FRONTEIRAS MARGINAIS E O PRIMEIRO APÁTRIDA DE MATO GROSSO DO SUL

Juliana Tomiko Ribeiro Aizawa[1]
Hermes Moreira Junior[2]

A contemporaneidade nos traz um acelerado fluxo de informações, transformações e pessoas em trânsito. As espacialidades podem ser reconhecidas por limites internacionais ou fronteiras divisoras de países, mas não de gentes. As condicionantes que reúnem e/ou separam pessoas não são apenas as fronteiras, mas o sentimento de pertença, acolhida e a compreensão de lugar. Nesse ínterim, o caso Inocente Arevalo Orellana nos traz a oportunidade de descrever o procedimento jurídico para reconhecer e documentar o primeiro apátrida no estado de Mato Grosso do Sul. E como a concessão da apatridia reverbera a dignidade a uma vida humana que estava condicionada a fronteiras marginais.

Palavras-chave: apátrida; migrações internacionais; acolhida humanitária; condição jurídica do estrangeiro.

MARGINAL BORDERS AND THE FIRST STATELESS PERSON OF MATO GROSSO DO SUL

The rapid flow of information, transformations, and the movement of people characterize contemporary times. Spatial boundaries may be recognized through international limits or country borders, but not through people. The factors that bring people together or separate them go beyond borders, encompassing the sense of belonging, hospitality, and the understanding of place. In this context, the case of Inocente Arevalo Orellana presents an opportunity to describe the legal process of recognizing and documenting the first stateless person welcomed in the state of Mato Grosso do Sul. Furthermore, it illustrates how the granting of statelessness restores dignity to a human life previously constrained by marginal borders.

Keywords: stateless; international migration; humanitarian assistance; legal status of foreign national.

---

1. Bacharela em direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul no Câmpus de Três Lagoas (UFMS/CPTL); mestra em fronteiras e direitos humanos pela Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); doutoranda em geografia pela UFGD (2022-2025); coordenadora do grupo de pesquisa Mobilidade Integração e Direitos Humanos (Unigran); professora titular no curso de direito da Unigran Dourados; professora na pós-graduação em disciplinas sobre metodologia científica e direito migratório; membro da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI); integra os projetos de pesquisa e extensão da UFGD, titulados Estratégias para a Integração Laboral de Emigrantes e Refugiados em Mato Grosso do Sul e Sudeco: Desenvolvimento das Bases Econômicas da Faixa de Fronteira do Mato Grosso do Sul (Brasil) e Paraguai; parecerista em periódicos sobre mobilidade humana, *qualis* A2; consultora jurídica na Cátedra Sérgio Vieira de Melo (CSVM) da UFGD; advogada; e pesquisadora com interesse nas áreas: direito público; direito internacional; migrações forçadas; integração regional; e geografia humana. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-6630-9594. *E-mail*: jtraizawa@gmail.com.

2. Doutor em relações internacionais pela Universidade Estadual Paulista (Unesp) (Programa San Tiago Dantas); professor associado da UFGD; diretor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais (2019-2023/2023-2027); gestor do Acordo de Cooperação Técnica entre a UFGD e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); coordenador da CSVM/ACNUR/UFGD; membro do Comitê Estadual para Refugiados, Migrantes e Apátridas no Estado de Mato Grosso do Sul (Cerma-MS); professor no Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos; e avaliador institucional no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira do Ministério da Educação (Inep-MEC). Orcid: https://orcid.org/0000-0002-4827-6802. *E-mail*: hermesmoreira@ufgd.edu.br.

FRONTERAS MARGINALES Y EL PRIMER APÁTRIDA EN MATO GROSSO DO SUL

Los tiempos contemporáneos nos traen un flujo acelerado de información, transformaciones y personas en movimiento. Las espacialidades pueden reconocerse por límites o fronteras internacionales que dividen a los países, pero no a las personas. Las condiciones que unen y/o separan a las personas no son sólo las fronteras, sino el sentimiento de pertenencia, aceptación y comprensión del lugar. Mientras tanto, el caso Inocente Arévalo Orellana nos brinda la oportunidad de describir el procedimiento legal para reconocer y documentar al primer apátrida, acogido, en el estado de Mato Grosso do Sul y cómo la concesión de la apatridia repercute en dignidad a una vida humana que estuvo condicionada por fronteras marginales.

Palabras clave: apátrida; migraciones internacionales; recepción humanitaria; condición jurídica del extranjero.

JEL: R23.

DOI: https://dx.doi.org/10.38116/rtm35art2

Data de envio do artigo: 30/9/2024. Data de aceite: 30/10/2024.

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana tem se apresentado como pauta prioritária na agenda política em nível nacional e internacional, sobretudo desde 2018, em razão dos números e contingentes populacionais que alcançam uma escalada superior aos índices de deslocamento populacional registrados no contexto da Segunda Guerra Mundial. Os fluxos imprevisíveis e/ou inesperados, motivados por conflitos entre Estados, guerras civis, regimes autoritários, desastres ambientais e crises econômicas têm emergido e disposto desafiadoramente elementos outros à análise e promoção da política migratória nacional.

Entre as diversas categorias de pessoas deslocadas, uma delas chama a atenção pela especificidade do reconhecimento de que aquele indivíduo não pertença a lugar nenhum, o que é bastante contraintuitivo ao que reconhecemos como regra na sociedade contemporânea. Esta categoria é a de apátrida. O termo apátrida é designado "a toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional" (ACNUR, 1954). Observa-se que a condição de apátrida envolve o contexto de pessoas que não têm a nacionalidade reconhecida por um Estado, resultando em um impedimento para a aquisição do registro civil e demais documentos de identificação pessoal e acesso a serviços públicos.

