

A Apatridia e o “Direito a ter Direitos”: Um Estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas

Telma Rocha Lisowski¹

RESUMO: A apatridia, que significa a ausência de vínculo formal de nacionalidade, foi um fenômeno de massa que marcou a história do século XX e abalou profundamente as estruturas do direito internacional. Embora tenha havido uma importante evolução no sentido de solucionar e prevenir esse problema, ele é ainda hoje uma realidade que produz consequências nefastas. Este trabalho aborda o tema a partir de uma perspectiva interdisciplinar, tratando de questões históricas, filosóficas, teórico-políticas e principalmente jurídicas a respeito da apatridia. O objetivo desta tarefa é identificar as causas desse fenômeno e analisar os documentos normativos e as medidas que vêm sendo adotadas, tanto em âmbito nacional quanto internacional, para sua solução. Como tese central, argumenta-se que, embora algumas convenções internacionais pretendam conferir diretamente direitos civis e políticos às pessoas apátridas, a mediação dos Estados ainda é indispensável para a efetivação e o regular exercício desses direitos.

PALAVRAS-CHAVE: Apatridia. Nacionalidade. Refúgio. Direitos Civis. Direitos Políticos. Estado-Nação. Soberania. Direito Internacional.

¹ Titulação acadêmica: Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Vínculo institucional: Mestranda em Direito Constitucional na Universidade de São Paulo (USP), sob orientação do Prof. Dr. José Levi Mello do Amaral Júnior; Bolsista de Mestrado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Cidade: São Paulo, Brasil.

“Se existe um dever e, ao mesmo tempo, uma esperança fundada de tornar efetivo o estado de um direito público, ainda que apenas numa aproximação que progride até ao infinito, então a paz perpétua, que se segue aos até agora falsamente chamados tratados de paz (na realidade, armistícios), não é uma idéia vazia, mas uma tarefa que, a pouco e pouco resolvida, se aproxima constantemente do seu fim (pois é de esperar que os tempos em que se produzem semelhantes progressos se tornem cada vez mais curtos).”

Immanuel Kant. A Paz Perpétua. Um Projeto Filosófico.

Introdução

Este trabalho consiste em um breve estudo a respeito do estatuto jurídico do apátrida e das consequências e efeitos da apatridia para a titularidade e exercício de direitos. Para tanto, será feita inicialmente uma contextualização histórica sobre o surgimento da apatridia como fenômeno de massa no século XX (parte 1); em seguida, serão analisados alguns aspectos teóricos a respeito da apatridia e sua relação com a titularidade e o exercício de direitos, principalmente políticos (parte 2); proceder-se-á então à clarificação do conceito e à sua delimitação em relação a outros que lhe são próximos, procurando expor também as principais causas desses fenômenos (parte 3); após, serão apresentados os principais documentos jurídicos e órgãos de atuação internacional que lidam direta ou indiretamente com essa situação (parte 4); por fim, será feito um levantamento do estado atual da questão do apátrida, mencionando inclusive qual a posição do Brasil a esse respeito (parte 5).

Busca-se com esta exposição desenhar um panorama geral e, dentro do possível, interdisciplinar do tema da apatridia, abordando aspectos históricos, filosóficos e políticos, mas tendo como foco principal o seu tratamento jurídico. A apatridia é um dentre os temas da vida política nacional e internacional que representam os paradoxos da modernidade e que não perdem em importância e atualidade com o passar dos anos.

Pode-se considerá-lo um problema persistente, que até agora não encontrou solução, embora tenha assistido a uma evolução significativa nos últimos sessenta anos, principalmente no âmbito do direito internacional. É essa evolução que se procurará demonstrar a seguir.

Histórico

A história das ideias conheceu largos períodos em que o homem se compreendeu como pertencente a comunidades mais amplas do que os confins desta ou daquela unidade política. O pensamento estoico já preconizava o cosmopolitismo, segundo o qual todos eram cidadãos de uma mesma cidade, a *cosmopolis*, ou cidade global.² A Idade Média vivenciou uma fase em que o que definia a identidade política de alguém não era a pertença a determinado feudo ou reino, mas sim a submissão a uma comunidade político-religiosa que extravasava quaisquer fronteiras nacionais, a *Res Publica Christiana*.³

Esse pensamento sofreu uma profunda transformação com o advento, na modernidade, do que se convencionou chamar Estado-nação. Somente então é que se unem de forma praticamente indissociável os três elementos que durante dois séculos a ampla maioria da doutrina aceitou de forma pacífica como sendo os definidores de um Estado: o povo, o território e o

² Sobre a influência do estoicismo para os desenvolvimentos posteriores do pensamento cosmopolita: “Uma fonte influente para os séculos XVI a XVIII foi a herança da filosofia estoica grega e romana, a qual incorporava a idéia de cidadania mundial. O conceito estoico original de *cosmopolis* abarcava todos os seres racionais, incluindo deuses assim como os homens”. CARTER, April. **The Political Theory of Global Citizenship**. London: Routledge, 2001. p. 12 (tradução livre). Ainda, sobre as idéias de universalismo e igualdade, essenciais para o cosmopolitismo: “Muito embora não se trate de um pensamento sistemático, o estoicismo organizou-se em torno de algumas idéias centrais, como a unidade moral do ser humano e a dignidade do homem, considerado filho de Zeus e possuidor, em consequência, de direitos inatos e iguais em todas as partes do mundo, não obstante as inúmeras diferenças individuais e grupais.” COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 16.

³ SCHMITT, Carl. **Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum**. 2. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1974. p. 26 e seg.

poder político. O poder é qualificado como soberano, ou seja, absolutamente independente no plano externo e hegemônico no plano interno; o território é circunscrito por fronteiras claras e não facilmente transponíveis; o povo, confundido com a nação, é o substrato humano que se submete, dentro de um território específico, a um único poder político.

