

O acolhimento de pessoas apátridas e de pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil¹

La acogida de personas apátridas y de personas que buscan el reconocimiento de su condición de apátridas en Brasil

Nitish Monebhurrin²

RESUMO

O artigo examina o quadro jurídico e institucional do acolhimento das pessoas apátridas e das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil. As pessoas nesta situação são protegidas pela Convenção de 1954, pela Convenção de 1961 e pela Lei de Migração brasileira de 2017 que prevê, também, o regime jurídico aplicável a elas em território nacional. Num outro plano, as convenções internacionais sobre os Direitos Humanos se aplicam a esta categoria de pessoas e de migrantes. Sabe-se, entretanto, que um arcabouço jurídico consolidado não enseja necessariamente a eficácia das disposições normativas na prática. Por isso, buscou-se confrontar o regime jurídico e institucional brasileiro atinente à apatridia e à prática do acolhimento dos solicitantes da condição de apátrida. Para tanto, adotou-se uma metodologia mista qualitativa, indutiva e interpretativa que permitiu mapear a dificuldade concernente ao acesso à informação e a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento da condição de apátrida. Finalmente o artigo teceu algumas propostas técnicas para cada grupo de dificuldade e considerações finais.

1 Este artigo é uma versão atualizada do Relatório intitulado *A consolidação do tratamento da apatridia no Brasil*, publicado pelo OBMIGRA em 2023.

2 Doutor em Direito Internacional (Escola de Direito da Sorbonne, Paris, França); Mestre em Direito Internacional Econômico (Escola de Direito da Sorbonne, França); Mestre em Direito Internacional (Universidade Jean Moulin, Lyon III, França); Diplomado da Academia de Direito Internacional da Haia; Professor Titular de Direito (Centro Universitário de Brasília); Professor Visitante (Universidade da Sabana, Colômbia); Pesquisador Associado (Departamento dos Estudos Latino Americanos, Universidade de Brasília); Pesquisador Associado (Observatório das Migrações Internacionais); Diretor (Clínica de Empresas, Direitos Humanos e Políticas Públicas, Centro Universitário de Brasília); Consultor e árbitro em Direito Internacional. Membro do Pool of Experts (PoE) das Nações Unidas para o Regular Process for Global Reporting and Assessment of the State of the Marine Environment, including Socioeconomic Aspects. E-mail: nitish.monebhurrin@ceub.edu.br

Palavras-chave: Apatridia. Acolhimento. Apátrida. Reconhecimento. Proteção.

RESUMEN

El artículo examina el marco jurídico e institucional para la acogida de personas apátridas y personas que solicitan el reconocimiento de su condición de apátridas en Brasil. Las personas en esta situación están protegidas por la Convención de 1954, la Convención de 1961 y la Ley de Migración brasileña de 2017, que también prevé el régimen jurídico que se les aplica en el territorio nacional. En otro plano, las convenciones internacionales de derechos humanos se aplican a esta categoría de personas y migrantes. Se sabe, sin embargo, que un marco jurídico consolidado no necesariamente hace que las disposiciones normativas sean efectivas en la práctica. Por este motivo, hemos intentado comparar el régimen jurídico e institucional brasileño en materia de apatridia y la práctica de acogida de solicitantes apátridas. Para ello, se adoptó una metodología mixta, cualitativa, inductiva e interpretativa, que permitió trazar un mapa de las dificultades relativas al acceso a la información y a la calidad de la acogida de las personas apátridas o que solicitan el reconocimiento de su condición de apátridas. Por último, el artículo formula algunas propuestas técnicas para cada grupo de dificultades y consideraciones finales.

Palabras clave: Apatridia. Acogida. Apátrida. Reconocimiento. Protección

INTRODUÇÃO

Este artigo examina os padrões jurídicos e institucionais referentes ao acolhimento das pessoas apátridas e das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida no Brasil. O objetivo é compreender o tratamento proporcionado pelo Estado brasileiro às pessoas nesta situação.

Segundo a Lei de Migração do Brasil, é apátrida “a pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação” (Brasil, Lei de Migração, 2017, art. 1º, par. 1º, inc. VI). Essa definição condiz com aquela da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, 1954, art. 1.1)³. Uma pessoa apátrida perde a princípio os direitos e os demais privilégios atrelados à nacionalidade. Ela é despojada do seu “direito de ter direitos” (Arendt, 2012, p.406) e se caracteriza, em consequência, por uma invisibilidade social (Gyulai, 2014; Edwards e Van Waas, 2014; Gibney, 2014,).

3 Ver no mesmo sentido: CorteIDH, Caso das Crianças Yean e Bosico c. República Dominicana, 2005, para. 178; CADH, Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas, 2014, para. 265.