Caso paradigmático para a legislação brasileira em concessão de reconhecimento da condição de apátrida, Maha Mamo teve sua biografia publicada pelo jornalista Darcio Oliveira, em 2020, intitulada *Maha Mamo: a luta de uma apátrida pelo direito de existir*. A biografia expressa os desafios de não ter um lugar para chamar de seu. Maha, nascida em 29 de fevereiro de 1988, em Beirute, capital do Líbano, foi apátrida por trinta anos. Filha de sírios, com mãe muçulmana e o pai cristão, não pôde receber a nacionalidade síria em função das leis locais, que ao

combinarem religião e organização jurídica civil impedem o reconhecimento legal de casamentos inter-religiosos. Também não conseguiu a nacionalidade no Líbano, já que a regra para aquisição de nacionalidade em território libanês é o sangue (*jus sanguini*) e não o território (*jus solis*).

Por consequência dessa limitação jurídica, Maha – assim como seus irmãos – não tinha documentos de identificação civil, e não era reconhecida como pessoa vinculada a determinado país em razão da nacionalidade. O Brasil, respaldado pela recém-aprovada Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017) acolheu o pedido de Maha e seus irmãos em junho de 2018, após longos anos buscando o reconhecimento como alguém na condição jurídica de apátrida. Pouco tempo depois, Maha passou pelo processo de naturalização e teve a nacionalidade brasileira reconhecida. Atualmente é ativista global pelos direitos de refugiados e apátridas, viajando o mundo contando sua história e inspirando a luta de outras pessoas em condição de vulnerabilidade jurídica.

Outro caso recente que tem promovido debate público sobre a condição de apatridia ocorre na Nicarágua, quando em 2023 o presidente Daniel Ortega retirou de forma compulsória a nacionalidade de 317 nicaraguenses que participavam de movimentos de oposição ao seu governo. O ato de Ortega, além de arbitrário, era inconstitucional, pois o art. 20 da Constituição da Nicarágua deixa expresso que nenhum nacional pode ser privado de sua nacionalidade. Contudo, em meio a uma escalada autoritária pela qual seu governo vem passando, a Assembleia Nacional conduziu uma alteração no texto constitucional, que permitiu a destituição da nacionalidade dessas pessoas e as deportou, em ação com grande repercussão na imprensa internacional.

Os dois casos em tela nos permitem contextualizar elementos que podem tornar uma pessoa apátrida, ou não aporte nenhum elemento que a possibilite ser reconhecida como nacional de algum país. A consequência é que a pessoa tem tolhido o seu "direito a ter direitos" (Arendt, 2012), o direito à proteção ou pertença a algum lugar, inviabilizando o acesso a atos básicos da vida civil, como atendimento médico, matrícula em escolas, abertura de uma conta bancária, locação de um imóvel, entre outras situações triviais em nosso cotidiano.

Mas além desses casos de repercussões globais, a dinâmica fronteiriça apresenta a face do não pertencimento a um lugar e da invisibilidade jurídica e social de indivíduos que se encontram às margens das formalidades exigidas pelo paradigma do Estado-Nação e transitam por territórios distintos sem que se saiba se e como serão reconhecidos cidadãos. Essa é a realidade de Inocente Arevalo Orellana. Nascido em território boliviano, oriundo de comunidades tradicionais originárias, portador de neurodivergência, viveu 45 anos como figura invisível aos Estados boliviano e brasileiro, transitando pela fronteira entre as nações e encontrando apoio e cuidado em uma instituição missionária de acolhimento humanitário.

O texto que segue discorre sobre as condições jurídicas para a concessão do *status* de apatridia em território brasileiro. Sumariza os procedimentos formais para as pessoas buscarem acessar seus direitos a partir desse instrumento. Por fim, apresenta o caso de Inocente Arevalo Orellana, primeira pessoa residente no estado de Mato Grosso do Sul a solicitar e ter reconhecido o *status* de apátrida pelo Estado brasileiro.

2 PRECEDENTES INTERNACIONAIS SOBRE A CONDIÇÃO JURÍDICA DA PESSOA APÁTRIDA

O direito moderno se consolida com o fim da guerra dos trinta anos e os tratados de Münster e Osnabrück, assinados em 1648 e posteriormente conhecidos como Tratados de Westfália. Desde então, o mundo europeu passou a ser reconhecido a partir de unidades políticas com território delimitado, governo central, cidadãos sob sua autoridade, bem como disposição e capacidade desta unidade política para negociar e firmar acordos/tratados com outras unidades políticas. Esses elementos representam o modelo do que conhecemos como Estado-Nação e que se ampliou para os demais continentes nos séculos posteriores (Giddens, 2001; Kissinger, 2012; Accioly, Nascimento e Casella, 2023).

Nesse sentido, as pessoas residentes nos Estados-nacionais são reconhecidas por sua nacionalidade. E os elementos ensejadores da aquisição de nacionalidade, pelas constituições modernas, são a origem pelo sangue ou o nascimento no território. Juridicamente, a aquisição da nacionalidade será pela nacionalidade dos pais (*jus sanguinis*) ou pelo território de nascimento (*jus soli*).[3]

Outrossim, nem toda pessoa nascida em determinado território, de ofício, terá o direito à nacionalidade. Isso porque muitos Estados-nacionais, na busca em reafirmar determinada etnicidade, engloba o "todos" em apenas alguns. O modelo do Estado-nacional, proposto inicialmente pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e depois reafirmado na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), excluía e segregava minorias étnicas, dialetos próprios, constante em todos os territórios dos Estados-nacionais.

