

Parte III - Gênero e Cosmopolitismo  
**10. Com lenço, sem documento: gênero, apatridia e direito nas relações internacionais**

Olívia Alves Barbosa

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BARBOSA, O.A. Com lenço, sem documento: gênero, apatridia e direito nas relações internacionais. In: VITALE, D., and NAGAMINEM R., eds. *Gênero, direito e relações internacionais: debates de um campo em construção* [online]. Salvador: EDUFBA, 2018, pp. 266-284. ISBN: 978-85-232-1863-8. <https://doi.org/10.7476/9788523218638.0011>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

COM LENÇO, SEM  
DOCUMENTO:  
gênero, apatridia e direito  
nas relações internacionais

---

Olívia Alves Barbosa

## Introdução

Este capítulo é fruto de uma pesquisa sobre apatridia que inicio no campo da antropologia. Ela tem origem no meu encontro com a história de Maha Mamo, que nasceu no Líbano, filha de pais sírios, e tornou-se apátrida em função das leis de nacionalidade dos dois países. Trata-se de uma história intrincada e mais comum do que pensamos. Reconto, aqui, alguns detalhes da história de Maha.

Os pais de Maha são sírios, mas pertencem a religiões diferentes. O casamento inter-religioso é ilegal na Síria, por isso, eles se mudaram para o vizinho Líbano, onde Maha e seus irmãos (uma mulher e um homem) nasceram. Se os critérios adotados em outros países se aplicassem na Síria, Maha seria uma cidadã síria. O direito sírio segue o princípio segundo o qual a nacionalidade é adquirida pelo sangue, i.e., transmitida pelos pais; porém, como seu pai é cristão e sua mãe muçulmana, eles não puderam registrar nem seu casamento, nem o nascimento dos filhos. Seria natural pensarmos que, nesse caso, Maha, nascida no Líbano, teria cidadania libanesa, mas a lei de nacionalidade no Líbano segue o mesmo princípio adotado na Síria, o do *ius sanguinis*, e não contempla a possibilidade de aquisição da nacionalidade com base no território de nascimento, conhecido como princípio do *ius solis*. (NAÇÕES UNIDAS, 2016) Sem adquirir a nacionalidade de qualquer dos países aos quais estava vinculada – a Síria por sua ascendência e o Líbano por seu local de nascimento – Maha se tornou apátrida,<sup>1</sup> ou seja, uma pessoa sem cidadania. Em termos práticos, isso significou para ela uma dependência da boa vontade, em

---

1 Apátrida é toda pessoa que não é considerada por qualquer Estado como seu nacional. Os Estados têm liberdade para estabelecer as regras para aquisição, mudança e retirada de nacionalidade. A Convenção de 1954 relativa ao Estatuto dos Apátridas é principal documento de direito internacional no que concerne a proteção de apátridas. As obrigações específicas relacionadas à prevenção e redução da apatridia são estabelecidas pela Convenção sobre a Redução da Apatridia, de 1961. O direito de todo o ser humano a uma nacionalidade também é garantido em diversos documentos de direitos humanos, a Declaração Universal dos Direitos Humanos; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; a Convenção Internacional sobre a Eliminação da Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

uma palavra, da caridade alheia para ter acesso a serviços básicos, como educação e saúde.

Em 2013, Maha decidiu procurar uma solução para a sua condição e remeteu uma carta a todas as embaixadas em Beirute contando a sua história. A única resposta que recebeu veio da embaixada do Brasil, que na época recebia pedidos de refúgio por parte dos sírios. O diplomata brasileiro viu na nacionalidade dos pais de Maha uma janela de oportunidade para ajudá-la e concedeu um *laisser-passer* para que ela e seus irmãos entrassem no Brasil. Em 19 de setembro de 2014, os três jovens, todos na faixa dos 20 anos, chegaram ao país e obtiveram seu primeiro documento de identidade na vida, com seu nome e sua foto, como Maha não se cansa de realçar em suas entrevistas. Com isso, eles ganharam a chance de recomeçar, mas também passaram a compartilhar da sorte dos brasileiros. Em 2016, o irmão de Maha, Eddy, foi vítima de um assalto por mão armada em Belo Horizonte. Mal falando português, ele demorou a atender aos assaltantes e sua lentidão, interpretada como resistência, foi respondida com tiros por queima-roupa. Poucos meses após chegar ao Brasil e depois de alguma discussão com diplomatas libaneses no país, o corpo de Eddy retornou ao Líbano, onde tinham ficado seus pais.

Passados quatro anos da sua chegada, a antes trilíngue Maha agora também fala português fluentemente e circula pelo mundo. Mesmo antes de adquirir a cidadania brasileira, sua identidade e seu passaporte já lhe permitiam viajar dentro do Brasil e para diversos países como embaixadora informal da campanha #IBelong, da ONU. (UNHCR, 2016) Essa campanha, liderada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pretende acabar a apatridia até 2024. Para sensibilizar a comunidade internacional para o problema da apatridia, ela reconta a história de centenas de pessoas que, pelas mais distintas razões, vivem como apátridas em todo o mundo.