A confusão entre nação e povo, longe de ser natural, é fruto de um ideal preconizado pela Revolução Francesa. Com a queda do antigo regime, precisou-se encontrar alguma fonte de autoridade que pudesse ser colocada no lugar do rei,⁴ para garantir o mínimo de legitimidade necessário à implantação e estabilização de uma nova ordem político-jurídica. *La Nation Française* torna-se então o novo paradigma de um absoluto, o titular do poder constituinte,⁵ do qual decorre todo o poder e todo o direito.⁶

Essa “dominação” do Estado pela nação⁷ foi o pressuposto de uma ideia que presidiu a organização e delimitação das fronteiras estatais no séc. XIX, qual seja, a de que os limites de um Estado deveriam coincidir com o território habitado por uma (única) nação autogovernada. Lafer expõe claramente esse postulado: “A idéia de uma vontade única da nação deu lugar à postulação da coincidência entre Estado e Nação que efetivamente deslocou, da dinastia legítima para a Nação, o critério da lealdade e do vínculo de uma população em relação ao Estado”.⁸ Continua o autor, agora para frisar as consequências desse entendimento para a geopolítica

⁴ ARENDT, Hannah. **On Revolution**. New York: Penguin Books, 2006. p. 147.

⁵ Para um conceito clássico da nação como titular do poder constituinte, ver: SIEYÈS, Emmanuel. **Qu'est-ce que le Tiers État?** Paris: Flammarion, 1988.

⁶ “Tanto o poder quanto o Direito estavam ancorados na nação, ou melhor, na vontade da nação, a qual, ela mesma, continuava fora e acima de todos os governos e de todas as leis”. ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 154 (tradução livre).

⁷ Na expressão de Arendt: “(...) havia sido consumada a transformação do Estado de instrumento da lei em instrumento da nação; a nação havia conquistado o Estado (...)” ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 308-309 (grifo nosso).

⁸ LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988. p. 135.

internacional: “Daí o inter-relacionamento entre a Nação e a comunidade política que inspirou, a partir do século XIX, o esforço de organizar o sistema interestatal com base no princípio das nacionalidades”.⁹

Nesse modelo de Estado soberano que já se desenhava desde o século XVII, a partir da Paz de Vestfália, e que agora veio a ser tomado pela nação, o indivíduo só é relevante perante a comunidade internacional enquanto for membro de um Estado. Perante as outras comunidades políticas, somente o próprio Estado tem capacidade (ou personalidade) jurídica. O indivíduo, por sua vez, só tem direitos e deveres para com aquela comunidade com a qual tem um vínculo formal, a chamada nacionalidade, e se relaciona apenas mediatamente com o direito internacional.

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

Esse padrão pareceu funcionar muito bem até que o advento da Primeira Guerra Mundial e o colapso do Estado-Nação mostraram o quão perversa pode ser a desconexão entre o princípio da nacionalidade e a realidade social. O século XX assistiu à queda de grandes impérios multinacionais que, embora déspotas e arbitrários, garantiram por muito tempo a estabilidade no centro-leste da Europa. Hannah Arendt mostra o que significou esse colapso e quais foram suas consequências imediatas:

Essa atmosfera de desintegração (...) atingiu o seu ponto mais alto nos Estados recém-estabelecidos após a liquidação da Monarquia Dual e do império czarista. Os últimos restos de solidariedade entre as nacionalidades não emancipadas do ‘cinturão de populações mistas’ evaporaram-se com o desaparecimento de uma despótica burocracia estatal, que também havia servido para centralizar e desviar

⁹ *Idem, ibidem, loc. cit.*

uns dos outros os ódios difusos e as reivindicações nacionais em conflito. Agora todos estavam contra todos, e, mais ainda, contra os seus vizinhos mais próximos – os eslovacos contra os tchecos, os croatas contra os sérvios, os ucranianos contra os poloneses.¹⁰

Esse trecho revela como a queda das potências derrotadas fez cair consigo a ilusão da identidade entre Estado e nação. A convivência aparentemente pacífica de nações culturalmente diferentes entre si era garantida apenas pela força de um poder centralizado; com a ruína desse poder, as lutas internas floresceram com todo o vigor. Não seria fácil, na reorganização das fronteiras, continuar obedecendo ao princípio da nacionalidade. De fato, o redesenho da Europa promovido pelos Tratados de Paz do pós-primeira guerra não acabou com a história dos países multinacionais, mas pelo contrário, apenas modificou arbitrariamente a ordem então colapsada e favoreceu alguns grupos nacionais em detrimento de outros.

Segundo Hobsbawm, a tentativa das potências vencedoras de reordenar o mapa europeu para criar “Estados nação étnico-lingüísticos” foi desastrosa, o que ficou claro não só da impossibilidade de evitar uma segunda grande guerra, como do longo período de guerras civis que se sucederam na região ao longo do século XX.¹¹ Afirmo o historiador que

a queda dos três impérios multinacionais da Áustria-Hungria, Rússia e Turquia substituiu três Estados supranacionais, cujos governos eram neutros entre as numerosas nacionalidades que governavam, por um número maior ainda de Estados multinacionais, cada um identificado com uma, no máximo duas ou três, das comunidades étnicas dentro de suas fronteiras,¹²

o que acabou sendo prejudicial para a estabilização de qualquer regime, quanto mais de um democrático.

¹⁰ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 301.

¹¹ HOBBSAWN, Eric. **A Era dos Extremos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. p. 39.

¹² *Idem*, *ibidem*, p. 141.