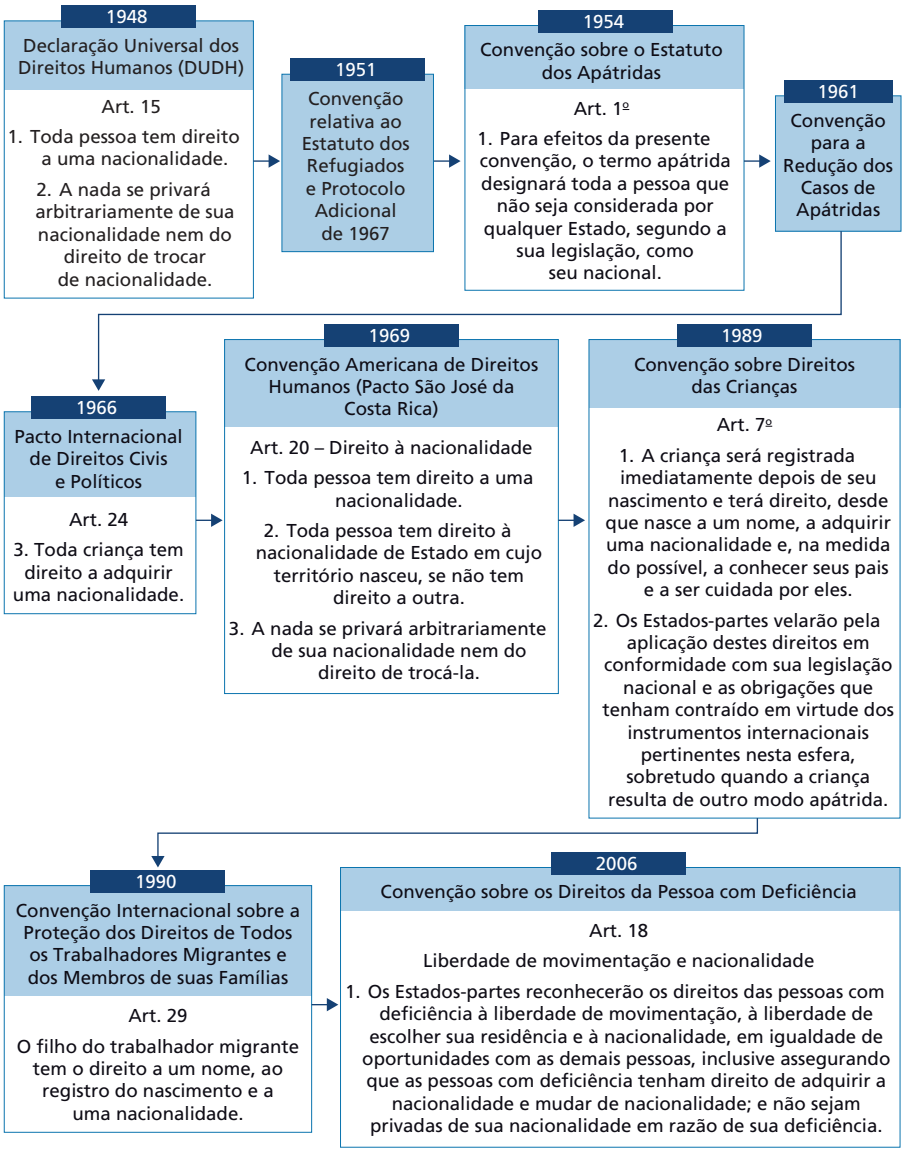
Já ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as deficiências do modelo Estado-Nação se intensificam em razão do fluxo de deslocados internacionais que expunham as contradições encontradas entre as noções de território e nação. Consequentemente, a condição da pessoa apátrida torna-se objeto de debate no âmbito da Organização das Nações Unidas. Em 1954 há, então, a formalização do Estatuto dos Apátridas, a fim de assegurar a documentação e o

3. Em decorrência do conflito positivo entre princípios do *jus soli* e do *jus sanguinis*, a criança pode nascer com dupla nacionalidade. Ao contrário, no caso de conflito negativo, a criança não adquire a nacionalidade quer do *jus soli* quer do *jus sanguinis*, ocorre a ausência de nacionalidade, ou seja, a criança será apátrida (Accioly, Nascimento e Casella , 2023, p. 531).

reconhecimento como "alguém" às pessoas que não conseguem, pelo território ou pelo sangue, validarem sua origem e sua nacionalidade. Assim, a Convenção do Estatuto dos Apátridas permite o reconhecimento da individualidade de cada sujeito, garantindo o direito individual ao nome e a ascendência biológica.

FIGURA 1

Progressão internacional sobre tratados que assegurem direitos à pessoa apátrida



Elaboração dos autores.

Entretanto, os limites políticos impostos pelos governos, sejam territoriais, sanguíneos ou religiosos para o pertencimento a um determinado grupo, não correspondem aos elos de parentela firmados ao longo da história. Pessoas interagem entre si, se relacionam, e independentemente do limite estatal imposto, consolidam afetos e famílias. Outrossim, a burocracia e língua oficial somam como fronteiras limitadoras para o reconhecimento dos direitos individuais (Hunt, 2009).

A fronteira que limita a humanidade ou reconhecimento dos direitos individuais não é a fronteira geopolítica, mas a fronteira da nacionalidade, através do registro civil. Por isso, esforços positivos emanados de convenções internacionais devem ser descritos, como a progressão do direito internacional em reconhecer a condição Jurídica dos Apátridas, o qual foi citado de forma esquematizada.

A linha do tempo nos permite compreender a preocupação em regular a situação jurídica da pessoa apátrida, tanto por tratados de vocação universal – Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e Pacto de Direitos Civil e Políticos (1966); os regionais – Pacto São José da Costa Rica (1969); e tratados de temáticas específicas – Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954), Convenção para a Redução dos Casos de Apátridas (1961), Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (1990) e Convenção sobre os Direitos da Pessoa com Deficiência (2006).

Sobre as referidas convenções vale fazer um adendo quanto à Convenção de 1951 para refugiados e a de 1954, em que os apátridas passaram a contar com convenção própria. Usualmente, a pessoa apátrida tem o fundado temor pela privação arbitrária da nacionalidade por motivos discriminatórios, como religião, grupo social, opinião política ou raça; por isso não é incomum o termo *refugiado apátrida.*

Ambas as convenções asseguram uma política migratória de acolhida e proteção à pessoa apátrida. Bem como a observância do princípio do *non refoulement*, disposto no art. 33, § 1º, da Convenção de 1951, que descreve:

> nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ACNUR, 1951).

Em nível mundial, a organização internacional que dispende esforços em favor da acolhida e reconhecimento da condição jurídica das pessoas refugiadas apátridas, é o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Que, desde a instituição do seu mandato em 1951, tem versado sobre situações plurais acerca de pessoas refugiadas e em condições de apatridia.

Isso porque, além dos casos descritos na introdução, como a retirada compulsória da nacionalidade de opositores ao governo na Nicarágua e a situação jurídica da Maha Maho, que por condicionantes religiosas, ela e seus irmãos não conseguiram o registro civil que atestasse a sua nacionalidade, outros elementos, além dos políticos e religiosos, representam um grande desafio para o ACNUR. Este é o caso dos campos para refugiados.