Neste capítulo me proponho a pensar de que modo o gênero pode contribuir para a produção da apatridia, um status individual de privação da nacionalidade que me parece ter se configurado em dado momento como um problema de interesse global. Para pensar a respeito, mostrarei o entrelaçamento de normas jurídicas e histórias individuais com base em

um levantamento documental ainda em curso. Depois, farei uma análise preliminar desse material desde uma perspectiva cosmopolita, partindo do pressuposto de que se trata de uma questão de justiça.

## **Histórias individuais, normas globais e ações transnacionais**

Pesquisando no site da campanha #IBelong, e já movida pelo drama de Maha Mamo, eu me deparei com a história de outra apátrida habitante do Líbano, que se chama Rama. Seu sobrenome não é mencionado e são poucos os detalhes de sua história, mas foi ela que primeiro me chamou a atenção para como o gênero participa na produção da apatridia. Passo, então, a recontá-la, com as escassas informações que se encontram no material da campanha.

Rama é uma menina de nove anos que, como Maha, nasceu no Líbano, filha de mãe libanesa, e, diferentemente de Maha, com pai apátrida. Por que seu pai é apátrida? A #IBelong não fornece qualquer informação a respeito, mas, a julgar pela fala de outros apátridas registrada para a campanha, seu silêncio pode ter relação com questões de segurança. Mesmo Maha menciona, em dado momento, que ela pode falar porque está no Brasil legalmente, mas não falaria se fosse apátrida, comentário que podemos interpretar como uma afirmação de que falar em público lhe colocaria em risco de ser expulsa do país. No caso de Rama, esse silêncio é eloquente, porque ela de certo modo herdou a apatridia do pai. Essa herança é, contudo, fruto de um arranjo jurídico-político-social muito particular. No Líbano, as mulheres não têm, afinal, os mesmos direitos à cidadania que os homens. Em termos práticos, se uma mulher libanesa se casa com um estrangeiro, ela não pode passar sua nacionalidade para os filhos ou o seu cônjuge. Ela não participa, portanto, na decisão de quem pertencerá ou não ao *demos*, e este não é o caso dos homens, que são autorizados por lei a passar sua nacionalidade a filhos e cônjuge. Rama teria se tornado apátrida, assim, em razão da diferença entre homens e mulheres inscrita na lei libanesa no que se refere à transmissão e aquisição da nacionalidade. (UNHCR, 2015)

O problema seria menor se se limitasse ao Líbano, mas, de acordo com o ACNUR, este não é o único país em que a nacionalidade é transmitida apenas por homens. Outros vinte e cinco países, concentrados no Oriente Médio, no norte da África e na África subsaariana, elaboram suas leis de nacionalidade de modo similar.<sup>2</sup> Sessenta países regulam diferentemente o modo como homens e mulheres adquirem, mudam ou conservam sua nacionalidade. Entendo que sua legislação consagra na letra da lei uma discriminação por gênero, i.e., um tratamento desigual com base no gênero, que coloca milhares de mulheres e crianças à margem da cidadania e é injustificado à luz do direito internacional.

Desde essa ótica, a desigualdade de gênero viola a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, que determina aos Estados-partes outorgar às mulheres direitos iguais aos dos homens para adquirir, mudar ou conservar sua nacionalidade e (ii) os mesmos direitos do homem no que diz respeito à nacionalidade dos filhos (artigos 2º e 9º). Além das violações à Convenção sobre Discriminação contra as Mulheres, a diferença entre homens e mulheres nas leis de nacionalidade viola outras convenções internacionais, incluindo a Convenção sobre os Direitos da Criança (artigos 2º, 7º e 8º) e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (artigos 2º, 3º e 24). Por fim, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1948, também assegura o direito à nacionalidade, i.e., o direito à personalidade jurídica (artigo 15).

Esse diploma não desfrutou nos anos 1940 do status jurídico que alcançou ao longo das décadas e mesmo sua juridicidade foi contestada. Já atualmente suas normas são consideradas costumes internacionais e materialmente superiores à maioria das demais normas internacionais. Mas a Declaração Universal foi celebrada nos anos 1940 e a enunciação pública de que todos têm direito à nacionalidade desde uma instituição internacional global respondia à constituição da apatridia como fenômeno

---

2 Os demais países que não permitem que as mulheres transmitam sua nacionalidade para filhos e maridos são: Mauritânia, Libéria, Togo, Líbia, Sudão, Somália, Burundi, Suazilândia, Líbano, Síria, Iraque, Jordânia, Kuwait, Arábia Saudita, Qatar, Emirados Árabes Unidos, Omã, Irã, Bahrain, Brunei Darussalam, Malásia, Kiribati, Bahamas e Barbados.

tocante às relações internacionais. Foi dessa perspectiva que o analisou Hannah Arendt (2012), pioneiramente, ainda nos anos 1950.