A invisibilidade dos apátridas enseja uma dupla dificuldade. Primeiramente, o levantamento de dados quantitativos e de informações qualitativas sobre as pessoas apátridas torna-se um trabalho complexo (ACNUR, 2008, p.6; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.13). Conforme informa o ACNUR, havia 4.428.212 pessoas apátridas mundo afora em 2022 (ACNUR, Global Report, 2022, p.9). Sabe-se, contudo, que a determinação exata das pessoas apátridas não é sempre possível, visto que são os próprios Estados que comunicam *motu proprio* os números ao ACNUR, podendo haver uma inconsistência nas entregas. O ACNUR atua em prol da prevenção e da erradicação da apatridia com base num mandato outorgado a ele pelas Nações Unidas em 1976 (AGNU, Resolução A/RES/31/36, 1976). Em segundo lugar, visto que a identificação das pessoas apátridas não é fácil, assegurar-lhes uma proteção jurídica se torna desafiador, pois remete a proteger o 'invisível', como já estatuiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH, Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas, 2014, para. 257).

O ACNUR tem uma competência abrangente que se exerce numa lógica *top-down*, isto é, do âmbito internacional aos Estados. Em 2014, O ACNUR iniciou a campanha chamada #IBelong, que busca zerar a apatridia até 2024⁴. Combater o fenômeno da apatridia requer, entretanto, também uma mobilização de instrumentos jurídicos e políticas de baixo para cima (*bottom-up*), isto é, demanda um esforço oriundo do nível nacional dos Estados com base em políticas de regulação que condizem com as realidades locais. Um dos países que conseguiu zerar a apatridia é o Quirguistão e, além da política do Estado, esse resultado foi possível apenas em razão de uma atuação massiva e minuciosa da sociedade civil, notadamente de uma organização chamada Ferghana Valley Lawyers Without Borders. Esta organização não governamental efetuou um trabalho de campo braçal para buscar, identificar e registrar das pessoas indocumentadas em todo o território do Quirguistão. Visto a geografia montanhosa do Quirguistão, essa busca ocorreu às vezes a cavalo para percorrer todo o país. A organização ofereceu, em seguida, um serviço jurídico pro bono às pessoas indocumentadas para auxiliá-las a obter a nacionalidade do país (Khanna, 2020, p.31; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.73).

A situação dos apátridas pode variar de Estado a Estado. Por exemplo, os Estados cujo ordenamento jurídico é propositadamente discriminatório ao criar uma situação de apatridia para as pessoas que nascem em determinadas comunidades — como os Rohingya em Myanmar, os Beedons no Kuwait, os Al Gugram no Qatar ou os Fulas na Costa do Marfim — talvez não considerem a pauta como sendo urgente ou necessária e não mobilizem os devidos recursos para enfrentar o problema (Institute on Statelessness and Inclusion, 2020).

4 As informações relativas à Campanha estão disponíveis em: <https://www.unhcr.org/>

A postura do Estado brasileiro é diferente. Mesmo que os números de pessoas apátridas reconhecidas pelo no Brasil estejam relativamente baixos⁵, o seu objetivo é zerar a apatridia. Considera-se o fenômeno de apatridia não como uma questão de quantidade, mas de princípio. Para tanto, o Brasil consolidou o regime jurídico aplicável às pessoas apátridas em 2017 por meio da Lei de Migração regulamentado pelo Decreto nº 9.199, de 2017, e pela portaria interministerial nº 5, de 2018. O artigo 26 da Lei de migração dispõe sobre as garantias que o Estado oferece às pessoas apátridas⁶. O Brasil é signatário da Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e da Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia, ambas das quais foram ratificadas⁷. A Portaria interministerial nº 5 prevê, detalhadamente, o procedimento para o reconhecimento da condição de apatridia no Brasil.

Se o regime jurídico é consolidado, é sempre relevante examinar a sua eficácia, isto é, a sua capacidade de gerir os esperados efeitos jurídicos para cumprir a sua finalidade. Com base no arcabouço jurídico disponível, precisa-se compreender como as pessoas apátridas e as pessoas por busca de reconhecimento da condição de apatridia são tratadas jurídica e institucionalmente no Brasil. Enfrentar a apatridia implica a adoção de políticas para zerar o problema, mas ao esperar alcançar esse objetivo, precisa-se garantir e proteger os direitos das pessoas apátridas e daquelas por busca de reconhecimento da condição de apátrida. Logo, este artigo examina a problemática do acolhimento destas pessoas no Brasil ao confrontar o direito aplicável à situação de apatridia com a atuação dos agentes do Estado na ponta.

5 Foram 2 pessoas em 2018, 7 em 2019, 7 em 2020, 1 no ano 2021 e 4 em 2022 segundo os dados passados ao autor pelo Departamento de Migração. Trata-se de pessoas que passaram a ter o reconhecimento de condição de apátrida no Brasil.

6 O artigo 26 da Lei de migração remete ao artigo 4 da mesma Lei, que dispõe sobre as garantias jurídicas asseguradas à pessoa apátrida. São essas: "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."

7 A Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas foi promulgada pelo Decreto nº 4.246 (2002) e a Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia foi promulgada pelo Decreto nº 8.501 (2015).