Os campos para refugiados são alternativas paliativas que um Estado anfitrião, usualmente vizinho fronteiriço, concede a pessoas deslocadas internacionalmente em busca de segurança. Como as pessoas que saem da Somália para o Quênia (campos Dadaab e Kakuma); do Sudão do Sul a Uganda (campo Bidi Bidi); da Síria a Jordânia (campos Azraq e Zaatari); de Burundi, República Democrática do Congo para Tanzânia (campos Nyarugusu, Nduta e Mtendeli); da Etiópia para o Sudão (campos Aw-barre e Sheder); de Mianmar para Bangladesh (campos Kutupalong-Balukhali) (ACNUR, 2021).

Os dados publicados no relatório anual do ACNUR, *Global Trends Report* (ACNUR, 2024) apontam que 4,4 milhões de pessoas são apátridas. E que 1,3 milhão estão deslocadas, vivendo em campos para refugiados, como o caso dos povos Rohingya, em Mianmar. Essa solução alternativa que acaba por resultar em uma dependência duradoura, desencadeia entre outras vulnerabilidades a falta de documentação.

Seja a resistência aos mecanismos de integração social[4] por parte de possíveis países de acolhida, ou pela insuficiência de recursos dos países anfitriões, a dependência nos campos para refugiados repercute em uma permanência duradoura. E por condicionantes próprias do formato da vida, acarreta o nascimento de crianças que não contam com registros civis, casamentos informais e falecimentos sem registros oficiais.

Observa-se que, o contingenciamento de pessoas deslocadas nas bordas, acabam por trazer outras vulnerabilidades, aquém daquelas que os fizeram sair do seu local de origem ou domicílio duradouro. Por exemplo, a falta de oportunidades econômicas pode forçar as famílias deslocadas a recorrerem a mecanismos de sobrevivência perigosos, como: trabalho forçado, casamento precoce, exploração sexual e tráfico humano (ACNUR, 2021).

Diante desse cenário e visando otimizar a organização interfronteiras de estados anfitriões, o ACNUR elaborou dois manuais sobre a proteção da pessoa apátrida, quais sejam: *Manual de Proteção aos Apátridas de Acordo com a Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas*; e *Nacionalidade e Apatridia, Manual para*

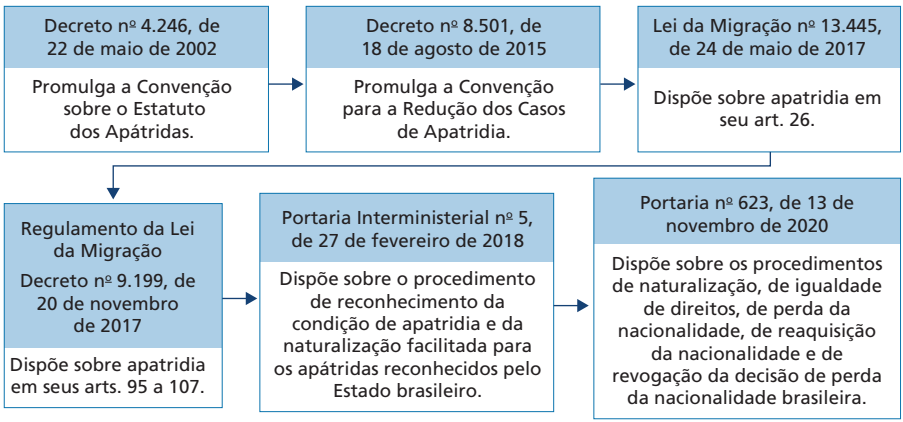
4. A integração social dos(as) migrantes tem por níveis iniciais: acolhida, moradia, documentação, trabalho, idioma, educação, assistência social, saúde e permeabilidade social sem o estigma xenofóbico (Aizawa, 2020, p. 76).

Parlamentares nº 22; ambos foram desenvolvidos em Genebra, na Suíça, em 2014 e contam com tradução na língua portuguesa. Outrossim, nessa oportunidade, descreveremos como o Brasil tem gerido situações de pessoas em condição de apatridia.

3 PROCEDIMENTO PARA O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE APATRIDIA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 assegura a ratificação de tratados internacionais, no art. 5º, §§ 1º-3º; que após referendo do Congresso Nacional será formalizado por decreto publicado em *Diário Oficial da União*, com a numeração referente ao texto incorporado no ordenamento jurídico brasileiro. Concernente à proteção das pessoas apátridas, enumeramos as convenções ratificadas pelo Brasil.

FIGURA 2
Regulação jurídica sobre apatridia no Brasil



Elaboração dos autores.

O Estatuto dos Apátridas foi incorporado através do Decreto nº 4.246, de 2002 e o compromisso em reduzir os casos de apatridia pelo Decreto nº 8.501, de 2015. Outrora, o marco legal que fomenta um aprimoramento na política migratória brasileira em favor das pessoas apátridas foi a edição da Lei da Migração nº 13.445, de 2017, art. 26, com o consequente regulamento da Lei da Migração nº 9.199, de 2017. Com essas normativas, houve a necessidade em dispor sobre o procedimento administrativo para o reconhecimento da condição da pessoa apátrida e naturalização, no Brasil.

Desta forma, o procedimento para requerer o reconhecimento como apátrida foi deliberado pela Portaria Interministerial nº 5, de 2018. Visto que, inicialmente o requerimento para o reconhecimento da condição de apátrida será

direcionado ao Ministério da Justiça, mediante o preenchimento de formulário próprio que deverá ser protocolado em uma das unidades da Polícia Federal.

A pessoa solicitante deverá apresentar, também, comprovante de endereço no Brasil, ou declaração escrita, informando seu atual local de moradia. Juntar 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 (Brasil, 2018).