A essa situação de institucionalização de minorias nacionais carentes de autogoverno dentro de um Estado dominado por uma comunidade étnica distinta, relaciona-se o surgimento de um novo grupo de pessoas tão ou mais despidas de direitos do que as simples minorias: os apátridas. Os fenômenos são não apenas contemporâneos, como também de certa forma correlativos. Arendt, citando Lawford Childs, afirma que as minorias e os apátridas são “primos em primeiro grau”.¹³

Isso pode ser compreendido a partir de duas perspectivas. Em primeiro lugar, a própria reorganização de fronteiras e a conseqüente mobilização de populações geraram um contingente significativo de pessoas que, entre problemas de sucessão de Estados e criação de novos vínculos de cidadania, acabaram ficando excluídas de qualquer hipótese de qualificação nacional.¹⁴ Um exemplo histórico bastante ilustrativo é o da dissolução da Áustria-Hungria, que, novamente segundo Arendt, produziu o mais antigo grupo de *Heimatlosen*¹⁵. Em segundo lugar, muitas dessas minorias, em meio a disputas étnicas bastante cruéis, foram objeto de uma nova política ou um novo instrumento de dominação totalitária: a expatriação, ou seja, a

¹³ ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 301-302.

¹⁴ O Manual para Parlamentares sobre Nacionalidade e Apatridia publicado pela ACNUR, ao tratar das causas da apatridia, é bastante didático neste ponto: “Embora esteja só parcialmente abrangida por instrumentos e princípios internacionais específicos, a transferência de território ou soberania tem sido uma causa de apatridia há muito tempo. As leis e práticas nacionais serão inevitavelmente alteradas quando um Estado passar por alterações territoriais profundas ou mudanças de soberania; quando um Estado obtiver a independência de um poder colonial; quando um Estado se dissolver, se um novo Estado ou novos Estados sucederem ao Estado dissolvido ou quando um Estado for restaurado depois de um período de dissolução. Cada um desses eventos pode levar à adoção de novas leis ou decretos sobre a nacionalidade e/ou novos procedimentos administrativos. Em tais situações os indivíduos podem tornar-se apátridas, se não obtiverem a nacionalidade segundo as novas leis ou decretos ou segundo os novos procedimentos administrativos ou se a nacionalidade lhes for denegada por uma nova interpretação das leis e práticas precedentes.” ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_-_Manual_para_parlamentares>, último acesso em 14/11/2011. p. 37.

¹⁵ ARENDT, Hannah. Op. cit., p. 311.

revogação unilateral e arbitrária do vínculo de nacionalidade. Os dois casos mais célebres de uso desse instrumento são abordados por Lafer:

O número de apátridas viu-se também multiplicado por uma prática política nova, fruto dos atos do Estado no exercício da competência soberana em matéria de emigração, naturalização e nacionalidade. Refiro-me ao cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético. Este caminho foi a seguir percorrido pelo nazismo, que promoveu desnacionalizações maciças, iniciadas por lei de 14 de julho de 1933, alcançando grande número de judeus e de imigrados políticos residentes fora do Reich.¹⁶

Se a situação de perda da nacionalidade em virtude de conflitos territoriais e modificação de soberania já é bastante problemática, tanto mais o é a hipótese de expatriação involuntária e forçada, levado a cabo por um poder central déspota e, mais do que isso, aterrorizante. O que até hoje assusta e impressiona é que essa hipótese, longe de ser uma divagação teórica, foi concretizada em larguíssima escala pelos regimes totalitários soviético e nazista, deixando bastante exposta a fragilidade daquela construção tão cara ao iluminismo: os direitos humanos, inerentes à dignidade da pessoa, anteriores e superiores ao Estado. De nada adianta, ao que parece, a proclamação desses direitos se o ente ao qual caberia a sua proteção se recusa a reconhecê-los; ou, ainda pior, se ele se recusa a reconhecer a própria humanidade do outro e vê nele apenas uma ameaça a ser exterminada.

Após essa breve contextualização, serão abordados, a seguir, alguns aspectos teóricos a respeito das consequências da apatridia para a realização do homem, como ser dotado de direitos e de capacidade de discurso e ação políticos.

¹⁶ LAFER, Celso. Op. cit., p. 143.

A cidadania como condição para a titularidade e o exercício de direitos

Os temas da nacionalidade, cidadania, apatridia, migração, refúgio e asilo são essenciais à teoria política porque tocam justamente na questão a respeito de quem são as pessoas que constituem uma comunidade política. Não existe comunidade sem fronteiras; aliás, a demarcação e divisão da terra entre os povos, tanto lógica quanto cronologicamente, é que deu origem a toda organização social.¹⁷ A função da fronteira é, primariamente, uma de inclusão e exclusão de porções territoriais, mas muito mais importante que isso é a função de inclusão e exclusão de pessoas, que acaba sendo uma decorrência inevitável daquela.

Para dentro das fronteiras, estão os participantes daquela comunidade – o que hoje chamaríamos de cidadãos ou nacionais. Eles é que serão ouvidos no debate político; eles é que terão chances de participar do diálogo no seio das instituições democráticas e de influenciar no destino político do grupo como um todo. São eles também que decidirão sobre a eventual possibilidade de inclusão daqueles que hoje são excluídos. A propósito, justamente nesse ponto Seyla Benhabib vê um dos mais importantes paradoxos da democracia: “o paradoxo de que aqueles que não são membros do *demos* continuarão afetados pelas suas decisões de inclusão e exclusão nunca poderá ser completamente eliminado”.¹⁸

Para fora das fronteiras estão os outros, os alienígenas, aqueles que não participam conosco da vida pública. Por serem estrangeiros, eles não são menos dignos de respeito ou de valor, não são menos importantes, mas são apenas diferentes – e, principalmente, são membros de outra comunidade. Eles exercem, então, suas capacidades políticas de discurso e de ação junto a outro grupo, no qual, ali sim, podem participar do diálogo.

¹⁷ SCHMITT, Carl. Op. cit., p. 39 e seg.

¹⁸ BENHABIB, Seyla. **The Right of Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 21.

Essa noção básica de delimitação é, ao mesmo tempo, importante e problemática. Importante, pela razão quase óbvia de que um território ilimitado seria praticamente ingovernável. Problemática, porque acaba excluindo da vida política aquele que, não sendo membro da nossa comunidade, também não o é de nenhuma outra. Este indivíduo não possui vínculo com um grupo e, conseqüentemente, está desconectado de outras pessoas; não encontra, assim, qualquer espaço de ação, está fora da política e “fora do mundo”. Como reconhecer a igualdade desse outro que não pode exercer suas capacidades mais humanas? O que é mais grave, como impedir que a perda dessas capacidades de convivência pública não implique a perda da própria humanidade?

