

II - como de nacionalidade indefinida, caso ela não possa ser comprovada na forma estabelecida no § 2º (BRASIL, 2017a, grifo meu).

Nesse diapasão, os artigos 2º e 3º do Regulamento:

Art. 2º Ao imigrante são garantidos os direitos previstos em lei, vedada a exigência de prova documental impossível ou descabida que dificulte ou impeça o exercício de seus direitos.

Parágrafo único. Os órgãos da administração pública federal revisarão procedimentos e normativos internos com vistas à observância ao disposto no caput.

Art. 3º É vedado denegar visto ou residência ou impedir o ingresso no País por motivo de etnia, religião, nacionalidade, pertinência a grupo social ou opinião política (BRASIL, 2017a).

O parágrafo segundo do artigo 96 do regulamento da Lei de Migração (Decreto nº 9.199, de 20 de Novembro de 2017) dispõe que: “O processo de reconhecimento da condição de apátrida será iniciado por meio da solicitação do interessado apresentada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública ou às unidades da Polícia Federal” (BRASIL, 2017a).

O procedimento de reconhecimento de apatridia será estabelecido em ato do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública, consultado o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE (BRASIL, 2017a). Conforme disposto no artigo 99 do Regulamento, reconhecida a condição de apátrida, na hipótese de o beneficiário optar pela naturalização, o Ministério da Justiça e Segurança Pública publicará, no prazo de trinta dias, ato de instauração de processo simplificado de naturalização com os atos necessários à sua efetivação (BRASIL, 2017a).

No portal de serviços do Governo Federal há uma seção específica para quem deseja ser reconhecido como apátrida¹. Os migrantes deverão apresentar Requerimento, preencher e entregar formulário na Unidade de Polícia Federal mais próxima de sua residência, junto com documentação específica, sendo necessário

¹ Procedimentos podem ser acessados em: <https://www.servicos.gov.br/servico/ser-reconhecido-como-apatrida?caimpage=area-de-interesse>

informar o seu endereço eletrônico, e manter os seus dados atualizados no decorrer processo (BRASIL, 2019).

Ademais, ainda na primeira etapa, o migrante deverá apresentar comprovante de endereço no Brasil, ou declaração escrita, informando seu atual local de moradia; qualquer documentação que disponha para comprovar as suas alegações, como documento de viagem, documentos escolares ou de vacinação, certidões de negativa do reconhecimento de sua nacionalidade, registros por organismos internacionais, entre outros; e certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos (BRASIL, 2019).

Ao menor de idade não será exigida a apresentação da certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente. Sendo impossível apresentar a certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos, o requerente deverá apresentar justificativa por escrito contendo as razões de fato e de direito que o impossibilitaram. Nesta primeira etapa, referidas informações deverão ser prestadas presencialmente na Unidade de Polícia Federal mais próxima da residência do apátrida (BRASIL, 2019).

O tempo de duração do processo de reconhecimento da situação de apatridia não é estimado. Na segunda etapa, o solicitante deverá acompanhar o processo no Ministério da Justiça, o que pode fazer por e-mail², ou por Formulário de Solicitação de Acesso Externo³. Na terceira etapa, deverá atualizar o endereço, caso seja necessário, dirigindo-se à Unidade de Polícia Federal mais próxima (BRASIL, 2019).

Na quarta fase, o Departamento de Migrações do Ministério da Justiça poderá solicitar ao interessado que apresente documentos para complementar as informações do processo, se necessário, podendo fazê-lo presencialmente⁴, via correios⁵, ou via internet. Para todas as fases, o tempo de duração de análise e tramitação não é estimado (BRASIL, 2019).

Concluída a análise, o requerente será notificado acerca do deferimento ou não do pedido de reconhecimento da condição de apátrida. Caso o pedido seja indeferido,

² Acompanhamento do processo em: processos.migracoes@mj.gov.br

³ O Formulário poderá ser acessado em: <http://formularios.mj.gov.br/limesurvey/index.php/998625>

⁴ Endereço: Protocolo do Ministério da Justiça. Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Anexo II, Térreo, Sala T3 CEP: 70064-901 - Brasília - DF

⁵ Endereço: Departamento de Migrações do Ministério da Justiça, Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Anexo II, sala T3, Brasília/DF, CEP: 70.064-900.

o solicitante poderá apresentar recurso no prazo de 10 (dez) dias contados da notificação, procedendo, assim, à quinta fase. O recurso a ser apresentado deverá ser instruído com a petição de recurso, documentos que demonstrem a alteração da situação anterior, e que complementem o processo de reconhecimento. Os canais de prestação das informações são os mesmos da quarta fase. O solicitante deverá acompanhar o processo no Diário Oficial da União, na sexta fase. (BRASIL, 2019).