Bem como terá por incumbência anexar certidão de antecedentes criminais ou documento equivalente emitido pelos países onde residiu nos últimos cinco anos. Além disso, deve informar o endereço eletrônico quando do preenchimento do formulário de solicitação, atualizar seus dados no decorrer da tramitação do procedimento; e acompanhar o trâmite do processo por meio de: publicações no *Diário Oficial da União* e consulta a seu endereço eletrônico (Brasil, 2018).

No art. 6º, § 2º da Portaria Interministerial nº 5, de 2018, há uma ressalva para os casos em que o(a) solicitante se encontre impossibilitado de apresentar os antecedentes criminais, podendo apresentar uma justificativa fundamentada contendo as razões de fato e direito (Brasil, 2018).

Sucessivamente, com a constituição e formalização do processo (formulário e documentos anexos) será encaminhado via Sistema Eletrônico de Informações (SEI), que para os casos de apátridas é o SisApatridia.[5] Para que, o Estado brasileiro, através do Departamento de Migrações realize consulta diplomática junto ao país de nascimento ou de residência, organismos nacionais ou internacionais, a fim de verificar se o(a) solicitante é nacional de algum país estrangeiro (Brasil, 2018).

Entretanto, a consulta acerca da nacionalidade será dispensada quando elementos suficientes forem apresentados via documental pelo(a) solicitante. Ou, via consulta prévia junto ao Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), verificando se houve o reconhecimento do refúgio por decisão em favor do(a) solicitante. Se houve o reconhecimento da condição de refugiado, em razão do princípio da confidencialidade disposto na Lei nº 9.474, de 1997, a consulta sobre a nacionalidade junto ao país de origem, também, será dispensada (Brasil, 2018).

Outra ressalva quanto a consulta é a hipótese em que, no Brasil, não conte com representação diplomática de algum dos países (nascimento ou domicílio) que o(a) solicitante tenha vínculo anterior. Nesta situação, o Departamento de Migrações solicitará apoio ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil para apurar tal informação (Brasil, 2018).

5. SisApatridia é um sistema informatizado para tramitação dos pedidos de reconhecimento da condição de apátrida (Obter, 2024).

Após a formalização inicial do pedido de apátrida, terá a fase de instrução do processo,[6] a qual o Departamento da Migração nos moldes do art. 9º, incisos I ao IV da Portaria Interministerial nº 5, de 2018, poderá: verificar junto ao Conare a existência de processo de solicitação de refúgio em nome do requerente ou de seu prévio reconhecimento como refugiado; convocar o solicitante para realização de entrevista individual; requerer diligências complementares à Polícia Federal; e compilar informações do país de origem atualizada, com vistas a subsidiar a interpretação e aplicação da lei (Brasil, 2018).

Encerrada a instrução, a decisão pode negar ou reconhecer a condição de apátrida. No primeiro caso, o diretor de migrações comunicará o fato ao Conare, para fins de manifestação, que deverá ocorrer até a segunda reunião plenária após o recebimento da comunicação do Departamento de Migrações (Brasil, 2018).

Após manifestação do Conare, o processo será encaminhado ao diretor de migrações para avaliação e encaminhamento para decisão do secretário nacional de Justiça. Na hipótese de indeferimento do pedido de reconhecimento da condição de apátrida, caberá recurso, no prazo de dez dias, contados da notificação do interessado, o qual deverá endereçar seu recurso ao Ministro de Estado da Justiça (Brasil, 2018).

A notificação acerca do prazo de dez dias será, preferencialmente, por meio eletrônico. O recurso poderá ser interposto nas unidades da Polícia Federal. Ao solicitante será entregue protocolo de interposição de recurso, que assegurará sua estada regular no país, até decisão final sobre o recurso, que pode manter a negativa ou reconsiderar situação e reconhecer a pessoa recorrente como apátrida (Brasil, 2018).

Em contrapartida, quando há uma decisão positiva, uma vez que resta demonstrado o preenchimento de todas as condições que ensejam a apatridia. A Divisão de Nacionalidade e Naturalização, após avaliação do diretor de migrações, providenciará a elaboração de portaria de reconhecimento e encaminhará o processo para decisão final do secretário nacional de Justiça (Brasil, 2018).

Publicada a decisão de reconhecimento da condição de apátrida, o Departamento de Migrações notificará o(a) solicitante para comparecer à unidade da Polícia Federal, cuja circunscrição abranja o município de sua residência, a fim de obter o Registro Nacional Migratório e a respectiva cédula de identidade.

Para obtenção do registro de autorização de residência, o apátrida reconhecido deverá apresentar: documento de viagem ou documento oficial de identidade, se houver; certidão de nascimento, ou casamento, ou consular, se houver; duas fotos

6. A fase de instrução processual consiste na soma de atos e diligências elucidadores que devem ou podem ser praticados, no curso de um processo, para determinar a procedência ou improcedência dos fatos alegados (processo civil) ou dos fatos imputados a alguém (processo penal) (Brasil, 2024).

em formato 3x4, coloridas e com fundo branco; e requerimento de reconhecimento da condição de apátrida, previsto no anexo I da Portaria Interministerial nº 5, de 2018, devidamente preenchido (Brasil, 2018).

A Polícia Federal deverá juntar aos autos de registro cópia da decisão de reconhecimento da condição de apátrida publicada no *Diário Oficial da União*. E será concedida autorização de residência por tempo indeterminado àquela cuja condição de apátrida tenha sido reconhecida (Brasil, 2018).

Diante desses esclarecimentos, sobre o processo administrativo para reconhecimento da situação da condição de pessoa apátrida, apresentaremos o primeiro caso de apatridia de Mato Grosso do Sul, reconhecido sob a vigência da Lei da Migração nº 13.445, de 2017.