Arendt percebeu muito bem como esses dois eventos – perda da capacidade política e perda da humanidade em si – estão intimamente conectados. A pessoa que não pode agir também não pode atualizar sua capacidade de fala, ou, ainda que fale, sua opinião será simplesmente desconsiderada. Ela não tem influência nenhuma sobre as decisões tomadas pelo grupo, decisões essas que podem recair sobre sua própria vida. Dessa forma, ela acaba perdendo toda a autonomia, pois não pode mais decidir sobre o curso e a consequência de suas ações, não pode mais fazer escolhas, não é mais responsável pelo próprio destino. Em última análise, ela perde justamente aquilo que lhe faz pessoa humana, que é a condição de *sujeito* jurídico, político e moral.

Há um significado particular em se dizer que essas pessoas, vítimas de dominação totalitária soviética ou nazista, foram *objeto* de uma nova política. Ocorre que, em uma época em que os direitos civis e políticos não são protegidos senão pelo Estado e em que o indivíduo só pode exercer e exigir esses direitos como membro de uma comunidade política singular, retirar-lhe a qualidade de cidadão é o mesmo que retirar-lhe “o direito a ter direitos”.¹⁹ O projeto de dominação totalitária, aliás, encontra na “morte da pessoa jurídica” uma de suas principais etapas.²⁰

¹⁹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 330

²⁰ *Idem*, *ibidem*, p. 498.

Nesse contexto, para a pessoa que deixa de ser reconhecida como um nacional é irrelevante que ela seja titular de direitos humanos natos e inerentes à sua dignidade, uma vez que ela simplesmente não pode efetivá-los. O apátrida não tem direito de ficar nem de sair; não tem liberdade de escolher o seu trabalho, de professar a sua fé, de expressar sua opinião; não tem liberdade de agir nem responsabilidade por seus atos. Ele não tem, na verdade, sequer direito a agir e a ter uma opinião. Assim, perdendo a autonomia e a subjetividade jurídica, ele acaba perdendo a própria subjetividade enquanto tal e se transformando gradativamente em objeto. A morte da pessoa jurídica é um passo para a morte da pessoa humana.²¹

Os grandes fluxos migratórios – principalmente as migrações forçadas – que marcaram o século XX demonstram muito bem essa ausência de liberdade de ação. Estima-se que cerca de 60 milhões de civis foram afetados por movimentos migratórios apenas durante os anos da Segunda Guerra, especialmente na Europa central e oriental.²² Na Alemanha nazista, a expatriação arbitrária, especialmente de judeus, era seguida pela deportação, como bem anotou Arendt em seu relato sobre o julgamento de Adolf Eichmann, importante funcionário do III. Reich, realizado em Israel no ano de 1961.²³ Os judeus que não eram mais alemães, é claro, não tinham nenhum direito a permanecer em território da Alemanha, assim como não tinham direito de ingresso na França, na Itália, na Polônia ou em qualquer outro país, justamente por não pertencerem a nenhuma pátria. Seu destino mais óbvio eram os campos de concentração, “o único território que o mundo tinha a oferecer aos apátridas”.²⁴

Depois desses eventos traumáticos, a comunidade internacional sentiu a necessidade não apenas de reafirmar aqueles direitos humanos que

²¹ Idem, *ibidem*, p. 504.

²² STOLA, Dariusz. “Forced Migration in Central European History”. In: **International Migration Review**, v. 26, n. 2 (1992), p. 330.

²³ ARENDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um retrato sobre a banalidade do mal**. 10ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

²⁴ Idem, **Origens do Totalitarismo**, op. cit., p. 318.

havia sofrido as mais atroz violações (principalmente os direitos à liberdade e à vida), mas também de colocar ao lado deles o próprio direito à nacionalidade, tornando a expatriação arbitrária um ilícito internacional. Foi, então, após a Segunda Guerra e principalmente na segunda metade do século XX que assistimos ao desenvolvimento de uma miríade de tratados e convenções a respeito da apatridia, conforme veremos na sequência. Antes disso, trataremos do significado técnico-jurídico desse conceito, procurando delimitá-lo e relacioná-lo com outros fenômenos, bem como examinando suas principais causas.

Delimitação conceitual e causas da apatridia

O termo “apatridia”, que literalmente significa a ausência de uma pátria, muito provavelmente vem do francês *apatridie*, vocábulo que começou a ser utilizado pelos franceses apenas a partir da Primeira Guerra, em substituição aos termos alemães antes muito difundidos: *Heimatlosigkeit* e, posteriormente, *Staatslosigkeit*. Preferiu-se também a fórmula “sem pátria” em oposição à opção italiana “sem polis” ou *apolidia*, já que a pátria havia há muito tempo superado os limites da polis.²⁵

Tecnicamente, a apatridia significa a inexistência do vínculo jurídico de nacionalidade, ou seja, a ausência de conexão formal entre uma pessoa e um Estado qualquer. De forma resumida, esse vínculo de nacionalidade normalmente é adquirido já por ocasião do nascimento, seja em virtude da incidência do princípio do *jus soli* – atribuição da nacionalidade referente ao local do nascimento –, seja do princípio do *jus sanguini* – atribuição da nacionalidade dos genitores.

Geralmente os países adotam um desses princípios de forma preponderante, mas dificilmente com exclusão absoluta do outro. Uma

²⁵ VICHNIAC, Marc. “Le Statut International des Apatrides”. In: **Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours**, v. 43, 1933, pp. 119-245. p. 134.

exceção clássica ao princípio do *jus soli*, por exemplo, é a atribuição da nacionalidade dos pais aos filhos de diplomatas estrangeiros.²⁶ A primeira causa de apatridia que se pode imaginar, então, seria o descompasso entre esses dois critérios, ou seja: o caso de alguém, filho de nacionais de um país que adote o *jus soli*, nascer em território estrangeiro de um país que adote o *jus sanguini*.