Reconhecida a condição de apátrida, o interessado poderá manifestar o seu interesse em obter a nacionalidade brasileira, o que pode fazê-lo desde o início no próprio pedido de reconhecimento de apatridia, conforme a sétima etapa. Para tanto, deverá apresentar documentação específica, qual seja:

Documentação em comum para todos os casos. Se o interessado opta por naturalizar-se brasileiro.

- Certificado de Proficiência em Língua Portuguesa para Estrangeiros, expedido pelo Ministério da Educação;
- Documentação pessoal que tiver;
- Formulário devidamente preenchido e assinado pelo requerente, que poderá ser obtido e entregue na Unidade de Polícia Federal mais próxima de sua residência;
- Certidão de antecedentes criminais emitida pela Justiça Federal e Estadual dos locais onde residiu, ou comprovante de reabilitação;
- Comprovante de residência por dois anos no Brasil;

Apátrida reconhecido casado(a) com brasileiro(a), ou tenha filho(a) brasileiro(a) e reside no Brasil há um ano.

- Residência no Brasil há um ano, saber se comunicar em língua portuguesa e não ter condenação penal, ou ter obtido reabilitação penal;
- O apátrida reconhecido que não opte imediatamente pela naturalização terá a autorização de residência concedida por prazo indeterminado;
- O interessado deverá comparecer na Unidade de Polícia Federal Para Fins de Registro; [...]. (BRASIL, 2019).

No que tange aos pedidos de naturalização, estão regulamentados pela Portaria Interministerial nº 11 de 03 de Maio de 2018, que: “Dispõe sobre os procedimentos para solicitação de naturalização, de igualdade de direitos, de perda, de reaquisição de nacionalidade brasileira e de revogação da decisão de perda da nacionalidade brasileira e dá outras providências.” (BRASIL, 2018a).

Quanto às etapas, no processamento do pedido de naturalização, conforme os artigos 7º a 12 da Portaria:

Art. 7º A Polícia Federal, ao processar o pedido de naturalização, deverá:

- I - coletar os dados biométricos do requerente;
 - II - prestar informações sobre os antecedentes criminais e movimentação migratória do requerente;
 - III - realizar diligências, caso necessário à instrução do processo; IV - emitir relatório opinativo recomendando a procedência ou não do pedido.
- Parágrafo único. O processo de naturalização, acompanhado do relatório opinativo de que trata o inciso IV do caput, será encaminhado para análise do Departamento de Migrações.
- Art. 8º Recebido o processo, o Departamento de Migrações, caso necessário, poderá:
- I - requerer diligências complementares à Polícia Federal;
 - II - notificar o requerente para complementar a documentação apresentada, no prazo de trinta dias, prorrogáveis mediante pedido justificado.
- Art. 9º Instruído o processo de naturalização, o Departamento de Migrações emitirá parecer fundamentado sobre o mérito do pedido e o encaminhará ao Secretário Nacional de Justiça para decisão.
- Art. 10. A decisão que deferir o pedido de naturalização será publicada no Diário Oficial da União.
- Parágrafo único. Publicada a decisão deferindo o pedido de naturalização, o naturalizado deverá entregar a Carteira de Registro Nacional Migratória em uma das unidades da Polícia Federal.
- Art. 11. Da decisão que julgar improcedente o pedido, caberá o recurso previsto no art. 232 do Decreto nº 9.199, de 2017, no prazo de dez dias, contado da data do recebimento da notificação.
- Parágrafo único. A notificação se dará preferencialmente por meio eletrônico.
- Art. 12. O requerente será notificado, preferencialmente por meio eletrônico, da decisão que denegar o recurso.
- Parágrafo único. Acolhido o recurso, a decisão será publicada no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2018a).

Compete ao Departamento de Migrações a expedição de certidões negativas ou positivas de naturalização, sendo que a solicitação de certidões deverá ser feita por meio do preenchimento de formulário próprio disponível no sítio eletrônico do Ministério da Justiça na internet, conforme artigos 13 e 14 da Portaria. Os dados informados, a teor do disposto no artigo 15, são de responsabilidade exclusiva do requerente (BRASIL, 2018a).

De acordo com o artigo 16, a verificação da autenticidade das certidões ocorrerá no sítio eletrônico do Ministério da Justiça na internet. A Certidão Negativa ou Positiva de Naturalização constitui instrumento legal para todos os fins de direito, respeitadas as exigências inerentes à finalidade do documento (BRASIL, 2018a).

Analisando-se a Lei de Migração e seu respectivo Regulamento, percebe-se que a regulamentação da situação dos indivíduos apátridas é uma novidade e uma boa notícia. Entretanto, deve-se ressaltar o liame excessivamente burocrático que surge com os requisitos para o reconhecimento da apatridia e a concessão de nacionalidade aos indivíduos.

A crítica deve ser feita uma vez que muitos desses indivíduos adentram o país em situação de vulnerabilidade, sem informações e documentação, sendo que as exigências previstas pelo Regulamento podem representar um entrave na sua identificação e qualificação em busca de acesso e tutela de seus direitos pelo Estado brasileiro.