4 FRONTEIRAS MARGINAIS E O PRIMEIRO APÁTRIDA DE MATO GROSSO DO SUL

O modelo do Estado-Nação reverbera os efeitos entre civilidade e anonimato, principalmente, quanto ao acesso e registro civil de minorias étnicas, como as comunidades tradicionais e povos indígenas. No Brasil, por exemplo, não raras são as situações em que se encontram em um contexto de sub-registro[7] e sem qualquer documento que ateste sua existência junto ao Estado brasileiro. Esse contexto torna-se ainda mais desafiador para aquelas pessoas que executam movimentos migratórios transnacionais, como as comunidades indígenas em áreas de fronteira internacional.[8]

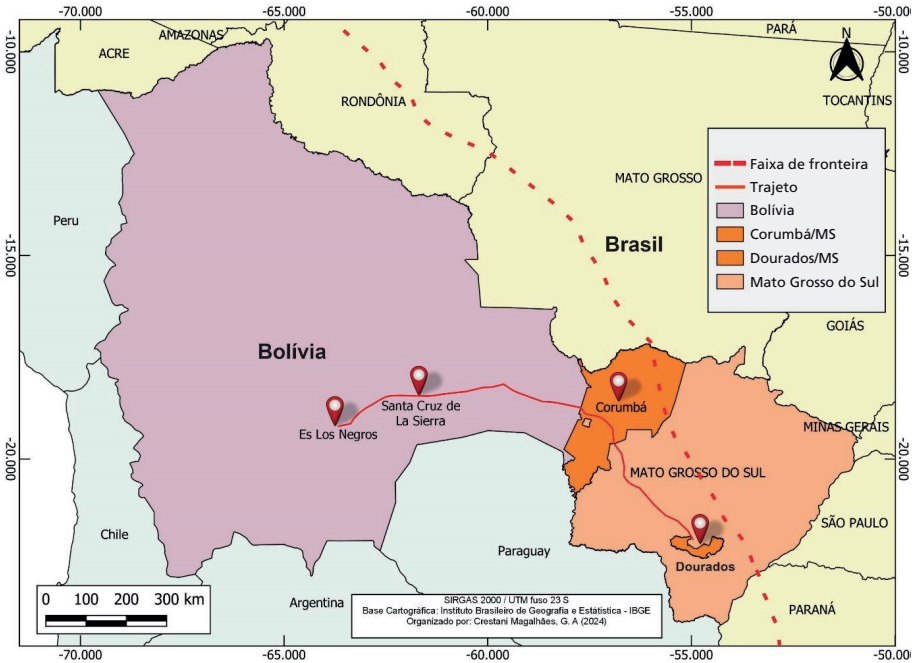
O caso do primeiro apátrida residente no estado de Mato Grosso do Sul vincula a fronteira internacional entre Bolívia e Brasil. O requerente se chama Inocente Arevalo Orellana, nascido em 1979, pertencia a um grupo étnico indígena que se encontrava em Los Negros, próximo a Santa Cruz de La Sierra, Bolívia. E por ser uma pessoa com deficiência, apresentando algumas crises neurológicas desde tenra idade, Inocente e sua mãe saíram do agrupamento indígena e se mudaram para o território de Los Negros, onde recebiam apoio da população local. Até que em 2008, segundo relatos obtidos junto à instituição que o acolheu em território brasileiro, Inocente pegou carona em um caminhão, ingressou no Brasil pela cidade de Corumbá e chegou a Dourados, onde passou semanas em situação de rua.

7. A certidão de nascimento regulada pela Lei de Registros Públicos nº 6.015, de 1973, documento que vincula um sujeito a um Estado em razão da sua nacionalidade, no Brasil, por exemplo, não é o documento oficial das comunidades indígenas, mas o Registro Administrativo Nacional Indígena (Rani), regido pela Lei nº 6.001, de 1963. Elemento discriminatório regulado juridicamente é explicito nos termos do art. 50, §§ 1º e 2º da Lei de Registros Públicos, ao distinguir pessoas "naturais" que são aquelas nascidas com vida em território nacional e índios "não integrados" devem ter os registros feitos pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai).

8. Vale lembrar que as tratativas geopolíticas conceituam a fronteira como parte do território situado *in front* às margens (Martin, 1992).

MAPA 1

Esboço do trajeto realizado por Inocente de Los Negros até Dourados



Fonte: Magalhães, 2024.

Pelo limite geopolítico, entre a linha divisória e a faixa de fronteira brasileira temos o equivalente a 150 km, conforme consigna o art. 20, § 2º, da Constituição Federal de 1988. Já a Bolívia, conta com a faixa de fronteira equivalente a 50 km, a partir da linha de fronteira, conforme dispõe art. 262, inciso I da Constituição Boliviana de 2009.

Entretanto, no caso em análise trabalhamos com outras fronteiras que delimitam o livre trânsito de Inocente Arevalo Orellana, a fronteira da etnicidade, oralidade e (a)normalidade. Isso porque Inocente, na Bolívia, por razões físicas se viu segregado diante de sua comunidade étnica. Uma certidão de batismo foi o único documento encontrado nas diversas diligências realizadas para identificar algum registro de seu nascimento e ascendência.

A oralidade, em razão de grupos étnicos indígenas consolidarem os usos e costumes pela língua materna, distinta da alfabetização regente pelo sistema do Estado-Nação, é uma fronteira para a comunicação. E entre o movimento internacional migratório e a etnicidade, no município de Dourados, tivemos a fronteira da invisibilidade.

> Os indígenas provenientes de países vizinhos sofrem os efeitos da ambivalência atribuída ao seu *status* simultaneamente como "indígenas" e como "estrangeiros", o que gera dúvidas e hesitação por parte das autoridades públicas e mesmo organizações da sociedade civil, aí incluídas entidades religiosas e também setores produtivos ou do mercado de trabalho, com relação ao enquadramento jurídico, administrativo e trabalhista a ser dispensado para esta população, assim como quais ações, programas ou políticas realizar junto dela (Moreira, Palomino e Silva, 2018, p. 3).

Inocente apresenta a ambivalência descrita por Moreira, Palomino e Silva (2018), pois o país de origem é a Bolívia, mas a etnicidade é indígena. A vivência às margens sociais por Inocente foi algo inevitável. Observa-se que a situação "marginal" corresponde também à desorientação psicológica, que não era passível de ser diagnosticada justamente pela ausência de qualquer documentação que permitisse a ele o acesso aos serviços públicos de saúde de maior complexidade. Na interpretação dos psicólogos Robert Park e Everest Stonequist (*apud* Quijano, 1966, p. 12) o conceito sobre marginalidade social, aplica-se:

> marginal seria um indivíduo destinado a viver em duas sociedades e em duas culturas, não são diferentes senão antagônicas (...). Daqui deriva toda uma série de incertezas e tensões psicológicas que se inspiram na experiência vivencial de um processo de troca de conflitos culturais. E nesta ordem de ideias, a personalidade marginal é um reflexo das dissonâncias e harmonias, atrações e repulsões que atraem o indivíduo em direção a dois mundos.