No capítulo quinto de seu primeiro grande livro, *Origens do totalitarismo*, publicado na íntegra em 1951, Arendt reflete sobre a produção de massas de refugiados e “pessoas sem Estado”, *stateless* ou apátridas, no pós-Primeira Guerra mundial e suas implicações para as relações entre Estados europeus. Situando sua discussão em um debate mais amplo acerca do imperialismo, Arendt (2012) caracteriza esses grupos de pessoas a partir de sua relação com a lei do território em que se encontravam e com sua comunidade política de destino. Na descrição arendtiana, refugiados e apátridas, embora formalmente distintos, eram indistintos no nível da vida prática e se encontravam fora do alcance da lei. Estavam, em suma, fora de qualquer espaço de igualdade formal ou material, dependendo, por isso, da caridade, e não da lei, de seus talentos, e não de seus atos. Nas palavras de Arendt (2012, p. 434), “[...] uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra.” Para a autora, o caráter inédito do fenômeno descrito não estava na perda do lar, mas na impossibilidade de encontrar um novo lar para os apátridas, pois para ela não havia mais lugar algum disponível na terra em função da organização política dos Estados. Para todos os fins, a humanidade havia se tornado uma.

Da análise da condição de refugiados e apátridas no pós-Primeira Guerra, Arendt (2012) conclui que, embora os direitos humanos fossem declarados inatos e inalienáveis, aqueles que tinham perdido a nacionalidade também os perdiam todos. Perdiam o direito de ter qualquer outro direito. O fenômeno da apatridia ajuda a autora a iluminar, assim, os limites dos direitos humanos e uma espécie de condição necessária deles, que ela resume na fórmula direito a ter direitos.

Uma das coisas que impressionam nas *Origens do totalitarismo* é perceber que a produção de pessoas sem cidadania perdurou ao longo de décadas até os nossos dias. A forma de lidar com esse fenômeno tem sido a elaboração de convenções internacionais que assegurem alguma proteção aos indivíduos que estão fora do alcance de qualquer sistema jurídico

nacional. No esforço por assegurar aos apátridas o mais amplo exercício dos direitos e liberdades fundamentais, as Nações Unidas aprovaram dois tratados, que formam a estrutura jurídica internacional para o tratamento do tema.

O primeiro deles, a *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, de 1954, é a mais abrangente codificação dos direitos dos apátridas em vigor e conta com noventa Estados-parte. (UNITED NATIONS, 1954) A Convenção de 1954 define a “pessoa apátrida” como toda pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional. Aos que se qualificam como apátridas, a Convenção estabelece uma estrutura mínima para a sua proteção internacional, garantindo-lhes, por exemplo, os mesmos direitos de que desfrutam os cidadãos no que diz respeito à liberdade religiosa e à educação dos filhos. Ela também lhes assegura o mesmo tratamento dedicado a outros não nacionais na fruição de direitos como a liberdade de associação, o emprego e a habitação. Para superar a vulnerabilidade que afeta as pessoas que vivem na condição de apátridas, a Convenção ainda defende o direito à liberdade de circulação, exige o fornecimento de documentos de identidade e proíbe a expulsão daqueles que estão legalmente no território do Estado-parte.

Já a *Convenção sobre a Redução da Apatridia*, de 1961, é o segundo instrumento internacional que compõe a base internacional de proteção dos apátridas. Ela conta atualmente com 71 Estados-parte e resultou de mais de uma década de negociações internacionais. (UNITED NATIONS, 1961) A Convenção regulamenta o artigo 15 da *Declaração Universal de Direitos Humanos*, que garante a todos o direito a uma nacionalidade e, subjacente a ela, está a noção de que, embora os Estados sejam soberanos para elaborar suas leis de nacionalidade, eles devem fazê-lo em conformidade com as normas internacionais, incluindo o princípio de que a apatridia deve ser evitada. Um foco central da Convenção de 1961 é a prevenção da apatridia ao nascer, exigindo que os Estados concedam cidadania a crianças nascidas em seu território ou que sejam descendentes de seus nacionais. Tal Convenção busca evitar, enfim, a apatridia no contexto da transferência de território ou por perda, renúncia ou privação de nacionalidade.