Nesse sentido, na próxima seção serão analisadas as possibilidades de inclusão e cidadania do apátrida no Estado Brasileiro, e o primeiro caso de reconhecimento de situação de apatridia e a concessão de nacionalidade através dos mecanismos mencionados na Lei e no Regulamento.

2.3 A LEI DE MIGRAÇÃO E AS POSSIBILIDADES DE INCLUSÃO E CIDADANIA DO APÁTRIDA

Esta subseção preocupa-se com a análise das possibilidades de inclusão do apátrida no território brasileiro, previstas na nova Lei de Migração, com o objetivo de garantir a dignidade desse grupo de indivíduos em situação de vulnerabilidade. Com o reconhecimento da apatridia e a concessão da nacionalidade, se faz necessária a análise das possibilidades de inclusão e cidadania dos apátridas no território brasileiro. Nesse sentido, o artigo 120 da Lei de Migração prevê que:

Art. 120. A Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia **terá** a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento.

§ 1º Ato normativo do Poder Executivo federal **poderá** definir os objetivos, a organização e a estratégia de coordenação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

§ 2º Ato normativo do Poder Executivo federal **poderá** estabelecer planos nacionais e outros instrumentos para a efetivação dos objetivos desta Lei e a coordenação entre órgãos e colegiados setoriais.

§ 3º Com vistas à formulação de políticas públicas, **deverá** ser produzida informação quantitativa e qualitativa, de forma sistemática, sobre os migrantes, com a criação de banco de dados (BRASIL, 2017b, grifo meu).

Percebe-se, todavia, que a instituição de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, constante no artigo 120 da Lei, trata-se de um objetivo previsto pela legislação que carece de regulamentação. Embora seja uma política expressa na

Lei, levando-se em consideração, por óbvio, que a Lei de Migração é de 2017, ou seja, é uma legislação recente, a questão ainda não foi regulamentada.

Nesse viés, o professor da Universidade de Brasília e coordenador do Observatório das Migrações, Leonardo Cavalcanti, afirmou em entrevista à Rádio Câmara que “[...] é fundamental que os ministérios competentes, as pastas competentes pela questão migratória possam colocar em exercício a construção dessa política migratória para facilitar a vida do imigrante como um todo. Eles são sujeitos de direitos, eles querem ser sujeitos de direitos, ter seus próprios deveres na sociedade e é importante ter políticas para facilitar a documentação, para facilitar o acesso ao trabalho, para facilitar a aprendizagem do idioma. São todos desafios que vão fazer com que o imigrante possa se inserir na sociedade e contribuir sendo um ativo não só econômico, como também cultural, social e político”. (CAVALCANTI, 2018).

No mesmo sentido, conforme Aguiar e Wermuth, as entidades da sociedade civil organizada e dos movimentos de migrantes, especialmente as envolvidas no processo de redação do Projeto, que culminou na edição da Lei nº 13.445/2017, apontam ressalvas à legislação, como é o caso da ausência de atribuição da questão migratória a um órgão especializado para o atendimento dos migrantes mediante canais de comunicação adequados, também para a produção de dados, e para a formulação de políticas públicas de acolhimento e integração, trabalhando em conjunto com os órgãos descentralizados dos Estados e municípios que tratam da matéria (AGUIAR; WERMUTH, 2018).

Dessa forma, o monitoramento das migrações permanece sobre a responsabilidade dos agentes administrativos da Polícia Federal, que atualmente é o órgão encarregado pelo atendimento dos imigrantes, bem como o encaminhamento da sua documentação brasileira (AGUIAR; WERMUTH, 2018).

Nesse contexto de nova legislação migratória com o objetivo de regulamentar a questão e reduzir a incidência dos problemas relacionados à migração em geral, as irmãs Maha e Souad Mamo foram as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas pelo Brasil. De acordo com o ACNUR, após decisão do então Ministro da Justiça, Torquato Jardim, Maha e Souad Mamo se tornaram as primeiras pessoas

reconhecidas pelo Governo Brasileiro como apátridas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

Segundo o ACNUR, as irmãs são filhas de pais sírios, nasceram no Líbano e não foram consideradas cidadãs em nenhum dos dois países. Como a Síria não reconhece o casamento inter-religioso, o pai cristão e a mãe muçulmana tiveram que fugir para o Líbano para se casar, local em que nasceram as filhas que não foram reconhecidas como libanesas (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

As leis no Líbano não reconhecem como cidadãos filhos de pais que não são libaneses. Apesar dos seus pais serem sírios, eles possuíam religiões diferentes e, por isso, não foi possível registrar o casamento nem o nascimento dos filhos, o que impediu Souad e Maha de serem reconhecidas como cidadãs sírias e de obter os documentos que o provam (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

Maha alegou que “[...] o passo mais importante que o Brasil deu com a nova Lei de Migração, no sentido de acabar com a apatridia, foi criar uma definição do que é ser apátrida, algo que não existia na legislação brasileira. Com essa definição, é possível facilitar a naturalização das pessoas apátridas no Brasil.” (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2018).