Por muito tempo entendeu-se – e ainda hoje essa é a posição dominante na doutrina e na jurisprudência – que a atribuição da nacionalidade e a escolha dos critérios para conferência ou retirada desse vínculo é prerrogativa única e exclusiva de cada Estado, sendo essa uma das principais decorrências da soberania. Assim, cada país teria liberdade não só de adotar os princípios antes mencionados, com as matizações que entender necessárias ou convenientes, como também de determinar outros critérios de aquisição ou perda superveniente da nacionalidade.

Nessa linha, muitos Estados preveem como hipótese de perda do vínculo, por exemplo, a aquisição da nacionalidade de outro país. Pode-se imaginar, então, uma segunda causa de apatridia: quando um país exige, antes de naturalizar uma pessoa, que ela desista de sua nacionalidade de origem; nesse caso, a pessoa ficaria destituída de qualquer vínculo nacional nesse período entre a desistência e a nova aquisição.

Esse entendimento das questões relativas à nacionalidade como prerrogativa absoluta do Estado soberano levaram a alguns absurdos que, como já mencionamos acima, marcaram a história do século XX. É certo que a apatridia em si não é um fenômeno novo, mas muito pelo contrário, “é tão antiga como a sociedade humana, remontando de toda sorte às primeiras migrações dos homens”.²⁷ Mas, se ela já havia sido conhecida até mesmo pelos romanos, os aspectos e a magnitude que o problema adquiriu após a Primeira Guerra não encontraram precedentes.²⁸

²⁶ REZEK, José Francisco. “Le Droit International de la Nationalité”. In: **Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours**, v. 198 (3), 1986, pp. 335-399. p. 358.

²⁷ VICHNIAC, Marc. Op. cit., p. 119 (tradução livre).

²⁸ Idem, *ibidem*, p. 130.

Então, a principal causa da apatridia, ou pelo menos a origem do maior número de apátridas, são sem dúvida disputas políticas envolvendo reformulações fronteiriças e (ou) reorganização populacional. Conforme consta de relatório formulado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR),

a apatridia, que foi reconhecida pela primeira vez como um problema mundial na primeira metade do século XX, pode ocorrer como resultado de disputas entre Estados sobre a identidade jurídica dos indivíduos, da sucessão de Estados, da marginalização prolongada de grupos específicos dentro da sociedade, ou ao privar grupos ou indivíduos da sua nacionalidade. A apatridia está normalmente associada a períodos de mudanças profundas nas relações internacionais.²⁹

Cabe aqui a menção a outros dois conceitos que se relacionam, mas não se confundem com a apatridia: o asilo político e o refúgio. O asilo é um instituto antigo e bastante típico da comunidade hispano-luso-americana. Consiste, em linhas gerais, na concessão de proteção por parte de um Estado soberano a uma pessoa estrangeira que tenha sofrido perseguição ou grave discriminação política em seu país de origem. Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 14, afirme que “todo ser humano, vítima de perseguição, tem o *direito* de procurar e de gozar asilo em outros países (grifo nosso)”, tem-se admitido o asilo não como um direito subjetivo exigível individualmente, mas como uma opção discricionária dos Estados. É o que consta, para citar apenas alguns exemplos, da Convenção sobre Asilo de Havana (1928), do Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideu (1939) e da Convenção Interamericana sobre Asilo Diplomático de Caracas (1954).³⁰

²⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_-_Manual_para_parlamentares>, último acesso em 14/11/2011. p. 6.

³⁰ WACHOWICZ, Marcos. “O Direito de Asilo como Expressão dos Direitos Humanos”. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná**, v. 37, n. 0 (2002). Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/1776/1473>>, último acesso em 14/11/2011. p. 148.

Já o instituto do refúgio é bastante mais amplo e abrange não só a perseguição devida a motivos políticos, mas também religiosos, raciais ou étnicos. Ao contrário do asilo, que é conferido individualmente, o refúgio é associado com perseguições em massa e também com situações em que há fundado receio de que tal perseguição, ainda não ocorrida, venha a se concretizar. A concessão de refúgio, também disciplinada por documentos internacionais, tem sido considerada um direito das pessoas com fundado temor de perseguição, e não apenas uma mera escolha política do Estado.³¹

Basicamente, o elemento comum entre os institutos do asilo e do refúgio, como se pode perceber, é a perseguição por motivos políticos. A apatridia, entendida puramente como ausência de vínculo de nacionalidade, não se relaciona necessariamente com nenhum deles, mesmo porque ela pode ser resultado de mero conflito de leis. Entretanto, conforme mencionado, a apatridia como fenômeno de massa se deve principalmente à discriminação – e consequente perseguição – por motivos vários, entre eles religiosos, raciais e políticos. O apátrida, então, não raro se enquadra nas hipóteses em que é prevista a possibilidade de concessão de asilo ou refúgio.

Para os fins desse trabalho, é mais interessante uma análise das relações entre a apatridia e o refúgio do que propriamente entre aquela e o asilo, já que este depende de uma análise casuística e individual, enquanto o refúgio diz respeito a situações de perseguição em massa – coincidindo, nesse ponto, com o aspecto da apatridia que mais nos preocupa aqui. A seguir, serão levantados os principais documentos internacionais que tratam dessas duas questões, bem como serão mencionadas algumas ações realizadas no âmbito da Organização das Nações Unidas para resolução e prevenção desses problemas.

³¹ BARRETO, Luiz Paulo Teles F. “Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio”. Disponível em: <www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>, último acesso em 14/11/2011.