Em termos práticos, a apatridia pode decorrer de diferentes situações. Nas últimas décadas, a formação de Estados, a transferência de territórios e a mudança de fronteiras têm sido sua causa mais frequente. Outras causas comuns são a perda de nacionalidade ou impossibilidade de sua aquisição a partir de mudanças legislativas, falhas ou ausência de registro de nascimento e o conflito entre leis de nacionalidade. Esses conflitos são bastante comuns, porque os países são livres para eleger diferentes princípios para a aquisição e transmissão de nacionalidade: como as histórias de Maha e Rama ilustram, enquanto alguns países concedem a nacionalidade para indivíduos nascidos em seu território de acordo com o princípio *ius solis*, outros conferem nacionalidade apenas para os descendentes de seus nacionais de acordo com o princípio *ius sanguinis*. Mesmo assim, esses princípios não são homogêneos, pois que são moldados de acordo com a vontade de cada comunidade nacional. Eu me surpreendi, por exemplo, ao descobrir que, entre 1994 e 2007, duzentos mil filhos de brasileiros nascidos no exterior se tornaram apátridas em razão de uma alteração constitucional aprovada em 1994<sup>3</sup> que limitava a aquisição de nacionalidade ao princípio *ius solis* e, com isso, negava a cidadania brasileira a filhos de brasileiros nascidos no exterior.<sup>4</sup>

Seja como for, se a apatridia como fenômeno global decorre da organização política da vida dos Estados em sociedade, ele é um problema político, que requer uma solução política – e um número importante de Estados tem procurado enfrentá-lo. Considerando uma literatura de Relações Internacionais que possibilita analisar relações interno-internacional, ou

3 De acordo com a Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 07 de junho de 1994, a alínea “c” do inciso I, do art. 12 da Constituição Federal passava a vigorar com a seguinte redação: os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira.

4 De acordo com a emenda, a nacionalidade só seria concedida aos residentes no Brasil ou que optassem pela cidadania brasileira perante um juiz federal, após completar 18 anos de idade. A questão foi resolvida com a Emenda Constitucional nº 54, de 24 de setembro de 2007, que consagrou o princípio do *ius sanguinis* e restituiu a nacionalidade brasileira nata aos filhos de brasileiros nascidos no exterior. Com a Emenda Constitucional nº 54, de 2007, a alínea c do inciso I do art. 12 da Constituição Federal passou a vigorar com a seguinte redação: os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira.

local-global, e a formação das normas nas relações internacionais, uma percepção dessa mudança de posição no plano doméstico teria possibilitado ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados lançar a campanha #IBelong em 2013 com intuito de acabar com a apatridia em dez anos, atuando como uma espécie de “promotor” normativo, de um valor que se pretende erigir a norma internacional.

No lançamento da campanha, o ACNUR divulgou seu plano de ação global para solucionar o problema entre os anos de 2014 e 2024, desenvolvido em conjunto com Estados, sociedade civil e organizações internacionais. Esse plano visa resolver situações existentes de apatridia, impedir o surgimento de novos casos e identificar e proteger os apátridas. Dez ações foram consideradas fundamentais para atingir o objetivo visado: (i) resolver as principais situações existentes de apatridia; (ii) garantir que nenhuma criança nasça sem Estado; (iii) eliminar a discriminação por gênero nas leis de nacionalidade; (iv) impedir a negação, perda ou privação da nacionalidade por motivos discriminatório; (v) prevenir a apatridia nos casos de sucessão do Estado; (vi) conceder status de proteção aos migrantes sem Estado e facilitar sua naturalização; (vii) assegurar o registro de nascimento para a prevenção da apatridia; (viii) emitir documentação de nacionalidade para aqueles com direito a ela; (ix) aceder às Convenções da Apatridia da ONU; (x) melhorar dados quantitativos e qualitativos sobre populações apátridas.

Como as causas, o perfil e a dimensão da apatridia variam, nem todas as ações são necessárias em todos os países. Na maioria deles, apenas uma ou duas ações serão suficientes para acabar com todos os casos. De acordo com o ACNUR, a garantia da igualdade de gênero nas leis de nacionalidade pode atenuar os riscos da apatridia, especialmente da apatridia na infância, que ocorre quando (i) o pai é apátrida; (ii) as leis do país do pai não permitem a atribuição de nacionalidade em certas circunstâncias, como quando a criança nasce no exterior; (iii) o pai é desconhecido ou não é casado com a mãe no momento do nascimento; (iv) o pai não consegue cumprir as medidas administrativas para conferir a nacionalidade ao filho porque morreu, foi separado de sua família ou não pode arcar com

os custos de uma documentação onerosa; ou (v) o pai não está disposto a cumprir as medidas administrativas para conferir a nacionalidade.