Após o reconhecimento da condição de apátridas, o Ministério da Justiça concedeu a nacionalidade brasileira para as irmãs Maha e Souad Mamo no dia 04 de outubro de 2018. A naturalização foi entregue durante evento na 69ª sessão do Comitê Executivo da Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), que se encontra reunido em Genebra, na Suíça. A entrega foi feita pelo Coordenador-geral do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), Bernardo Laferté, e pela Embaixadora Maria Nazareth Farani Azevêdo, representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Genebra. (BRASIL, 2018d).

Segundo Bernardo Laferté, cujo avô era apátrida e foi acolhido no país, todos os requisitos para a naturalização foram cumpridos. “O Brasil concede a nacionalidade a essas irmãs, com fundamento nessa seção especial de proteção ao apátrida da nova Lei de Migração, reafirmando sua tradição de proteção de todos os imigrantes e seu compromisso de redução da apatridia no mundo”, lembra. Laferté ainda destacou

que esta é a etapa mais recente do avanço legislativo do país no compromisso pela redução da apatridia, afirmando: "O compromisso teve início com a adoção das duas formas de nacionalidade originária, pelo solo e pelo sangue, e agora extensiva aos reconhecidamente apátridas por meio de um processo simplificado de naturalização." (BRASIL, 2018d).

A Portaria Nº 289, de 27 de setembro de 2018, da Secretaria Nacional de Justiça concedeu a nacionalidade brasileira por naturalização à Maha Mamo:

O SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, no uso da competência delegada pela Portaria Interministerial nº 11, de 03 de maio de 2018, publicada no Diário Oficial da União, de 04 de maio de 2018, resolve:

CONCEDER a nacionalidade brasileira, por naturalização, à pessoa abaixo relacionada, nos termos do Art. 12, II, "a", da Constituição Federal, em conformidade com o Art. 26 e 65 da Lei nº 13.445/2017, e Art. 99 do Decreto nº 9.199/2017, a fim de que possa gozar dos direitos outorgados pela Constituição e leis do Brasil:

MAHA MAMO - G252194-1, natural do Líbano, nascida em 29 de fevereiro de 1988, filha de Jean Mamo e de Kifah Nachar, residente no Estado de Minas Gerais (Processo nº 08354.001738/2018-23).

A pessoa referida nesta Portaria deverá comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento, nos termos do Art. 231 do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei nº 13.445/2017. (BRASIL, 2018b, grifo meu).

A Portaria Nº 290, de 27 de setembro de 2018, da Secretaria Nacional de Justiça concedeu a nacionalidade brasileira por naturalização à Souad Mamo:

O SECRETÁRIO NACIONAL DE JUSTIÇA, DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, no uso da competência delegada pela Portaria Interministerial nº 11, de 03 de maio de 2018, publicada no Diário Oficial da União, de 04 de maio de 2018, resolve:

CONCEDER a nacionalidade brasileira, por naturalização, à pessoa abaixo relacionada, nos termos do Art. 12, II, "a", da Constituição Federal, em conformidade com o Art. 26 e 65 da Lei nº 13.445/2017, e Art. 99 do Decreto nº 9.199/2017, a fim de que possa gozar dos direitos outorgados pela Constituição e leis do Brasil:

SOUAD MAMO - G252163-C, natural do Líbano, nascida em 08 de agosto de 1986, filha de Jean Mamo e de Kifah Nachar, residente no Estado de Minas Gerais (Processo nº 08354.001735/2018-90).

A pessoa referida nesta Portaria deverá comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento, nos termos do Art. 231 do Decreto nº 9.199/2017, que regulamenta a Lei nº 13.445/2017. (BRASIL, 2018c, grifo meu).

O Regulamento da Lei de Migração prevê que os direitos políticos serão concedidos apenas após a efetiva naturalização dos migrantes, nos termos do artigo

231: “No prazo de até um ano após a concessão da naturalização, o naturalizado maior de dezoito anos e menor de setenta anos deverá comparecer perante a Justiça Eleitoral para o devido cadastramento.” (BRASIL, 2017a).

Percebe-se ainda, conforme destacado nas Portarias 289 e 290 que concederam a nacionalidade às irmãs Maha e Souad Mamo, a aplicação do exposto no parágrafo único do artigo 231 do Regulamento, o qual dispõe que a informação quanto à necessidade de comparecimento ou não perante a Justiça Eleitoral constará da decisão de naturalização publicada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública no Diário Oficial da União (BRASIL, 2017a).