Para a condução deste estudo optou-se por uma metodologia mista com uma vertente qualitativa e indutiva. Mapeou-se, inicialmente, os textos normativos referentes à apatridia com relevância no e para o Brasil. Efetuou-se uma cartografia jurídica para classificar os textos normativos entre nacional e internacional antes de examinar, primeiramente, as suas disposições sobre o procedimento de reconhecimento de condição de apatridia e, em segundo lugar, aquelas atinentes à proteção das pessoas afetadas. À luz do arcabouço jurídico, a prática dos agentes estatais atuando com o tema de apatridia foi examinada no âmbito de uma oficina de trabalho. A captura de experiências dos agentes do Estado ocorreu por meio de um método de brainstorming (Mostert y Ritter, 2018) que buscou compreender, sistematizar e problematizar a sua atuação com o intuito de trazer à tona as lacunas no acolhimento das pessoas apátridas ou por busca de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil. Com base neste método de confronto de experiências (Orngreen y Levinsen, 2017), o cruzamento de informações do coletivo permitiu informar sobre as eventuais incoerências e inconsistências na atuação do Estado. Para tanto, participaram da oficina os representantes do DEMIG do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério de Relações Exteriores, da Polícia Federal e do ACNUR. Os representantes da academia foram também convidados a título de observadores.

Pela metodologia escolhida, duas frentes de investigação e duas necessidades de aprimoramento se apresentaram no que concerne ao acolhimento das pessoas apátridas ou das pessoas por busca de reconhecimento da condição de apátrida no Brasil. Constatou-se que a qualidade do acolhimento está vinculada à eficácia do acesso à informação (seção 2) e que a capacitação das instâncias institucionais determina o tratamento jurídico que o Estado proporciona às pessoas em causa (seção 3).

A QUALIDADE DO ACOLHIMENTO VINCULADA À EFICÁCIA ACESSO À INFORMAÇÃO

O combate à apatridia depende de um acesso sistematizado e atualizado de informação (ACNUR, 2014) tanto sobre o regime jurídico dos Estados quanto sobre o estatuto e a biografia das pessoas apátridas e daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida. A eficácia do acesso à informação remete-se à facilidade pela qual a informação circula, por um lado, do Estado às pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida (apartado 1 desta seção) e, diz respeito, por outro, ao acesso à informação do próprio Estado sobre essas pessoas (apartado 2 desta seção). A circulação eficiente de informação nesses dois sentidos garante a qualidade do acolhimento dos interessados.

A consolidação do acesso à informação do Estado às pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

O Estado deve promover uma transparência ativa e passiva para com as pessoas apátridas ou em busca de reconhecimento da condição de apátrida. Este item discutirá a prática do Brasil no que concerne às duas categorias de transparência.

A transparência ativa requer a produção e a divulgação de informação do Estado às pessoas interessadas. Logo, é a obrigação do Estado adotar as medidas necessárias — ter uma postura ativa — para garantir a circulação da informação à população e para mantê-la permanentemente informada. (Monebhurrin, 2017; Controladoria Geral da União, 2011).

No momento da realização da entrevista coletiva via a oficina com os agentes do Estado, percebeu-se que havia uma lacuna concernente à informação disponibilizada pelo Órgão competente, no caso o DEMIG, às pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida. Os agentes que participaram da oficina reconheceram o problema de forma unânime. Naquele momento, o sítio do DEMIG não oferecia um rol de informações sistematizadas e de fácil uso sobre o tema. O site informava sobre a imigração laboral, a autorização de residência, a naturalização, o tráfico de pessoas ou o refúgio, mas não continha uma aba específica sobre a apatridia de forma que uma pessoa interessada não poderia se informar sobre o procedimento de reconhecimento da condição de apátrida e tampouco sobre os seus direitos e as suas garantias. Ou seja, malgrado um regime jurídico consolidado sobre a apatridia, as informações sobre não circulavam cabalmente até aos interessados.

Num relatório publicado em 2023 sobre a consolidação do tratamento da apatridia no Brasil (Monebhurrin et al., 2023), o autor do presente artigo fez uma analogia com o acolhimento pelo Brasil dos investidores estrangeiros que têm um ponto focal — sediado na CAMEX — para facilitar a sua integração e a sua compreensão das informações jurídicas, econômicas e políticas relevantes para a sua atuação no território nacional⁸ (Monebhurrin, 2017; Monebhurrin, 2020). Se os investidores estrangeiros se caracterizam, por óbvio, por uma vulnerabilidade de menor grau ao comparar com os apátridas, eles recebem uma atenção diferenciada pelo Brasil do ponto de vista de acesso à informação. Essa discrepância foi apontada na oficina com o intuito de gerir uma reflexão sobre a consolidação dos mecanismos de acesso à informação às pessoas apátridas e àquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida.

⁸ Existe um ombudsperson à disposição dos investidores estrangeiros. O mecanismo está disponível em: <http://oid.economia.gov.br/pt>

Hoje, o site do DEMIG se alinha com a política de transparência ativa e contém uma aba específica sobre a apatridia⁹ com um conteúdo detalhado tanto sobre o procedimento de reconhecimento quanto sobre o regime jurídico aplicável e as demais garantias fundamentais. Os interessados podem iniciar, acompanhar ou cancelar o procedimento pelo próprio site, visto que o DEMIG é o Órgão competente para tratar dos pedidos de reconhecimento (Portaria nº 5, 2018, art.3).