Historicamente, a maioria dos países considerava que a nacionalidade de uma criança derivava do pai. No entanto, ao longo do século XX, a maioria dos Estados promulgou reformas reconhecendo que não apenas as mulheres merecem igualdade, mas a sociedade se beneficia quando os filhos de todos os cidadãos, sejam eles homens ou mulheres, são incluídos na cidadania. Em muitos casos, uma reforma legislativa relevante estendeu às mulheres o direito de conferir nacionalidade a seus filhos. Nos últimos 15 anos, reformas foram realizadas em países tão diversos quanto Sri Lanka (2003), Egito (2004), Argélia (2005), Indonésia (2006), Iraque (reforma parcial em 2006), Marrocos (2007), Bangladesh (2009), Zimbábue (2009), Quênia (2010), Tunísia (2010), Iêmen (2010), Mônaco (2005, 2011), Senegal (2013), Suriname (2014), Madagascar (2017) e Serra Leoa (2006, 2017). Da perspectiva teórica de Relações Internacionais, as reformas nesses países podem assinalar um processo de formação de norma internacional e pressionar os 25 países que ainda consagram a discriminação de gênero na aquisição, transmissão e conservação da nacionalidade a alterarem suas legislações nacionais. Contando com a possibilidade de formação de um consenso internacional em torno do tema, o ACNUR pretende que até 2024 todos os Estados tenham leis de nacionalidade que tratem mulheres e homens igualmente. Desde o início da campanha, em 2013, dois Estados – Serra Leoa e Madagascar – já alteraram suas legislações, promovendo a igualdade entre todos nas leis de nacionalidade.

A #IBelong compartilha com outras campanhas da ONU a aposta ao apelo a histórias individuais, narradas pelos próprios afetados e ou enfocando o impacto da prática a ser combatida na vida das crianças. Temos aqui um amplo uso de pessoas que nossas convenções sociais tendem a considerar mais vulneráveis, mulheres e crianças, e um apelo à linguagem dos direitos. Um elemento a considerar é que se tem aqui, um uso estratégico dessas formas específicas. Mas a interação silenciosa com as convenções sociais é ambivalente. A campanha também realça os efeitos que a discriminação de gênero tem desempenhado na apatridia e procura salientá-la para angariar apoio público e constranger formuladores de

políticas. O público da campanha é, no entanto, um público global, não circunscrito às fronteiras territoriais dos Estados que mais respondem pela produção da apatridia, e esse público global pode compreender no todo ou em parte o público desses Estados. Um elemento interessante sobre o qual refletir é que uma estratégia semelhante foi central na campanha pelos direitos de nacionalidade das mulheres no Líbano, onde as crianças afetadas e suas famílias aparecem frequentemente no centro das manifestações diante do Parlamento, atraindo atenção significativa da mídia. (COLLECTIVE FOR RESEARCH & TRAINING ON DEVELOPMENT – ACTION, 2018) Outra estratégia utilizada foi o apelo a valores tradicionais centrados na unidade familiar e no bem-estar da família nacional.<sup>5</sup>

No que tange às pressões e incentivos internacionais, cabe destacar o papel dos órgãos internacionais na promoção da igualdade de gênero nas leis de nacionalidade. Existe um crescente consenso internacional de que é benéfico para as sociedades acabar com a discriminação contra as mulheres e os Estados procuram apresentar-se como favoráveis aos direitos das mulheres. Nesse sentido, embora nem todos os tratados internacionais sejam aplicados internamente, muitos governos se preocupam com sua reputação internacional, como sabemos da literatura teórica em Relações Internacionais. Por isso, o ACNUR salienta que as revisões periódicas realizadas por órgãos de direitos humanos são oportunidades úteis para destacar o descumprimento de obrigações de direitos humanos e têm influenciado os processos de reforma em vários casos.

---

5 No Quênia, como parte dos esforços para garantir o apoio aos direitos de nacionalidade das mulheres na nova Constituição, a Federação de Mulheres Advogadas e outros ativistas quenianos apelaram aos avós pedindo que imaginassem como seria se seus netos não fossem quenianos simplesmente porque suas filhas se casaram com homens estrangeiros. Da mesma forma, os ativistas libaneses enfatizam ainda hoje que, ao invés de contradizer a religião, garantir o acesso das crianças à nacionalidade da mãe está de acordo com os valores religiosos que promovem o bem-estar da criança e a santidade da família. Muitos líderes políticos libaneses afirmam que o sistema confessional de governo do país, que atribui poder político de acordo com o tamanho das comunidades religiosas, seria prejudicado se a lei fosse reformada, uma vez que a demografia do país poderia mudar. A falha deste argumento se torna evidente quando preocupações semelhantes não são expressas em relação a possíveis mudanças demográficas que ocorreriam com a concessão de nacionalidade aos filhos de homens libaneses e mulheres estrangeiras.