Documentos e ações internacionais

O primeiro tratamento internacional dado aos apátridas remonta à época da Liga das Nações, logo após o fim da Primeira Guerra Mundial. Como já foi dito no início deste trabalho, a situação desse grupo humano era muito próxima à daquelas minorias étnicas que, após a queda dos impérios multinacionais e a reorganização das fronteiras nacionais imposta pelos países vencedores, não encontraram espaço para autodeterminação e autogoverno. Então, na consciência de que essas minorias não seriam representadas nos Estados em que haviam sido arbitrariamente incluídas e de que elas necessitavam de proteção adicional, foram concluídos os Tratados das Minorias, justamente sob os auspícios da Liga das Nações.

Esses tratados serviam como uma espécie de lei de exceção, sob a qual viviam não apenas as minorias, que insistiam em não ser assimiladas pelas nacionalidades dominantes, como também os apátridas, que ainda não eram reconhecidos como um problema autônomo. Ocorre que esses documentos, além de terem sido assinados praticamente à força por quase todos os novos governos europeus,³² não resultaram numa proteção efetiva desses grupos vulneráveis, os quais, na prática, viviam “sob condições de absoluta ausência de lei”.³³ O fracasso dos Tratados das Minorias coincidiu com a sucumbência da própria Liga das Nações, a qual, como sabemos, não obteve sucesso na sua tentativa de evitar uma nova e ainda mais devastadora guerra.

Após a Segunda Guerra Mundial e a experiência inédita das expatriações em massa, o problema da apatridia voltou a chamar a atenção da comunidade internacional, agora preocupada também com a situação dos milhões de imigrantes e refugiados que a Guerra produziu. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 expressa, em seu artigo

³² ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**, op. cit. p. 302.

³³ *Idem*, *ibidem*, loc cit.

15, essa preocupação: (1) Todo homem tem direito a uma nacionalidade; (2) Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Não se nega o importante significado simbólico dessa disposição a respeito do direito a uma nacionalidade, mas o fato é que a Declaração não institui para os países-membro da ONU qualquer obrigação correlata de conferir esse vínculo a um apátrida que eventualmente entre em seu território. Aliás, em matéria de imigração, refúgio, asilo e nacionalidade, há autores que indicam uma série de contradições em que incorre a Declaração, como bem expõe Seyla Benhabib:

A Declaração Universal é silente sobre as *obrigações* dos Estados de conferir entrada aos imigrantes, de apoiar o direito de asilo e de permitir a cidadania aos estrangeiros residentes. Esses direitos não têm nenhum destinatário específico e não parecem ancorar obrigações específicas para segundas ou terceiras partes de se submeterem a eles. Apesar do caráter trans-fronteiriço desses direitos, a Declaração sustenta a soberania dos Estados. Então uma série de contradições internas entre direitos humanos universais e soberania territorial é construída dentro da lógica do documento de direito internacional mais abrangente do mundo.³⁴

Devido ao caráter não vinculativo da Declaração Universal, bem como da necessidade de ações mais concretas por parte dos Estados e da comunidade internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas criou, por meio da Resolução nº 428 de 14 de dezembro de 1950, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). Essa agência é a responsável, no âmbito da ONU, pela assistência aos refugiados e aos apátridas, bem como pelos esforços de prevenção e redução da incidência dos casos de apatridia.

Antes mesmo da criação do ACNUR, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas já havia designado em 1949 um comitê que teria por tarefa estudar a situação dos refugiados e dos apátridas e elaborar uma

³⁴ BENHABIB, Seyla. **The Right of Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 11 (tradução livre).

proposta de Convenção que abrangesse ambas as questões. Mas em 1951, quando foi convocada uma Conferência de Plenipotenciários que deveria apreciar os dois temas, foi considerado mais premente o problema dos refugiados, em vista da iminente dissolução da Organização Internacional para os Refugiados. Aprovou-se, então, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, e adiou-se a apreciação do protocolo sobre a apatridia.³⁵

O texto da Convenção de 1951 define como refugiado aquela pessoa que,

em conseqüência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.³⁶

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

Foi em 1954, então, que finalmente se adotou a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas. A definição do apátrida consta de seu artigo 1º: “Para os efeitos da presente Convenção, o termo ‘apatrida’ designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme

³⁵ ACNUR. **Nacionalidade e Apatridia (...)**, op. cit., p. 10.

³⁶ Art. 1º, (2) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

sua legislação”. Essa convenção entrou em vigor em 1960 e hoje conta com 68 Estados-parte³⁷, entre eles o Brasil³⁸.

É bem verdade que a Convenção pretende conferir de forma imediata alguns direitos aos apátridas, tais como a liberdade de religião, de circulação, o acesso à educação, o acesso aos tribunais e especialmente a igualdade de tratamento em relação aos estrangeiros. Mas é difícil imaginar que tais direitos sejam efetivados sem o apoio ou pelo menos a mediação dos Estados, que são os principais destinatários tanto do Estatuto dos Refugiados quanto do Estatuto dos apátridas. Isso significa dizer que, por mais que esses grupos humanos não estejam totalmente desamparados do ponto de vista do direito internacional, ainda não há uma forma mais efetiva de proteção do que a atribuição juridicamente formal de uma nacionalidade. Em outras palavras,

a adesão à Convenção não substitui a outorga da nacionalidade às pessoas nascidas ou habitualmente residentes no território de um Estado. Sem importar quão amplos possam ser os direitos reconhecidos a uma pessoa apátrida, estes não são equivalentes à aquisição da nacionalidade.³⁹

Por esse motivo é que se entendeu necessária a adoção de medidas que, muito além de garantir alguns direitos aos apátridas, pudessem reduzir e prevenir a incidência de tais casos. Foi o que se pretendeu com a adoção, ainda no âmbito da ONU, da Convenção para a Redução dos casos de Apatridia de 1961. Esse documento, ao qual o Brasil aderiu em 25 de outubro de 2007, entrou em vigor em 1975 e hoje vincula 40 Estados.⁴⁰

³⁷ A informação data de 23 de setembro de 2011. Disponível em <<http://www.onu.org.br/novos-paises-assinam-convencoes-sobre-apatridia-e-acnur-pede-mais-adesoes/>>, último acesso em 14/11/2011.