Apesar desse avanço, três críticas podem ainda ser formuladas para aprimorar o sistema de acesso à informação. Primeiramente, note-se que a primeira informação que os interessados devem fornecer para dar início ao processo — operado pelo sistema gov.br —, é o Cadastro de Pessoas Físicas (CPF). Os postulantes devem, portanto, ser portadores de um número CPF, algo que não é sempre evidente para os estrangeiros e, ainda mais, quando estão sem nacionalidade e indocumentados. Em segundo lugar, sabe-se também que a língua na qual estão as informações pode ser um óbice ao seu acesso (Mrekajova, 2014, p. 206). As pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento da condição de apatridia podem não ser fluentes em português. Em concordância com isso, o site do DEMIG oferece as opções de tradução das informações em inglês e em espanhol. Ora, na data da escrita do presente artigo, ambas versões — inglesa e espanhola — não funcionavam, o que configura um obstáculo potencial para o acesso à informação. Em terceiro, a articulação institucional entre o Ministério da Justiça e Segurança Pública e o Ministério de Relações Internacionais merece ser reforçada. A pessoa — no Brasil ou fora — em busca por reconhecimento de condição de apátrida, pode ter como primeiro reflexo consultar o site do Itamaraty para pesquisar o tema de apatridia. Por isso, seria recomendável que o site internet do Itamaraty tenha pelo menos um link de condução àquele do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Em matéria de apatridia, como em outros, a transparência ativa se coaduna com a transparência passiva. Por isso, a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida depende também da celeridade e da eficiência do Estado em fornecer informações quando solicitadas pelas pessoas interessadas. A transparência passiva remete ao fornecimento de informações, não imediatamente disponíveis, pelo Estado ao administrado mediante uma solicitação formal desse último (Siquiera Varela et al. 2020).

Tanto a Constituição Federal de 1988 (artigo 5, inc. XXXIII) quanto a Lei de Acesso à informação de 2011 (artigo 8) garantem a transparência passiva e estatuem que é obrigação do Estado disponibilizar informações aos administrados quando solicitadas por estes. Essas disposições obrigam o Estado brasileiro para com as pessoas em busca por reconhecimento

⁹ As informações sobre a apatridia disponibilizadas pelo DEMIG se encontram em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/apatridia>.

da condição de apátrida. No momento da pesquisa e da organização da oficina, não havia um canal elaborado e sistematizado para um exercício eficiente da transparência passiva. O site do DEMIG junto ao sistema SiSApatridia¹⁰ disponibilizava apenas um endereço eletrônico (apatridia@mj.gov.br) que os interessados poderiam utilizar para sanar dúvidas ou para pedir informações. O site reformado do DEMIG se alinha à política de transparência ativa: como visto, um rol de informações, incluindo uma opção detalhada de perguntas frequentes¹¹, estão disponíveis. Entretanto, no que tange à transparência passiva, ainda não há um canal de consulta sofisticado para quem precisa solicitar informações específicas num prazo curto e, por exemplo, em inglês ou em espanhol. A modalidade de comunicação para a solicitação de informações é o mesmo endereço eletrônico supramencionado. A consolidação do mecanismo de transparência passiva seria em conformidade com as recomendações do ACNUR sobre o acesso justo e eficiente ao conhecimento do procedimento para formular um pedido de reconhecimento (ACNUR, 2014, p.28).

Da mesma forma que as pessoas interessadas almejam ter um acesso facilitado à informação na sua relação com o Estado, este último deve igualmente saber perfeitamente os perfis dos candidatos para motivar a sua decisão de deferir ou não os pedidos de reconhecimento da condição de apátrida. Por isso, a consolidação do acesso à informação organizar-se-á também das pessoas ao Estado.

A consolidação do acesso à informação ao Estado sobre o estatuto das pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

Segundo o artigo 26, §5, da Lei de Migração, o “processo de reconhecimento da condição de apátrida tem como objetivo verificar se o solicitante é considerado nacional pela legislação de algum Estado e poderá considerar informações, documentos e declarações prestadas pelo próprio solicitante e por órgãos e organismos nacionais e internacionais” (Brasil, 2017, art. 26, par.5). Considerando a situação particular das pessoas sem nacionalidade, o ACNUR recomenda aliviar o ônus da prova e verificar apenas a relação de relevância que os solicitantes têm com os Estados potencialmente envolvidos em razão do nascimento no seu território, da ascendência, de casamento, de adoção ou de residência (ACNUR, 2014, pp.34-35). Na prática, os pedidos de reconhecimento de condição de apátrida devem ser embasados numa documentação cuja extensão pode variar de Estado a Estado. Alguns exemplos de documentos habitualmente solicitados são: certidão de identidade, certidão de casamento, certidão de renúncia à nacionalidade, registro escolar, registro militar, documento de viagem, documento comprovando a residência em algum país, testemunha de pessoas suficientemente próximos ao solicitante, como dos vizinhos (ACNUR, 2014, pp.32-33; Statelessness Index, 2021, p.13). No Brasil, conforme o artigo 6 (1) (c) e (d) da Portaria Interministerial nº 5, de

10 O SiSApatridia é o Sistema para solicitar o reconhecimento da condição de apátrida.

11 O acesso às perguntas frequentes faz-se via: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/migracoes/apatridia/f-a-q-apatridia>

2018, o solicitante deve anexar “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 [...] e, certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos”.