Consagrando esse entendimento, no evento paralelo à 32ª sessão do Conselho de Direitos Humanos, denominado “Igualdade de Direitos das Mulheres em Direito e Prática”, representantes da Argélia e Madagascar enfatizaram que a atenção dos mecanismos de direitos humanos incentivava seus governos a promoverem os direitos de nacionalidade das mulheres. (UNITED NATIONS, 2016) Além disso, durante a reunião ministerial do ACNUR, em 9 de dezembro de 2011, Libéria e Togo comprometeram-se a alinhar suas leis de nacionalidade com a garantia de igualdade entre homens e mulheres prevista em suas Constituições. Seu compromisso público tem sentido porque relatores especiais apontaram que quatro Estados africanos – Burundi, Libéria, Sudão e Togo – consagraram o princípio da igualdade de gênero em constituições recentes, mas ainda precisavam reformar as disposições relevantes de suas leis de nacionalidade. (UNHCR, 2011) Em princípio, as disposições constitucionais prevalecem sobre a lei da nacionalidade em cada Estado, mas, como as leis de nacionalidade são específicas, as autoridades administrativas têm aplicado as disposições mais antigas dessas leis em vez de se apoiar nas garantias constitucionais de igualdade de gênero.

### **Igualdade de gênero e a transmissão da nacionalidade: uma questão de justiça**

O consenso internacional em torno da igualdade de gênero na transmissão da nacionalidade tem se ampliado. É crescente o número de países que reformaram ou pretendem reformar suas legislações nacionais para dar fim a causas de apatridia. Também, a construção da apatridia como um problema global e sua ascensão como uma questão de justiça, ou uma questão normativa, nas relações internacionais desperta Estados como o Brasil, que agem para buscar soluções domésticas e internacionais. O Brasil, por exemplo, trata da apatridia de um modo geral em sua Nova Lei de Migrações. Na Somália, ao seu turno, um recente projeto da lei de cidadania pretende abolir as disposições discriminatórias e, entre outras coisas, permitir que as mulheres somalis confirmem nacionalidade a seus filhos em igualdade de condições com os homens. Em alguns contextos,

a promoção da igualdade de gênero nas leis de nacionalidade está incluída em esforços mais amplos para promover a igualdade de gênero. Por exemplo, as reformas da legislação de nacionalidade na Argélia e no Marrocos foram realizadas em conjunto com outras reformas que visavam ampliar os direitos das mulheres e estabelecer uma perspectiva de igualdade de gênero perante as leis, em especial na regulação do direito de família.

O processo político que tem buscado a construção de consenso em torno do tema da apatridia no geral e da produção de apátridas por questões de gênero em particular se estende ao plano regional. Nesse plano, a cooperação tem contribuído com movimentos de reforma bem-sucedidos, que tendo a perceber como reformistas e transformadores ao mesmo tempo.

Entre esses movimentos destaco a campanha regional das Mulheres Árabes pela Nacionalidade, lançada na primeira década do século XXI e que ilustra bem a importância dos intercâmbios regionais para transformações locais. No final dos anos 2000, reformas foram feitas em oito países árabes: Argélia, Egito, Iraque, Marrocos, Líbia, Palestina, Iêmen e Tunísia. No entanto, doze países da região do Oriente Médio e Norte da África – Líbia, Líbano, Síria, Iraque, Jordânia, Kuwait, Arábia Saudita, Catar, Emirados Árabes Unidos, Omã, Irã, Bahrain – não permitem às mulheres transmitir sua nacionalidade aos seus filhos. No Catar e no Kuwait,<sup>6</sup> por exemplo, as leis não permitem que as mães confirmem nacionalidade aos seus filhos: esse é um interdito absoluto, que se impõe mesmo resultando em apatridia. Já as leis de nacionalidade da Jordânia, Líbia, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos só permitem que as mulheres confirmem nacionalidade aos seus filhos em determinadas circunstâncias, como quando os pais são desconhecidos, sem nacionalidade ou não estabelecem filiação. No Iraque, embora a Constituição estabeleça a igualdade de gênero em relação à nacionalidade, as mulheres não podem conferir nacionalidade aos filhos nascidos fora do país. Na Síria e no Bahrein, as mães só podem conferir nacionalidade se a criança nascer em seu território e

6 Os parlamentos do Bahrein e do Kuwait estão atualmente examinando propostas para revisar suas respectivas leis de nacionalidade e considerar reformas que permitiriam às mulheres conferirem cidadania aos seus filhos.

o pai for desconhecido ou não estabelecer filiação. Sob a lei de Omã, as mães só conferem nacionalidade no caso de o pai ser desconhecido ou antigo cidadão omani.

Outras leis discriminatórias de gênero, incluindo alguns status pessoais e códigos penais, podem resultar na negação da nacionalidade às crianças da região. Por exemplo, o casamento inter-religioso e o sexo fora do casamento, mesmo em casos de estupro, são ofensas punidas com penas de prisão em alguns países. Jordânia, Arábia Saudita e os Emirados Árabes permitem que as mães concedam nacionalidade aos filhos quando o pai é desconhecido; todavia, o sexo fora do casamento pode resultar em diferentes punições. Na Jordânia, o sexo consensual fora do casamento pode resultar em três anos de prisão e crianças nascidas fora do casamento são frequentemente removidas à força dos cuidados maternos. Como mostramos, na Síria e no Líbano casamentos inter-religiosos são proibidos e mesmo os homens não podem registrar seus filhos nascidos fora da relação matrimonial.