Nesse sentido, conforme asseveram Aguiar e Wemuth, a Lei demonstra inúmeros avanços, quando comparada à legislação anterior, especialmente no que tange ao respeito aos direitos humanos (ressaltando a sua universalidade, indivisibilidade e interdependência, conforme o artigo 3º, inciso I). No entanto, impressiona pelo viés burocrático, não abordando, por exemplo, os direitos políticos, que se configuram como um dos pontos mais relevantes para a efetiva garantia dos direitos humanos aos imigrantes. (AGUIAR; WERMUTH, 2018).

Assim, a limitação do exercício de direitos fundamentais coloca os imigrantes em posição inferior em relação aos demais cidadãos brasileiros, sendo-lhes permitido apenas trabalhar e gerar riquezas para o território nacional. Com isso, o Brasil vai ficando isolado num continente em que o direito ao voto dos migrantes já foi reconhecido por Argentina, Bolívia, Colômbia, Equador, México e Peru (AGUIAR; WERMUTH, 2018).

Determinar se uma pessoa é apátrida pode ser um processo complexo e desafiador, mas é de interesse do Estado e dos apátridas que os procedimentos de determinação sejam o mais simples, justos e eficientes possível. Para tanto, alguns Estados podem pensar em adaptar os procedimentos administrativos existentes para incluir a determinação da apatridia. Os fatores a serem considerados incluem capacidade administrativa, especialização existente em questões de apatridia, assim como as estimativas de tamanho e perfil da população apátrida (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIDOS, 2014a).

Em qualquer procedimento combinado, é essencial que a definição de apátrida seja claramente entendida e devidamente aplicada, e que as salvaguardas

processuais e parâmetros de prova sejam respeitados (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIDOS, 2014a).

Analisando-se as disposições da Lei acerca das possibilidades de inclusão e cidadania aos apátridas, conclui-se que, embora o artigo 120 da Lei de Migração traga a previsão de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, tal regulamentação ainda não está efetivada no ordenamento jurídico brasileiro, pois sequer foi regulamentado pelo Decreto 9.199/2017. Dessa forma, para a simplificação do reconhecimento da condição de apatridia, e concessão de nacionalidade, faz-se necessária a regulamentação de políticas públicas que visem a desburocratização dos procedimentos de reconhecimento e a facilitação de acesso aos órgãos competentes.

CONCLUSÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, cujo tema principal refere-se ao estudo dos indivíduos apátridas e a delimitação temática ao tratamento jurídico previsto aos apátridas, pela análise dos mecanismos de proteção e o reconhecimento de nacionalidade considerando as possibilidades de inclusão e de cidadania a partir da Lei de Migração Brasileira (Lei 13.445/2017), objetiva responder ao problema principal da pesquisa: em que medidas ocorre a efetiva proteção dos apátridas e a simplificação do processo de reconhecimento da apatridia e de concessão de nacionalidade pela nova Lei de Migração?

A pesquisa originou-se em duas hipóteses, as quais buscou-se analisar como forma de auxiliar a resposta ao problema principal. A primeira hipótese refere que a Organização das Nações Unidas manifestou em diversas ocasiões a sua profunda preocupação com os apátridas e tem se esforçado para lhes assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos e liberdades fundamentais. Buscando a regularização e a melhoria da condição dos apátridas, estabelece dois acordos internacionais: a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961. O Brasil adere ambas as convenções, promulgando o Estatuto pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, e a Convenção de 1961 pelo Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015.

A segunda hipótese dispõe que, internamente, o Brasil cria a Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que prevê expressamente o instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização. A partir da nova legislação, acredita-se que os esforços normativos brasileiros têm gerado condições de proteção ao apátrida, bem como possibilidades de inclusão e de cidadania, considerando a sua particular questão humanitária e a necessidade de reconhecimento de nacionalidade.

As análises foram sistematizadas em dois capítulos, ambos subdivididos em três subseções. O primeiro capítulo, que trata dos apátridas e mecanismos de proteção, teve como objetivo específico contextualizar as questões envolvendo apatridia, nacionalidade e cidadania, classificando a apatridia no cenário internacional pelas Convenções Internacionais, correlacionando, ainda, apatridia e refúgio. Na sua

primeira subseção refere-se à conceituação dos apátridas e da condição que os atinge, bem como a importância da nacionalidade e da cidadania. Conclui-se que tais definições são fundamentais para a melhor compreensão da apatridia e suas implicações, tendo em vista que os apátridas são indivíduos oriundos de situação de vulnerabilidade, que não possuem cidadania e os direitos que enseja em virtude da ausência de nacionalidade reconhecida.

A segunda subseção do primeiro capítulo diz respeito aos principais mecanismos de proteção aos apátridas previstos no cenário internacional. A necessidade de regularizar a situação desses indivíduos através de mecanismos de proteção tornou-se latente na comunidade internacional em virtude dos intensos movimentos migratórios ocorridos no século XX, originando, conseqüentemente, a incidência da situação de apatridia.