Inocente vivenciou entre 2008 e 2023 a experiência do antagonismo entre dois mundos, a repulsa étnica em razão da sua deficiência e a situação de indigência social no meio urbano. O livre trânsito entre Los Negros e Dourados, novamente, reproduz a condição duplamente vulnerável, indígena e migrante.

A acolhida de Inocente em Dourados foi feita pelas irmãs da Toca de Assis em 2008. Conhecidas pelo nome "Fraternidade Aliança Toca de Assis – Toca de Assis Irmãs", a atividade fraterna das Irmãs de Assis concedeu a Inocente um lugar de humanidade, superando o lugar de indigência das ruas e o anonimato. No âmbito da acolhida pelas Irmãs de Assis, o fato que transmuta todo o contexto é a deficiência de Inocente (neurodivergência psiquiátrica) e a sua situação documental, já que ao não possuir nenhum registro formal de identidade civil, se tornava inviabilizada a emissão do CPF para acessar o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS) e, consequentemente, realizar consultas médicas periódicas, conforme necessidade do seu quadro clínico.

A enfermidade psiquiátrica aportada por Inocente culminou na mobilização das Irmãs de Assis em 2014, junto ao Ministério Público, para que a situação jurídica migratória dele fosse regularizada. Com a instauração de notícia de fato, inúmeros ofícios foram expedidos ao consulado da Bolívia, em Corumbá, em

cooperação com o escritório de Representação do Escritório de Relações Exteriores em São Paulo; mas sem sucesso sobre algum registro civil de Inocente na Bolívia.

O único documento encontrado foi o *Certificado de Batismo da Arquidioceses de Santa Cruz de la Sierra*, na Bolívia, indicando como lugar de batismo Los Negros, em 25 de novembro de 1979. Sucessivamente foi feito o pedido de residência temporária ou opção de nacionalidade, o qual para cumprir com as formalidades junto ao Ministério da Justiça expediu um ofício, em 2015, para Consulado do Estado Plurinacional da Bolívia em Corumbá/Mato Grosso do Sul.

Em 2016 a Defensoria Pública da União, de Mato Grosso do Sul, oficiou novamente o Consulado Plurinacional da Bolívia em Corumbá. No mesmo ano, o Ministério Público oficiou o escritório de Representação do Ministério das Relações Exteriores em São Paulo. Em 2017, buscou a cooperação via Processo SEI junto à Coordenadoria de Assistência Jurídica Internacional da Subdefensoria Pública-Geral Federal, visando à colaboração com a Defensoria da Bolívia. E a resposta a todos esses ofícios é que o único documento de Inocente, constante em Los Negros, é a Certidão de Batismo. Em 2018, foi oficiada a Delegacia da Polícia Federal de Dourados, a fim de ouvir a autoridade diretiva, de execução da política migratória brasileira, sobre como resolver a situação jurídica de Inocente, uma vez que todas as tratativas anteriores resultaram sem êxito. O desfecho também foi negativo.[9]

Diante de um caso tão específico que demandava alguma saída distinta daquelas já buscadas, em 4 de setembro de 2023, através do Ofício nº 0906/2023/17PJ/DOS, o promotor de Justiça Luiz Gustavo Camacho Terçariol oficiou a Direção da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Onde se encontra lotada a Cátedra Sérgio Vieira de Mello na Universidade Federal da Grande Dourados (CSVM/UFGD) em busca de apoio técnico e/ou operacional para a regularização registral da pessoa Inocente Arevalo Orellana.

Em face dos fatos e documentação suficientes constantes no procedimento administrativo em tela, a CSVM/UFGD, em apoio técnico, seguiu o rito administrativo previsto na Lei de Migração e nas orientações normativas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e realizou a respectiva solicitação de reconhecimento do *status* de apatridia.

Após juntada da documentação necessária, respeitado todo o fluxo administrativo, em 1º de dezembro de 2023 houve a publicação no *Diário Oficial da União* da decisão favorável ao reconhecimento da condição de apatridia de Inocente Arevalo Orellana. Tal decisão possibilitou o Registro Nacional Migratório

9. Todos os documentos mencionados podem ser acessados no Procedimento Administrativo nº 09.2023.00007395-8 da 17ª Promotoria de Justiça da Comarca de Dourados, Ministério Público de Mato Grosso do Sul.

por tempo indeterminado de Inocente, e o posterior acesso a outros documentos nacionais de identificação, que lhe permitiram o acesso a equipamentos públicos de saúde e assistência social.

Por fim, nos resta responder à pergunta: qual o lugar de um(a) apátrida? Para isso vale citar o trecho do livro *Identidade: entrevista a Benedetto Vecchi* de Bauman (2005, p. 19):

> estar total ou parcialmente "deslocado" em toda parte, não estar totalmente em lugar algum (ou seja, sem restrições e embargos, sem que alguns aspectos da pessoa "se sobressaiam" e sejam vistos por outras como estranhos), pode ser uma experiência desconfortável, por vezes perturbadoras.

O lugar da pessoa apátrida é onde ela seja acolhida, saia da fronteira marginal e tenha condições de ser reconhecida como ser humano. O lugar da pessoa em condição de apatridia é um Estado que propicie, de forma eficaz e célere, o exercício de um direito que é personalíssimo e inalienável, o direito ao nome, a uma nacionalidade e ao reconhecimento de um lugar no mundo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como regra geral, os elementos que garantem a aquisição da nacionalidade, pelas constituições modernas, são a nacionalidade dos pais (*jus sanguinis)* ou território de nascimento (*jus soli)*. Todavia, nem todas as pessoas nascidas em determinado território, de ofício, confirmam o direito à nacionalidade.