Seis países da África – Mauritânia, Libéria, Togo, Sudão, Somália, Burundi, Suazilândia – não oferecem às mães igualdade de direitos na transmissão da nacionalidade, o que coloca milhares de crianças sob o risco de apatridia. Em outros países do continente, como Guiné e Mali, há diferença de tratamento entre mulheres e homens no que diz respeito à atribuição de nacionalidade aos seus filhos. No entanto, apesar da natureza discriminatória dessas leis, salvaguardas gerais contra a apatridia impedem que crianças nascidas em seu território se tornem apátridas. Embora haja resistência à igualdade de gênero em relação aos direitos de nacionalidade, os países africanos têm avançado na matéria com numerosas reformas bem-sucedidas nos últimos anos e a deflagração de processos de revisão legislativa, como no Togo, na Libéria e no Sudão. No início de 2018, o Conselho de Ministros do Sudão aprovou um projeto de lei que permitirá às mulheres sudanesas conferir sua nacionalidade às crianças no caso de o pai ser proveniente do Sudão do Sul, da mesma forma que um pai sudanês pode conferir a sua nacionalidade ao filho quando a mãe é sudanesa do sul, mas não há um projeto de lei que preveja a igualdade entre mulheres e homens na transmissão da nacionalidade.

Essas mudanças no Sudão inquietam em relação ao que está em jogo quando se trata do interdito (ou da permissão) de transmissão da nacionalidade que recai sobre as mulheres. Não se trata de uma questão de igualdade ou discriminação de gênero per se, mas de um instrumento para assegurar a reprodução da nação conforme certos critérios normativos em países em que a cidadania estaria ancorada nela. Porém, a afirmação da não-discriminação por gênero em matéria de nacionalidade parece ter um efeito desestabilizador da naturalidade da nacionalidade, mas também dos papéis de gênero. Não por acaso, os argumentos, preocupações e medos expressos por aqueles que se opõem às reformas apresentam notável similaridade. Grosso modo, em um grande número de países os opositores à igualdade de gênero defendem que o papel natural do pai é o de chefe de família. Esse papel estaria na raiz da identidade familiar e seria, portanto, a única fonte legítima da nacionalidade. Outros atores utilizam justificativas religiosas ou argumentam que a limitação da transferência de nacionalidade pelos homens tem o condão de manter a unidade familiar, pois ela garantiria a mesma nacionalidade a todos os membros da família. Esses argumentos mostram que interpretações, sentidos, ideias e categorias religiosas, sociais e culturais são usados para assegurar o modo de produção e de reprodução da nação.

Embora a maioria das justificativas invoque valores tradicionais, tenta-se, enfim, associar a não-transmissão da nacionalidade pela mulher ao colonialismo, com o argumento de que os elementos discriminatórios das leis de nacionalidade foram herdados do governo colonial pelos novos Estados pouco depois de obterem sua independência das antigas potências e não foram revogadas desde então. Esse argumento é interessante porque recupera um fato histórico e o torna, a ele e o colonialismo, importante no presente. Nele, o uso do passado escamoteia a escolha presente de manter o status quo no futuro, em lugar de transformá-lo, com a integração das mulheres na produção da nacionalidade. Isso significa, primeiro, que ele entrelaça a história política a histórias individuais, as relações internacionais à constituição da nacionalidade, e isso não sob a ótica dos direitos humanos, como nos pareceria, atualmente, mais natural, mas sob uma ótica colonialista ou imperialista. Também significa que

reprodução biológica, reprodução político-social e reprodução cultural são processos descontínuos. Uma das coisas que estão em jogo nessa discussão é, afinal, a possibilidade de alinhá-las, e é curioso que o bloqueio a seu alinhamento se justifique apelando a algo superior à reprodução da nação, que seria, pensando com Benhabib (2006), assegurar as condições para a reprodução de um *demos* étnico. Nessa linha, estender às mulheres a transmissão da nacionalidade implica aceitar a possibilidade de uma integração transformadora da constituição do *demos*, que tende a se tornar cívico, isto é, ancorado na cidadania.