Conclui-se, portanto, que o advento das Convenções Internacionais de 1951, 1954 e 1961 evidenciou a preocupação da comunidade internacional com a problemática humanitária envolvendo os refugiados e os apátridas. Ainda que alguns Estados não tenham aderido, referidas normativas serviram como elemento norteador para a regulamentação do problema pelos países que ratificaram, no âmbito de suas legislações internas.

A terceira subseção do capítulo inicial preocupou-se com a análise dos mecanismos de proteção e da problemática envolvendo especificamente os refugiados, bem como a sua correlação com a apatridia. Analisando-se a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Lei 9474/97 que definiu mecanismos para a sua implementação, conclui-se que tanto os indivíduos apátridas quanto os refugiados necessitam de mecanismos de proteção para a garantia de seus direitos, visto que ambos adentram em outros territórios em situação de vulnerabilidade. Entretanto, é importante que cada migrante seja devidamente classificado para que seja possível identificar as normativas e mecanismos de proteção previstos para cada grupo de migrantes.

Em linhas gerais, do estudo realizado no primeiro capítulo, pode-se concluir que a apatridia é um problema grave existente no mundo inteiro. A nacionalidade, direito previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos, é o primeiro e principal vínculo que os indivíduos possuem com os Estados, devendo ser assegurado como garantia de proteção e cidadania. A cidadania, por sua vez, não pode ser condicionada

somente àqueles indivíduos que possuem nacionalidade. Os apátridas, que não possuem nacionalidade, devem ter seus direitos assegurados, conforme previsto na Lei, assim como qualquer cidadão do território nacional.

Todavia, todos os seres humanos devem ser considerados como pessoas e, dessa forma, devem ter respeitados e resguardados seus direitos humanos como garantia da verdadeira cidadania. Dessa forma, as Convenções Internacionais, com base nos Direitos Humanos, foram os primeiros mecanismos de conceituação e proteção para os apátridas que, em virtude da ausência de nacionalidade, não possuem vinculação a qualquer Estado e a incidência de mecanismos de proteção e garantia de seus direitos fundamentais.

Dessa forma, confirma-se a primeira hipótese no sentido de que a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção das Nações Unidas para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, ambas aderidas pelo Brasil pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 e pelo Decreto nº 8.501, de 18 de agosto de 2015, expressaram a preocupação da Organização das Nações Unidas, que tem se esforçado para assegurar o exercício mais amplo possível dos direitos e liberdades fundamentais aos apátridas, buscando a regularização e a melhoria de suas condições.

O segundo capítulo do presente Trabalho de Conclusão de Curso, dividido igualmente em três subseções, dispõe acerca dos procedimentos de reconhecimento de nacionalidade e inclusão para o apátrida no Brasil. Tem por objetivos analisar as disposições da nova Lei de Migração no que se refere à proteção aos apátridas, seus direitos e deveres. Além disso, pretende verificar os procedimentos de reconhecimento da condição de apátrida pela Lei de Migração e seu respectivo Regulamento (Decreto 9.199/2017), bem como os procedimentos para concessão de nacionalidade, com vistas à inclusão cidadã dos indivíduos no Estado.

A primeira subseção refere-se à proteção ao apátrida no âmbito nacional do Estado Brasileiro a partir do advento da nova Lei de Migração (Lei 13.445/2017). Conclui-se que a contextualização e preocupação expressa com esse grupo de indivíduos é a principal novidade da referida legislação, cuja previsão de um processo simplificado de reconhecimento de apatridia e concessão de nacionalidade representa um grande avanço na garantia de proteção de direitos aos apátridas.

Nesse sentido, a segunda subseção aborda especificamente os mecanismos de proteção e simplificação de reconhecimento da condição de apátrida, bem como as etapas previstas para a identificação dos apátridas e os respectivos procedimentos necessários para o reconhecimento de nacionalidade. Nessa subseção, pela análise da Lei de Migração e seu respectivo Regulamento, reitera-se que o objetivo de identificação e regulamentação é uma boa notícia. Conclui-se, entretanto, que as etapas e requisitos para o reconhecimento da apátrida e a concessão de nacionalidade aos indivíduos são excessivamente burocráticos.

A crítica deve ser feita uma vez que esses indivíduos adentram o país em situação de vulnerabilidade, sem informações e parca documentação (quando possuem alguma), sendo que as exigências previstas pelo Regulamento podem representar um entrave na identificação e qualificação dos apátridas em busca da tutela de seus direitos pelo Estado brasileiro com a incidência dos mecanismos de proteção previstos pela nova legislação.

Na última subseção do segundo capítulo, estuda-se justamente as possibilidades de inclusão e cidadania ao Apátrida previstas pela Lei de Migração. Analisando-se as disposições da Lei acerca das referidas possibilidades, conclui-se que, embora o artigo 120 da Lei de Migração traga a previsão de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida, que terá a finalidade de coordenar e articular ações setoriais implementadas pelo Poder Executivo federal em regime de cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e com a participação de organizações da sociedade civil, organismos internacionais e entidades privadas, conforme regulamento, referida regulamentação não foi realizada pelo Regulamento da Lei de Migração (Decreto 9.199/2017).