³⁸ O Brasil ratificou a Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas em 30 de abril de 1996 e ela se encontra vigente no ordenamento interno a partir do Decreto n.º 4246, de 22 de maio de 2002, expedido pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso.

³⁹ ACNUR. **Nacionalidade e Apatridia (...)**, op. cit., p. 10.

⁴⁰ Informação disponível em: <<http://www.onu.org.br/novos-paises-assinam-convencoes-sobre-apatridia-e-acnur-pede-mais-adesoes/>>, último acesso em 14/11/2011.

Dois artigos dessa Convenção merecem destaque: o artigo 9º, segundo o qual “os Estados Contratantes não poderão privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas de sua nacionalidade por motivos raciais, étnicos, religiosos ou políticos”, e o art. 10, que dispõe sobre casos de mudança de soberania territorial e prevê normas com o intuito de evitar o surgimento de apátridas em virtude dessas mudanças.

No âmbito regional, é digno de menção o texto do artigo 20 do Pacto de São José da Costa Rica, o qual tem uma redação algo mais ampla do que aquela do artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

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

A Jurisprudência da Corte Interamericana de Justiça, reforçando os princípios do mencionado artigo 20, tem afirmado que, apesar de o direito da nacionalidade ser uma matéria típica da soberania estatal, os Estados não podem desconsiderar as consequências regionais e internacionais de suas decisões sobre tais assuntos. Ou seja, “os Estados têm que ter em conta as repercussões internacionais das suas legislações internas sobre a nacionalidade, especialmente quando da aplicação dessas legislações pode resultar em apatridia”.⁴¹ A Opinião Consultiva OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984, principalmente em seu parágrafo 32, é bastante ilustrativa a esse respeito:

32. A nacionalidade, conforme se aceita majoritariamente, deve ser considerada com um estado natural do ser humano. Tal estado é não somente o fundamento mesmo de sua capacidade política, mas também de parte de sua capacidade civil. Daí que, não obstante tradicionalmente se tenha aceitado que a determinação e regulação da nacionalidade são de competência de cada Estado, a evolução realizada nessa matéria nos demonstra que o direito internacional impõe certos limites à

⁴¹ ACNUR. **Nacionalidade e Apatridia (...)**, op. cit., p. 16.

discricionarieidade dos Estados e que, em seu estado atual, na regulamentação da nacionalidade concorrem não apenas competências do estados, mas também as exigências de proteção integral dos direitos humanos.⁴²

As grandes transformações geopolíticas relativas à modificação de fronteiras e sucessão de Estados, bem como a privação arbitrária da nacionalidade como instrumento de dominação e perseguição, ainda eram o foco das atenções à época da conclusão das Convenções aqui mencionadas – e hoje certamente não deixaram de ser objeto de preocupação da comunidade internacional. Veremos a seguir alguns desenvolvimentos atuais dessa questão.

Situação atual

A Organização das Nações Unidas estima que há, hoje, cerca de 12 milhões de pessoas apátridas no mundo⁴³. Esse número, embora não seja preciso, serve para dar uma perspectiva geral da situação hodierna da apatridia. Como se pode perceber, ela constitui um problema persistente e de difícil solução, pois envolve, além de questões concernentes à repatriação propriamente dita ou atribuição de uma nova nacionalidade, outras dificuldades tais como concessão de refúgio e estabilização de fluxos migratórios.

O número de adesões à Convenção relativa ao Estatuto dos Apátridas de 1954 e à Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961, embora tenha aumentado significativamente desde a entrada em vigor dos tratados (respectivamente, em 1960 e 1975), ainda é considerado baixo. Com isso em vista, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os

⁴² “Proposta de modificação à Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização”, disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf>, último acesso em 14/11/2011 (tradução livre).

⁴³ Conforme dados extraídos do sítio eletrônico da ONU: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/>>, último acesso em 14/11/2011.

Refugiados lançou, por ocasião do 50º aniversário da Convenção de 1961, a Campanha das Convenções sobre Apatridia, convocando os Estados a aderir a esta Convenção, assim como à Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas. Na divulgação da campanha, o ACNUR expõe seis razões pelas quais a adesão aos documentos é de interesse dos Estados:⁴⁴

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

A propósito do Brasil, o país foi considerado pelo ACNUR, em meio a essa campanha, um caso de sucesso da aplicação da Convenção de 1961, em virtude das recentes modificações constitucionais relativas ao direito da nacionalidade, que extinguiram o risco de que cerca de 200 mil filhos de brasileiros nascidos no exterior resultassem apátridas.⁴⁵ O movimento “Brasileirinhos Apátridas”,⁴⁶ liderado pela comunidade de brasileiros emigrados, foi responsável pela elaboração e incentivo político à Proposta de Emenda Constitucional nº 272/2000, que foi convertida na Emenda Constitucional nº 54 de 2007.

Dois pontos importantes foram incluídos pela referida emenda: (1) o artigo 12, inciso I, alínea c, da Constituição Federal passou a prever que são brasileiros natos os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente

⁴⁴ Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/>>, último acesso em 14/11/2011.

⁴⁵ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/brasil-e-destaque-em-campanha-global-do-acnur-contra-apatridia/>>, último acesso em 14/11/2011.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.brasileirinhosapatridas.org/>>, último acesso em 14/11/2011.

ou venham a residir na República Federativa do Brasil (a redação anterior, dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3 de 1994, não previa a hipótese de registro em repartição brasileira no exterior, de maneira que os filhos de pai ou mãe brasileiros só seriam registrados como brasileiros natos se viessem a residir no país); (2) foi incluído o artigo 95 do ADCT, dispondo que os nascidos no estrangeiro entre 7 de junho de 1994 e 20 de setembro de 2007, filhos de pai brasileiro ou mãe brasileira, podem ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira competente, o que veio resolver a situação daqueles que caíram no vácuo legislativo causado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3.