Ora, se os solicitantes estiverem indocumentados, a verificação da conexão com outros Estados se complica. Requer-se, portanto, um mecanismo que facilita a verificação do estatuto e da identidade dos solicitantes. Argui-se aqui que essa busca de informação pelo Estado se consolidaria por meio de uma atuação em rede institucional. A rede seria embasada num tripé articulado com o DEMIG e serviria como auxílio para informar o Estado brasileiro tanto sobre a pessoa do solicitante quanto sobre o regime jurídico relativo à nacionalidade do seu Estado de procedência, de origem ou da última residência (ACNUR, 2014, p.32). A proposta da rede e dos seus participantes surgiu da oficina de trabalho organizada com os agentes do Estado. Os três colaboradores que formariam esta rede serão apresentados nos próximos parágrafos.

O primeiro colaborador da rede seria o Ministério de Relações Exteriores. Na condução da pesquisa, o DEMIG informou o autor que a verificação das informações atinentes aos solicitantes requer um contato constante com as Embaixadas dos Estados com os quais eles têm uma conexão potencial. O DEMIG acrescentou, entretanto, que se trata de um contato difícil e que muitos pedidos de informações não são atendidos, o que complica o processo de verificação de identidade dos solicitantes. Uma forma para remediar a este problema seria incluir o Ministério de Relações Exteriores no procedimento, visto que o seu contato com as Embaixadas no Brasil é mais ágil. O Ministério de Relações Exteriores seria, outrossim, um auxílio para o contato com as Embaixadas brasileiras no exterior para a busca de evidências referentes aos solicitantes, isso auxiliaria a avaliação das suas demandas de reconhecimento de condição de apátrida. A rede de Embaixadas brasileiras no exterior seria, por óbvio, mais facilmente acionada pelo Itamaraty do que pelo DEMIG.

O segundo colaborador seria o ACNUR, cuja prática no combate às problemáticas da apatridia e cujo esforço em consolidar o regime jurídico sobre o tema são inegáveis (Manly, 2014; Assunção, 2019). A experiência do ACNUR é tanto internacional quanto de campo, em especial no âmbito nacional, o que lhe permitiu construir um *know-how* comparativo nos procedimentos de reconhecimento de condição de apátrida, de proteção das pessoas apátridas ou de aquisição de nacionalidade (ACNUR, 2014, p.42 et seq.). Esse conhecimento técnico é utilizado para auxiliar os Estados (ACNUR, 2014, p.42). O ACNUR adotou, por exemplo, as seguintes diretrizes para enfrentar a apatridia: *Guidelines on Statelessness no.1: The Definition of “Stateless Persons” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.* (HC/GS/12/01,2012); *Guidelines on Statelessness no.2:*

Procedures for Determining whether an Individual is a Stateless Person. (HCR/GS/12/02, 2012); Guidelines on Statelessness no.3. The Status of Stateless Persons at the National Level. (HCR/GS/12/03, 2012); Guidelines on Statelessness no.4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. (HCR/GS/12/04, 2012); Guidelines on Statelessness no.4: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness. (HCR/GS/12/05 2020). O ACNUR tem uma rede de contato mundo afora com as instituições estatais responsáveis pelo tema de migração de forma que podem ser solicitadas quando precisar de informações de natureza jurídica ou de evidências sobre o estatuto de algum solicitante de condição de apátrida. Logo, uma consolidação da parceria entre o ACNUR e o DEMIG permitiria a este ampliar as suas opções de acesso a informações para aprimorar a avaliação dos pedidos de reconhecimento de condição de apátrida no Brasil.

A terceira opção de colaborador na rede proposta seria a sociedade civil. O ACNUR não apenas recomenda a parceria com a sociedade civil como também costuma consultá-la para enfrentar o problema de apatridia (ACNUR, 2014, p.92; Manly, 2014, p.95). A meta 17 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU incentiva a parceria público-privada para o compartilhamento de expertise e de competências relativas a todas as pautas dos ODS, o que inclui a migração (ONU, 2015). A sociedade civil, representada pelas organizações não governamentais, já desenvolve uma função vital na pauta da apatridia (Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.296).

Como informado¹², o Quirguistão zerou a apatridia apenas com um trabalho braçal e de campo da sociedade civil (Khanna, 2020, p.31; Institute on Statelessness and Inclusion, 2020, p.73). As organizações não governamentais especializadas no tema de apatridia, como o Institute on Statelessness and Inclusion (ISI), têm um vasto conhecimento técnico e uma experiência de campo que podem facilitar o acesso à informação aos órgãos estatais que, às vezes, não têm a mesma capilaridade de atuação que as ONGs. Por essas razões, a inclusão de um instituto como o ISI na rede do DEMIG traria mais eficácia ao seu trabalho, podendo ser acionado apenas em alguns casos, como uma alternativa ao Ministério de Relações e ao ACNUR quando estes não conseguem fornecer as informações pedidas. A formalização da parceria pode ser realizada por meio de um acordo de cooperação técnica sem repasse de recursos pelo qual a ONG cooperaria com o DEMIG para o fornecimento, sob pedido, de dados, de informações relevantes ou de instrumentos de advocacy. Em contrapartida, o DEMIG poderia informar o ISI sobre as suas iniciativas e as suas políticas de enfrentamento ao problema de apatridia: a ONG utiliza os insumos dos Estados para alimentar a sua pesquisa e os seus relatórios. A Lei nº 13.019, de 2014, prevê o “regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público

12 [Ver a introdução deste artigo.](#)

e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação” (Brasil, 2014)¹³. Há, logo, uma base jurídica para fundamentar a inclusão de uma ONG na rede de trabalho do DEMIG. Na mesma linha da parceria com a sociedade civil, recomenda-se a inclusão das redes acadêmicas especializadas nas questões de apatridia para consolidar o teor de informações técnicas utilizadas pelo DEMIG (ACNUR, 2014, p.92).