Todavia, para a simplificação do reconhecimento da condição de apátrida e concessão de nacionalidade, a regulamentação de políticas públicas que visem a desburocratização dos processos de reconhecimento da condição de apátrida e de concessão de nacionalidade, bem como a facilitação de acesso aos órgãos competentes, faz-se necessária, com vistas a garantir a proteção que a Lei confere aos apátridas, em busca da inclusão cidadã.

Nesse sentido, o processo de reconhecimento e identificação da apátrida, cujo órgão competente é a Polícia Federal, poderia ser mais efetivo e célere, por exemplo,

com a ampliação de competência do Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, conforme ocorre com os Refugiados.

Dessa forma, refuta-se parcialmente a segunda hipótese. A criação da Lei de Migração (Lei 13.445/2017), que prevê expressamente o instituto protetivo especial do apátrida, consolidado em processo simplificado de naturalização, representa grande avanço para os apátridas grande iniciativa em relação à solução da problemática da apatridia, confirmando-se que os esforços normativos brasileiros têm gerado condições de proteção ao apátrida.

Entretanto, na segunda parte da hipótese encontra-se a refutação, pois, sobre as possibilidades de inclusão e de cidadania, considerando a sua particular questão humanitária e a necessidade de reconhecimento de nacionalidade, verificou-se que seriam mais eficientes com a regulamentação de uma Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia, conforme dispõe o artigo 120 da Lei. Tal possibilidade poderia ser viabilizada com a ampliação de competência do CONARE ou a instituição de um órgão específico com o objetivo de identificar e auxiliar os apátridas durante o processo de reconhecimento de sua condição e a concessão de nacionalidade.

Por fim, em resposta ao problema enfrentado neste Trabalho de Conclusão de Curso, conclui-se que a efetiva proteção dos apátridas e a simplificação do processo de reconhecimento da apatridia e de concessão de nacionalidade pela nova Lei de Migração ocorre parcialmente, ao passo que, embora a Lei de Migração preveja expressamente em seu artigo 26 um instituto de proteção especial ao apátrida (fazendo referência à um conjunto de normativas e direitos que auxiliam o reconhecimento da condição de apatridia e o processo de concessão de nacionalidade aos indivíduos interessados), o seu Regulamento é excessivamente burocrático e carece de disposições acerca de Políticas que facilitem a inclusão cidadã.

Dessa maneira, é de suma importância a instituição de políticas públicas com vistas a garantir o auxílio necessário para a identificação dos apátridas, garantindo a proteção de seus direitos previstos na Lei, como vistas a garantir a cidadania *lato sensu*, da entrada no país à conclusão do processo de reconhecimento de apatridia e concessão de nacionalidade. Ainda que a nacionalidade não seja concedida, o apátrida deve ser protegido e ter seus direitos garantidos, nos termos dos instrumentos normativos trabalhados, devendo a cidadania ser vista não apenas como

pressuposto de nacionalidade ou direitos políticos, mas sim como direito fundamental para a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **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. 2014a. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wpcontent/uploads/2018/02/Manual_de_prote%C3%A7%C3%A3o_aos_ap%C3%A1tridas.pdf>. Acesso em: 17 set. 2018.

_____. **Nacionalidade e apatridia: manual para parlamentares nº 22**. 2014b. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual-para-parlamentares-N%C2%BA22_Nacionalidade-e-Apatridia.pdf>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. **Brasil promulga Convenção da ONU para Redução da Apatridia**. 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2015/08/21/brasil-promulga-convencao-da-onu-para-reducao-da-apatridia/>>. Acesso em: 08 out. 2018.

_____. **Maha e Souad Mamo são as primeiras pessoas reconhecidas como apátridas pelo Brasil**. 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/06/26/maha-e-saoud-mamo-sao-as-primeiras-pessoas-reconhecidas-como-apatridas-pelo-brasil/>>. Acesso em: 14 out. 2018.

AGUIAR, Jeannine Tonetto de. WERMUTH, Maiquel Ângelo Dezordi. **Direitos Humanos e Políticas Migratórias Brasileiras: Do Estatuto do Estrangeiro à Nova Lei de Migrações, Rupturas e Continuidades**. Revista Culturas Jurídicas, Vol. 5, Núm. 10, jan./abr., 2018. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/download/479/261>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

ARAUJO, Yasa Rochelle Santos de. MOURA, Daniela de. **Apátridas e Legislação Brasileira – Desafios e Perspectivas a partir da Ratificação da Convenção das Nações Unidas para a Redução dos casos de Apatridia**. 2016. Disponível em: <<http://midas.unioeste.br/sgev/eventos/278/downloadArquivo/18183>>. Acesso em: 18 out. 2018.