Apesar desses desenvolvimentos positivos, tanto em nível nacional quanto internacional, percebe-se que o problema da apatridia ainda está longe de ser solucionado. E não se diga que a atribuição de uma nacionalidade a todas as pessoas seria desimportante, sob o argumento de que a própria ordem jurídica internacional já seria suficiente para conferir a todos os seus direitos humanos; o fato é que os desenvolvimentos atuais dessa questão estão a indicar que muitos desses direitos, em especial os relativos à participação política, só podem ser realizados no âmbito da proteção dos Estados. Isso nos leva a crer que, por mais impressionante e positivo que seja o fortalecimento do direito internacional dos direitos humanos, ele ainda não tornou obsoletas as instituições propriamente estatais.

Conclusão

Vivenciamos hoje uma tensão entre os direitos humanos, que pretendem ter uma feição moralizante, universal e apolítica, e a soberania estatal, que embora mitigada, certamente não está superada. São os Estados nacionais, afinal, que têm as melhores condições institucionais (tanto política quanto juridicamente) de efetivar os direitos humanos. Ou, pelo menos, será assim enquanto a comunidade internacional não estiver equipada com todos os instrumentos necessários para (i) tomar decisões políticas democraticamente, respeitando a igualdade entre todos os

participantes e a pluralidade de opiniões e culturas, e para (ii) aplicar e executar essas decisões de forma propriamente judicial, respeitando a legalidade e a segurança jurídica. Em outras palavras, enquanto o globo não estiver organizado em uma verdadeira federação de nações, com todas as instituições que decorreriam daí, é difícil imaginar que uma “cidadania global” possa substituir a nacionalidade como a conhecemos hoje.

Com tudo isso, o que pretendemos defender aqui é que a efetivação dos direitos humanos não dispensa a mediação das comunidades políticas individuais (no caso, dos Estados), sem, contudo, negar a importância da proclamação desses direitos no plano internacional. Apenas procuramos deixar claro que, embora as declarações e convenções internacionais sobre direitos humanos afirmem que as pessoas são titulares de alguns direitos inatos e inalienáveis, a existência de uma entidade política capaz de assegurá-los não é uma necessidade secundária, mas primordial. Até mesmo esses documentos internacionais, como vimos com os exemplos do artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e do artigo 20 do Pacto de São José da Costa Rica, não deixam de dar destaque e importância ao direito à nacionalidade, o que demonstra que a comunidade internacional ainda não está pronta para, ela própria, conferir e garantir às pessoas todos esses direitos.

Assim, uma solução (pelo menos teórica) para o problema da apatridia e para as tensões entre a soberania dos Estados e a universalidade dos direitos seria, não a superação do modelo estatal, mas a aceitação de uma obrigação ética e moral por parte dos Estados de conferirem a nacionalidade para pessoas apátridas que estejam há um certo tempo em seu território, podendo ainda ser acrescentados outros critérios ao temporal, desde que razoáveis, pertinentes e não discriminatórios. O outro lado dessa obrigação, é claro, seria a proibição da expatriação arbitrária.⁴⁷ Essa alternativa procura, dentro do possível, conjugar o universalismo moral

⁴⁷ Benhabib traz uma visão interessante e inovadora sobre essa questão, procurando fundamentar o direito humano à nacionalidade em uma ética discursiva e pós-metafísica. BENHABIB, Seyla. **The Right of Others**, op. cit., p. 134-143.

com o particularismo cultural e político, admitindo que, por mais que o homem possua direitos inerentes à sua dignidade, ele só pode exercer suas capacidades políticas de ação e de discurso como membro de uma comunidade política. A afirmação de um direito à nacionalidade é a garantia de que o homem não será colocado “fora de toda a legalidade”⁴⁸ e não será destituído de seu “direito de ter direitos”.⁴⁹

Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_-_Manual_para_parlamentares>, último acesso em 14/11/2011.
- ARENDDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém: um retrato sobre a banalidade do mal**. 10ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- ARENDDT, Hannah. **On Revolution**. New York: Penguin Books, 2006.
- ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. 7ª reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles F. “Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio”. Disponível em: <www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc>, último acesso em 14/11/2011.
- BENHABIB, Seyla. **The Right of Others**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- CARTER, April. **The Political Theory of Global Citizenship**. London: Routledge, 2001.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁴⁸ ARENDDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**, op. cit., p. 327.

⁴⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 330.

HOBSBAWN, Eric. **A Era dos Extremos**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

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

REZEK, José Francisco. “Le Droit International de la Nationalité”. In: **Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours**, v. 198 (3), 1986, pp. 335-399.

SCHMITT, Carl. **Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum**. 2. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1974.

SIEYÈS, Emmanuel. **Qu'est-ce que le Tiers État?** Paris: Flammarion, 1988.

STOLA, Dariusz. “Forced Migration in Central European History”. In: **International Migration Review**, v. 26, n. 2 (1992).

VICHNIAC, Marc. “Le Statut International des Apatrides”. In: **Académie de droit international de La Haye, Recueil des cours**, v. 43, 1933, pp. 119-245.

WACHOWICZ, Marcos. “O Direito de Asilo como Expressão dos Direitos Humanos”. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Paraná**, v. 37, n. 0 (2002). Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/direito/article/view/1776/1473>>, último acesso em 14/11/2011

Endereços Eletrônicos

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/>>, último acesso em 14/11/2011.

<<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/campanha-das-convencoes-sobre-apatridia/>>, último acesso em 14/11/2011.

<<http://www.brasileirinhosapatridas.org/>>, último acesso em 14/11/2011.

<http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf>, último acesso em 14/11/2011

<<http://www.onu.org.br/brasil-e-destaque-em-campanha-global-do-acnur-contra-apatridia/>>, último acesso em 14/11/2011

<<http://www.onu.org.br/novos-paises-assinam-convencoes-sobre-apatridia-e-acnur-pede-mais-adesoes/>>, último acesso em 14/11/2011.