A discussão fomentada neste capítulo buscou elucidar a imprescindibilidade do acesso à informação para aprimorar a qualidade do acolhimento das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida. Se o acesso à informação é uma das vertentes a ser consolidada, a eficácia geral do acolhimento depende também da capacitação das instâncias institucionais, como será demonstrado no próximo capítulo.

A EFICÁCIA DO ACOLHIMENTO DEPENDENTE DA CAPACITAÇÃO DAS INSTÂNCIAS INSTITUCIONAIS

O primeiro contato das pessoas apátridas ou em busca por reconhecimento de condição de apátrida com o Estado ocorre não com uma entidade estatal abstrata, mas com os seus agentes atuando na ponta. São esses agentes que atuam como os primeiros veículos de circulação de informação para os solicitantes. Os agentes materializam a qualidade do tratamento e do acolhimento que o Estado lhes proporciona. Por isso, considera-se que a sua capacitação aprimora a eficácia do acolhimento (apartado 1 desta seção) ao profissionalizá-lo (apartado 2 desta seção).

A capacitação dos agentes de primeiro contato com as pessoas em busca por reconhecimento de condição de apátrida

A capacitação e a atualização de competências é um requisito promovido pelo ACNUR para o acolhimento das pessoas apátridas e daquelas em busca por reconhecimento da condição de apátrida (ACNUR, 2014, p.93). Na oficina organizada para a condução do presente estudo, a importância de capacitar os agentes do Estado atuando com as problemáticas da apatridia foi unânime. O tema da apatridia tende a ser relegado em comparação com aquele do refúgio e isso tem um reflexo na formação dos profissionais das migrações internacionais como também na produção doutrinária.

¹³ A título de exemplo, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica tem 6 acordos de cooperação técnica sem repasse de recursos com a sociedade civil, incluindo a própria academia. As informações sobre esses acordos estão disponíveis em: <https://www.gov.br/cade/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/acordos-nacionais/acordos-com-entidades-da-sociedade-civil-1>

Se a Lei de Migração de 2017 não instituiu uma instância específica responsável pelo tema da apatridia — como o CONARE para os refugiados, por exemplo —, a Portaria Interministerial nº 5, de 2018, atribuiu esta competência ao Secretário Nacional de Justiça (BRASIL, 2018, art. 2). O procedimento para o reconhecimento da condição de apatridia devendo ser endereçado ao Ministério de Justiça por meio, inicialmente, da Polícia Federal (Brasil, 2018, art. 3).

Por conseguinte, as discussões resultantes da oficina convergiram na relevância da capacitação dos agentes da Polícia Federal que lidam com as pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida. A aplicação dos engajamentos internacionais do Estado brasileiro — tanto as duas convenções sobre a apatridia quanto as demais sobre os Direitos Humanos — faz-se numa primeira camada pelo tratamento que a Polícia Federal concede aos solicitantes de condição de apátrida no território nacional. A depender da sua procedência, os solicitantes podem ter uma imagem geral pejorativa da polícia em razão de preconceitos já sofridos ou de maus tratos já vivenciados (Van Waas, 2007; Slezak, Singer e Ramadurai, 2015). Os agentes da Polícia Federal, que são os primeiros pontos de contatos com os solicitantes, devem compreender o seu estado psicológico oriundo da ausência de identidade e determinado pela invisibilidade social. A hipervulnerabilidade que os caracteriza além do seu extraordinário estatuto de pessoas indocumentadas deve determinar a especialidade do atendimento reservado a elas sem que isso seja interpretado como um privilégio ou como um favor (Nonnemacher e Cholewinski, 2014). A impossibilidade de comprovar a sua identidade requer, às vezes, uma flexibilidade na avaliação da documentação para viabilizar o procedimento. Os agentes da Polícia Federal devem, portanto, receber as devidas orientações para uniformizar o tratamento dos pedidos. Alguns países já adotaram medidas para tornar mais ágil a comprovação da identidade dos solicitantes (Statelessness Index, 2021). A capacitação dos agentes é uma forma para dar-lhes as ferramentas técnicas junto com o acesso às práticas mais atualizadas para assegurar um tratamento isonômico aos solicitantes.