Como se pode notar, as resistências a essa transformação perpassam diferentes continentes, culturas e religiões. Elas não são algo do passado, e sim do presente. Tanto é que, não obstante os argumentos contrários à igualdade de gênero pareçam perder força, eles também são acolhidos em alguns países. Nas Bahamas, o referendo de junho de 2016 permitia que a população colocasse fim à discriminação de gênero nas leis de nacionalidade e estabelecesse a igualdade entre homens e mulheres. A maioria da população optou por manter a desigualdade de gênero nas leis de nacionalidade e a reforma constitucional não foi levada adiante. O fracasso ocorreu em grande parte por causa de falsas conexões entre reformas de nacionalidade, igualdade de gênero e casamento entre pessoas do mesmo sexo, com a oposição contando com altos níveis de homofobia e insatisfação com o Governo que estava promovendo a reforma. Aqueles que entendem que a identidade da família é derivada do pai também expressam temores de que os filhos de homens estrangeiros assumam lealdade ao país do pai. No Nepal, por exemplo, a fronteira com a Índia é frequentemente citada como uma justificativa para a concessão desigual de direitos de nacionalidade entre homens e mulheres, o receio é que filhos de homens indianos possam ultrapassar em quantidade os filhos de homens nepaleses. De acordo com a lei nepalesa, as crianças nascidas no Nepal filhas de mulheres nepalesas e pais estrangeiros podem solicitar a cidadania por naturalização, desde que tenham domicílio permanente no Nepal e não tenham adquirido a cidadania estrangeira do pai.

## Conclusão

Este capítulo abordou as relações entre gênero e apatridia. Procuramos mostrar que não se trata apenas de uma questão de igualdade ou discriminação de gênero per se, mas da reprodução da nação conforme certos critérios normativos. Tentamos descrever, como alguns países têm utilizado suas leis de nacionalidade como instrumento para circunscrever a ideia de cidadania na discriminação de gênero. Diante das reformas legislativas que ocorreram em diferentes locais do globo, procuramos refletir sobre o modo como a afirmação da não discriminação por gênero em matéria de nacionalidade teve um efeito desestabilizador não apenas na naturalidade da nacionalidade, mas também dos papéis de gênero. Esse argumento nos pareceu correto diante da constatação da similitude das preocupações e medos expressos por aqueles que se opõem às reformas legislativas. Grosso modo, os opositores à igualdade de gênero defendem que o papel natural do pai é o de chefe de família e seria, portanto, a única fonte legítima da nacionalidade. Além disso, utilizam justificativas religiosas ou argumentam que a limitação da transferência de nacionalidade pelos homens tem o condão de manter a unidade familiar. Com isso, pudemos constatar que interpretações, sentidos, ideias e categorias religiosas, sociais e culturais têm sido utilizadas para garantir o modo de produção e de reprodução da nação.

## Referências

ARENDT, H. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 2012.

BENHABIB, S. *Another cosmopolitanism*. New York: Oxford University Press, 2006.

COLLECTIVE FOR RESEARCH & TRAINING ON DEVELOPMENT – ACTION. *Arab Women's right to nationality campaign*. Available on: <<http://www.crt-da.org.lb/project/nationality>>. Access on: 16 nov. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 07 de junho de 1994*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr3.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 54, de 2007*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc54.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

NAÇÕES UNIDAS. Alto Comissariado para Refugiados . *Maha Mamo, refugiada apátrida no Brasil, fala sobre os desafios de uma vida sem nacionalidade*. São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2016/12/15/maha-mamo-refugiada-apatrida-no-brasil-fala-sobre-os-desafios-de-uma-vida-sem-nacionalidade/>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

UNHCR. 9 year old Rama thinks being stateless is unfair. Available on: <<http://www.unhcr.org/ibelong/9-year-old-rama-thinks-being-stateless-is-unfair/>>. Access on: 16 nov. 2018.

UNHCR. Campanha #IBelong. Available on: <<http://www.unhcr.org/ibelong/>>. Access on: 16 nov. 2018.

UNHCR. *Maha Mamo, a stateless refugee in Brazil, talks about the challenges of a life without nationality*. 2016. Available on: <<http://www.unhcr.org/ibelong/maha-mamo/>>. Access on: 16 nov. 2018.

UNHCR. *Pledges 2011*. Ministerial Intergovernmental Event on Refugees and Stateless Persons. Geneva, 2011. Available on: <<http://www.unhcr.org/commemorations/Pledges2011-preview-compilation-analysis.pdf>>. Access on: 16 Nov. 2018.

UNITED NATIONS. *Convention relating to the Status of Stateless persons*. New York, 28 Sept. 1954. (Treaty Series, v. 360). Available on: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en)>. Access on: 16 nov. 2018.

UNITED NATIONS. *Convention on Reduction of Statelessness*. New York, 30 Aug. 1961. (Treaty Series, v. 989). Available on: <[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&clang=_en)>. Access on: 16 nov. 2018.

UNITED NATIONS. Human Rights Council. *32nd session of the Human Rights Council* (13 June to 1 July and 8 July 2016). 2016. Available on: <<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session32/Pages/32RegularSession.aspx>>. Access on: 16 Nov. 2018.