BICHARA, Jahyr-Philippe. **O tratamento do apátrida na nova lei de migração: Entre avanços e retrocessos**. Revista de Direito Internacional, Brasília, v. 14, n. 2, 2017. p. 236-252. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.unicueb.br/rdi/article/download/4619/pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 12 maio 2018.

_____. **Decreto nº 9.199, de 20 de Novembro de 2017.** 2017a Regulamenta a Lei no 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm>. Acesso em: 25 maio de 2018.

_____. **Decreto nº 21.798, de 6 de Setembro de 1932.** Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** 2017b. Institui a Lei de Migração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 22 maio 2018.

_____. **Ser reconhecido como Apátrida (Apatridia).** Portal de Serviços. Governo Federal. 2019. Disponível em: <<https://www.servicos.gov.br/servico/ser-reconhecido-como-apatrida?caimpaig=area-de-interesse>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

_____. **Portaria Interministerial nº 11, de 03 de maio de 2018.** Diário Oficial da União. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12936945/do1-2018-05-04-portaria-interministerial-n-11-de-3-de-maio-de-2018-12936941>. Acesso em: 15 jun. 2019.

_____. **Portaria nº 289, de 27 de Setembro de 2018.** 2018b. Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-maha-mamo.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Portaria nº 290, de 27 de Setembro de 2018.** 2018c. Secretaria Nacional de Justiça. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43/anexos/portaria-souad-mamo.pdf/@@download/file>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. **Primeiras apátridas reconhecidas pelo Brasil recebem nacionalidade brasileira.** Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2018d. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1538659939.43>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

CARVALHO, Lidianne Araújo Aleixo de. **O sistema de proteção internacional aos indivíduos apátridas e a atuação do estado brasileiro.** Natal, 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-graduação em Direito. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/23587/1/SistemaProte%c3%a7%c3%a3oInternacional_Aleixo_2017.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

CAVALCATI, Leonardo. **Artigos da nova Lei de Migração ainda estão pendentes de regulamentação.** Entrevista à Rádio Câmara. 2018. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/55972-ARTIGOS-DA-NOVA-LEI-DE-MIGRACAO-AINDA-ESTAO-PENDENTES-DE-REGULAMENTACAO.html>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado.** 2ª. ed. atualizada. São Paulo: Saraiva, 1998. Disponível em: <<https://direitosempre.files.wordpress.com/2013/03/elementos-de-teoria-gera-do-estado-dalmo-de-abreu-dallari.pdf>>. Acesso em: 27 nov. 2018.

FANTAZZINI, Orlando. **Políticas públicas para as migrações internacionais.** Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado.** 16. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2012.

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.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. **Migrações Internacionais Contemporâneas.** Disponível em: <<http://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/MIGRA%C3%87%C3%83O-NO-MUNDO.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

MARTINE, George. **A globalização inacabada: migrações internacionais e pobreza no século 21.** São Paulo em perspectiva, v. 19, n. 3, p. 3-22, jul./set. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n3/v19n3a01.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2018.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967. Disponível em: <<https://adm.ufersa.edu.br/wp.../sites/.../Marshall-Cidadania-Classe-Social-e-Status1.pdf>>. Acesso em: 16 maio de 2019.

MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações Forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra. FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias. LOPES, Rachel de Oliveira. **Migrantes forçados: conceitos e contextos.** Boa Vista, RR: Editora da UFRR, 2018.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. **Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-34-01-00171.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/.../BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 30 out. 2018.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. 1954. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia**. 1961. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf?view=1>. Acesso em: 02 jun. 2018.

_____. **Declaração Universal de Direitos Humanos de 10 de Dezembro de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 23 abr. 2018.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Apátridas e refugiados: direitos humanos a partir da ética da alteridade**. Caderno IHU Ideias. Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Disponível em: <www.ihu.unisinos.br/images/stories/cadernos/ideias/181cadernosihuideias.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: a proteção internacional para apátridas e refugiados**. São Paulo: Atlas, 2014.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado de Direito Internacional Privado**. Rio De Janeiro: José Olympio, 1935.

RAMOS, André de Carvalho. **Direito ao acolhimento: principais aspectos da proteção aos refugiados no Brasil**. Direitos humanos: desafios comunitários contemporâneos: 10 anos do estatuto dos refugiados (Lei no 9.474 de 22 de julho de 1997). Disponível em: <www.sinus.org.br/2013/wp-content/uploads/2013/03/13.-SoCHum-Artigo.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. OLIVEIRA, Miguel Augusto Machado de. **Direitos Humanos - Liberdades públicas e cidadania**. 4ª. ed. Saraiva, 2016.

SILVA, Daniela Florêncio da. **O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas**. Revista Brasileira de Estudos de População. 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v34n1/0102-3098-rbepop-3098a0001.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.