As deficiências do modelo Estado-Nação, se intensificam com o fluxo de deslocados internacionais, em um contexto universal, após a Segunda Guerra Mundial. Diante disso, a condição de Apátridas se intensifica e evidência um problema a ser pautado e/ou regulamentado pelas Nações Unidas. Por isso, tem-se em 1954 a formalização do Estatuto dos Apátridas, a fim de assegurar a documentação e o reconhecimento como "alguém", aquelas pessoas que não conseguem, pelo território ou pelo sangue, validarem sua origem, a sua nacionalidade.

No Brasil, o Estatuto dos Apátridas foi incorporado através do Decreto nº 4.246, de 2002, e o compromisso em reduzir os casos de apatridia pelo Decreto nº 8.501, de 2015. E o aprimoramento na política migratória ocorreu com a edição da Lei da Migração nº 13.445, de 2017 e o regulamento da Lei da Migração nº 9.199, de 2017. Bem como, o procedimento para requerer o reconhecimento como apátrida foi deliberado, pela Portaria Interministerial nº 5, de 2018.

O requerimento para o reconhecimento da condição de apátrida será direcionado ao Ministério da Justiça, mediante o preenchimento de formulário próprio que deverá ser protocolado em uma das unidades da Polícia Federal. Depois do envio do requerimento com a documentação disposta no anexo I da

Portaria Interministerial nº 5 de 2018, será deliberada a fase de instrução do processo e emitida uma decisão reconhecendo ou indeferindo a condição de apátrida. Após a publicação da decisão que reconhece a condição de apátrida será expedido o documento de identificação e autorização de residência.

O caso do primeiro apátrida de Mato Grosso do Sul ocorre pela mobilidade internacional via fronteira Bolívia e Brasil, cujo contexto é de indocumentação e vulnerabilidade social. Os atores envolvidos na busca pelo reconhecimento jurídico de Inocente são: as Irmãs de Assis, que executaram a acolhida; a provocação do Ministério Público de Mato Grosso do Sul às demais instituições do Estado brasileiro para o caso ser instruído de maneira adequada à luz das leis nacionais; e o apoio técnico-acadêmico através da CSVM da UFGD, que realizou procedimentos assertivos ao quadro apresentado pelo caso de Inocente.

Observa-se que, entre a instauração da notícia fato de Inocente até o reconhecimento da condição jurídica como pessoa apátrida, houve um lapso temporal de nove anos, período em que o Estado brasileiro não conseguiu oferecer solução à vulnerabilidade de uma vida que se encontrava em seu território.

Por vezes, a fronteira marginal é o abismo entre a compreensão fática e a assimilação do instituto jurídico adequado ao solicitante. Bem como, o lugar do solicitante ao longo desses nove anos foi a acolhida humanitária por uma instituição religiosa. Não houvesse tido essa sorte, talvez em situações de indigência, sem acesso a uma nacionalidade e a um nome, em completo anonimato, continuaria a viver tantos mais além de seus já vividos 45 anos às margens da (in)dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ACCIOLLY, H.; NASCIMENTO, G. E. do; CASELLA, P. B. **Manual de direito internacional público**. 26. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2023.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

_____. **Nacionalidade e apatridia**: manual para parlamentares n. 22. Genebra: ACNUR, 2010. Disponível em: https://www.ipu.org. Acesso em: 23 ago. 2024.

_____. **Manual de proteção as apátridas**: de acordo com a Convenção de 1954 sobre os Estatuto dos Apátridas. Genebra: ACNUR, 2014. Disponível em: https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/2014-manual-para-parlamentares-apatridia.pdf. Acesso em: 14 set. 2024.

_____. **Refugee camps explained**. [s.l.]: ACNUR, 2021. Disponível em: https://www.unrefugees.org/news/refugee-camps-explained/. Acesso em: 14 set. 2024.

_____. **Global Trends Report 2023**. Dinamarca: ACNUR, 2024. Disponível em: https://www.unhcr.org/global-trends-report-2023. Acesso em: 15 ago. 2024.

AIZAWA, J. T. R. **Migrações e globalização**: a integração social dos(as) haitianos(as) em Mato Grosso do Sul. Belo Horizonte: Arraes, 2020.

ARENDT, H. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

BAUMAN, Z. **Identidade**: entrevista a Benedetto Vecchi. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BOLÍVIA. Constitución Política del Estado: 7 febrero 2009. **Infoleyes**, 2011. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

_____. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Portaria Interministerial nº 5, de 27 de fevereiro de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 34-39, 28 fev. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359. Acesso em: 17 ago. 2024.

_____. Vocabulário Jurídico (Tesauro). Supremo Tribunal Federal (STF). 2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/tesauro/pesquisa.asp. Acesso em: 20 set. 2024.

CONVENÇÃO sobre o estatuto dos apátridas. Nova Iorque: ACNUR, 1954. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

GIDDENS, A. **O Estado Nação e a violência**: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico. São Paulo: EdUSP, 2001.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos**: uma história. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

MAGALHÃES, G. A. C. **Mapa 1**: esboço do trajeto realizado por Inocente de Los Negros até Dourados. 2024.

MARTIN, A. R. **Fronteira e nações**. São Paulo: Contexto, 1992.

MOREIRA, E.; PALOMINO, C. L.; SILVA, P. C. T. da. Fronteras internacionales y migración indígena en América del sur: estudios de caso y cuestiones compartidas – presentación. **Périplos**, v. 2, n. 2, p. 2-5, 2018. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/25454/22422. Acesso em: 23 set. 2024.

NICARÁGUA. Constituição Política da República da Nicarágua. **La Gaceta: Diário Oficial**, n. 32, 18 fev. 2014. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_nacional.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

OBTER reconhecimento da condição de apátrida (SisApatridia). **Gov.br**, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-reconhecimento-como-apatrida. Acesso em: 4 set. 2024.

OLIVEIRA, D. **Maha Mamo**: a luta de uma apátrida pelo direito de existir. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2020.

QUIJANO, A. **Notas sobre el concepto de marginalidad social**. Santiago: CEPAL. 1966. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/09de5892-5947-4612-85b8-cef69eee1253/content. Acesso em: 23 set. 2024.