Esse tratamento deve se repetir quando os solicitantes em busca por reconhecimento da condição de apátrida requerem uma assistência jurídica. Em outras palavras, todas as ramificações do Estado que lidam com os solicitantes devem ter uma coerência para com eles. No Brasil, a Defensoria Pública da União oferece essa assistência jurídica e o faz gratuitamente, conforme as recomendações do ACNUR (ACNUR, 2014, p.29). Das discussões da oficina de trabalho, surgiu um entendimento coletivo e não contestado de que o envolvimento dos agentes da Defensoria Pública da União no plano de capacitação seria de suma importância para garantir a qualidade do apoio jurídico que podem prestar aos solicitantes. A concretude da garantia dos seus direitos pela assistência jurídica oferecida pelo Estado permite às pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida desenvolver uma confiança legítima no sistema de acolhimento do país anfitrião e uma expectativa maior de elevar-se da sua situação vulnerável (Van Waas, 2014).

Para alimentar esta confiança legítima, julga-se também relevante a capacitação dos agentes que analisam os pedidos na última instância. Seria, no caso, os servidores do Ministério da Justiça e Segurança Pública, em especial, do DEMIG. Não pode haver uma contradição na atuação dos agentes do primeiro contato (a Polícia Federal) e aqueles das últimas instâncias (DEMIG), por exemplo, em matéria de documentos solicitados para comprovar a identidade. Uma política de capacitação permite, nesse caso, buscar uma coerência geral do Estado — via os seus agentes — no acolhimento e no tratamento das pessoas em busca de condição de apátrida.

Esta capacitação poderia ser organizada e estruturada juntamente pela academia e pelo ACNUR (Monebhurrin et al. 2023). Adotar uma política de capacitação revela que a questão da apatridia é levada a sério pelo Estado e evidencia a sua vontade de profissionalizar o acolhimento dos interessados.

A busca da profissionalização do acolhimento pela capacitação das instâncias competentes

No seu Parecer Consultivo sobre a Condição jurídica e os Direitos dos Imigrantes indocumentados, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que o princípio de isonomia no tratamento das pessoas sem nacionalidade tem um valor jurídico inderrogável, isto é, não pode sofrer de exceções, de limites ou de revisões (Corte IDH, 2003, p.103 et seq.). Os Estados não podem invocar outras razões, mesmo de utilidade pública, para não atender ao princípio.

Isso significa que o Estado tem permanentemente um dever de consistência, de coerência e de previsibilidade para com elas. A profissionalização do acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida assegura o respeito destes cânones. Por essa razão, muitos Estados capacitam suas instâncias responsáveis pelo tema da apatridia (Statelessness Index, 2021, p.11). Existe, no mesmo sentido, uma recomendação interna do ACNUR para o treinamento dos seus funcionários (ACNUR, 2014, p.93). Há também evidências de uma correlação entre a capacitação dos agentes estatais e a qualidade do acolhimento dos solicitantes da condição de apátrida, a França sendo aqui um dos exemplos (Statelessness Index, 2021, p.7). O profissionalismo dos agentes influi sobre a profissionalização do acolhimento.

Sob a perspectiva do Estado, a profissionalização das instâncias do acolhimento expõe como este se posiciona no mapa global do combate à apatridia: é um fator revelador do compromisso assumido pelo Estado na busca de zerar o fenômeno. Dentro das outras inúmeras políticas de interesse público, o tratamento da apatridia pode facilmente ser relegado a um segundo plano no qual o Estado assume uma posição mais passiva ao avaliar as problemáticas de apatridia caso a caso, sem nenhuma definição clara de uma política estatal que possa orientar as instâncias competentes. A

oficina de trabalho elencou a profissionalização dessas instâncias tanto como fator determinante para aprimorar a qualidade do acolhimento quanto para projetar o Brasil como um player de peso contra a apatridia.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da experiência de campo dos agentes que participaram da oficina de trabalho e de um estudo jurídico-institucional do tratamento da apatridia no Brasil, o presente estudo constatou que o regime jurídico brasileiro relativo ao tema é comparativamente bem consolidado. A oficina permitiu reunir a experiência dos agentes que atuam na ponta e os insumos oriundos do campo. Essas informações foram fontes de pesquisa incontornáveis para a construção da reflexão e das propostas sobre o acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida no Brasil, permitindo, assim, que as contribuições do estudo atendam a necessidades concretas não resolvidas. Por isso, o método da oficina tornou a pesquisa útil.

Durante a condução das discussões na oficina, observou-se que um quadro jurídico textualmente sólido não enseja necessariamente a eficácia da sua aplicação. Para tanto, concluiu-se que esta eficácia seria potencialmente alcançada por um sistema mais consolidado de acesso à informação, tanto do Estado aos solicitantes da condição de apátrida (informações sobre o procedimento e o direito material aplicável) quanto ao próprio Estado para a avaliação dos pedidos (informações sobre a identidade, o estatuto e o perfil dos solicitantes). Resultou, outrossim, do estudo que a qualidade do acolhimento das pessoas em busca por reconhecimento da condição de apátrida depende da capacitação das instâncias competentes, visto que são elas que garantem (e informam sobre) o procedimento para este reconhecimento e os direitos materiais protegidos dos solicitantes. Argui-se que ao acolher as recomendações tecidas no estudo, o Brasil tem todas as condições para pavimentar o caminho para ser um agente de peso do cenário mundial do enfrentamento ao fenômeno de apatridia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arendt, Hannah (2012). *Origens do Totalitarismo. Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo*. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras.

Assunção, Thiago (2019). Statelessness in Brazil: from invisibility to the invitation for becoming a citizen. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, 13 (1), 279–307.

Controladoria Geral da União (2011). *Acesso à informação Pública: uma introdução à lei*. Brasil, Brasília: ASCOM/CGU.

Edwards, Alice y Van Waas, Laura (2014). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

European Network on Statelessness (2021). Statelessness Index. Statelessness determination and protection in Europe: good practice, challenges, and risks. GYUALI, Gábor (2014). The Determination of Statelessness and the Establishment of a Stateless- Specific Protection Regime. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.

Institute of Human Rights and Peace Studies (2014). *Equality only in Name. The Human Rights of Stateless Rohingyas in Thailand*. Londres, Inglaterra: Institute of Human Rights and Peace Studies.

Institute on Statelessness and Inclusion (2020). *The World's Stateless. Deprivation of Nationality*. Tilburg, Países Bajos: ISI, 5-287

Khanna, J. Melanie (2020). The #IBelong Campaign Reaches its Midpoint. En *Institute on Statelessness and Inclusion, World's Stateless: Deprivation of Nationality*. Tilburg, Países Bajos: ISI, 31-38.

Manly, Mark (2014). UNCHR's Mandate and Activities to Address Statelessness. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 88-115.

Monebhurrún, Nitish (2017). Estudo Comparativo do Direito de acesso à informação ambiental na Argentina, no Brasil e na Bolívia: medindo os tons da transparência ambiental. En Monebhurrún, Nitish y Gautreau, Pierre (eds) *Direito à Informação Ambiental: Uma Agenda de Pesquisa Interdisciplinar*. Curitiba, Brasil: Prismas, 25-72.

Monebhurrún, Nitish (2020). O mecanismo de resolução de disputas nos novos Acordos de Cooperação e de Facilitação dos Investimentos do Brasil. En Mota Espulgues, Carlos (ed.). *Tratado de inversiones extranjeras y arbitraje de inversiones em Iberoamérica*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch, 227-245.

Mrekajova, Eva (2012). Facilitated Naturalization of Stateless Persons. *Tilburg Law Review*, 19 (1), 203-211 .

Nonnenmacher, Sophie y Cholewinski, Ryszard (2014). The Nexus Between Statelessness and Migration. En Edwards, Alice y Van Waas, Laura (eds). *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 247-263.

Orngreen, Rikke y Levinsen, Karin Tweddell (2017). Workshops as Research Methodology. *Electronic Journal of E-Learning*, 15 (1), 70-81.

Ritter, Simon R y Mostert, Nel (2018). How to facilitate a brainstorming

session: The effect of idea generation techniques and of group brainstorm after individual brainstorm. *Creative Industries Journal*, 11 (2), 1-15.

Siquiera Valera, Patrícia; Luciano Nurnberg Peres; Maiara Sasso; Marcelino José de Paulal (2020). Transparência passiva do Governo Federal Brasileiro: o mesmo acesso para todos?. *Revista Universo Contábil*, 16. (3), 140-159.

Slezak Crews, Amanda ; Roussos Singer, Thalia y Ramadurai, Rupa (2015). Stateless and Fleeing Persecution: The Situation of Rohingya in Thailand. *Children's Legal Rights*, 35 (1), 44-78.

Van Waas, Laura (2007). The Children of Irregular Migrants: A Stateless Generation. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 25 (3), 437-458.

DOCUMENTOS OFICIALES

Textos normativos

AGNU (1976). Resolução A/RES/31/36. s/l: AGNU.

Brasil (1998). Constituição Federal: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil (2011). Lei no.12.527 sobre o Acesso à Informação: Presidência da República, Casa Civil.

Brasil (2017). Lei No. 13445 sobre a Migração. Brasília: Presidência da República.

Brasil (2018). Portaria interministerial no. 5: Presidência da República.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Brasil (2020). Portaria no. 623: Presidência da República.

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com deficiências (2007).

Convenção para a Redução dos casos de Apatridia (1961)

Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial (1966)

Convenção sobre a nacionalidade da mulher casada de (1969)

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954)

Convenção sobre os Direitos da Criança (1990)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Decreto no. 4.246 promulgando a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas (2002)

Decreto no.8.501 promulgando da Convenção de 1961 sobre a Redução dos casos de Apatridia (2015)

Pacto Internacional sobre os Direitos civis e Políticos (1966)

Protocolo de Haia sobre o caso de apatridia de 1930

Decisões e Pareceres consultivos da Corte Interamericana de Direitos Humanos

CorteIDH, Condição jurídica e os direitos dos migrantes sem indocumentados. Parecer consultivo OC-18/3 (2003)

CorteIDH. Caso das Crianças Yean e Bosico c. República Dominicana. Decisão (2005).

CorteIDH Caso das Pessoa Haitianas e Dominicanas expulsas. Decisão (2014)

Documentos e Doutrina

ACNUR (2022). Global Report.

ACNUR (2009). Progress Report on Statelessness 2009. ACNUR. EC/60/SC/CRP.10.

ACNUR (2014). Handbook on the Protection of Stateless Persons. ACNUR.