

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

LAÍS RIGATTO CARDILO

Apátridas e políticas de desnacionalização em massa (1917-1945)

SÃO PAULO

2020

LAÍS RIGATTO CARDILO

Apátridas e políticas de desnacionalização em massa (1917-1945)

Versão Corrigida

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos, sob orientação da Profa. Dra. Maria Luiza Tucci Carneiro.

São Paulo

2020

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

Cardilo, Laís Rigatto

Apátridas e políticas de desnacionalização em massa (1917-1945) ; Laís Rigatto Cardilo ; orientadora Maria Luiza Tucci Carneiro -- São Paulo, 2020.

170

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2020.

1. Apatridia. 2. Cidadania. 3. Desnacionalização. 4. Nacionalidade. I. Carneiro, Maria Luiza Tucci, orient. II. Título.

Nome: CARDILO, Laís Rigatto

Título: Apátridas e políticas de desnacionalização em massa (1917-1945)

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direitos Humanos.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____

Julgamento: _____

AGRADECIMENTOS

À Professora Maria Luiza, pela confiança e pelos ensinamentos acadêmicos e de vida desde o início da graduação.

Aos meus pais, por me guiarem com tanto amor e me ensinarem o valor do respeito e da igualdade. Devo o que sou e o que faço com tanto amor inteiramente a vocês. Obrigada por serem meu porto-seguro, e que sempre saibam que serei o mesmo para vocês, incondicionalmente.

Ao André, por ser para mim e por me dar a oportunidade de ser para você o amor, o respeito e o aprendizado diários. Obrigada por ser sempre diálogo, espaço seguro e por movermos juntos a vida.

Às meninas, Ana, Dani, Júlia, Luiza, Mirna e Rena, por serem minhas irmãs. Para sempre.

À Raíssa, pelos cafés, conversas e apoio.

Ao Paulo, ao Yuri e ao Pedro, pela compreensão nos últimos meses da dissertação.

À Rebeca, pela mensagem que me ajudou a entender e enfrentar melhor o turbilhão de pensamentos durante o último mês da escrita.

À todas as pessoas que trabalham na e para a Universidade de São Paulo, e fazem essa instituição pública ser uma realidade. E às pessoas de todas as outras Universidades, para que continuem sendo espaço de compartilhamento.

À todas as professoras e todos os professores que tive. E para que aprendamos a valorizar seu trabalho.

À todas as pessoas que contribuíram para que essa dissertação fosse uma realidade.

À todas as pessoas que valorizam o compartilhar conhecimento.

RESUMO

CARDILO, Laís Rigatto. **Apátridas e políticas de desnacionalização em massa (1917-1945)**. 2020. XX f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020).

A dissertação se volta à análise do contexto político e ideológico particular que levou à massificação dos fenômenos das políticas de desnacionalização e consequente imposição da condição de apatridia a grandes grupos de pessoas durante a primeira metade do século XX, mais especificamente entre o fim da Primeira e da Segunda Guerra Mundiais. Um exame teórico é realizado acerca do percurso histórico de constituição do Estado-nação, com ênfase no papel representado pela nacionalidade, como forma de fazer entender o desafio colocado pela condição de apatridia a uma ordem internacional organizada nacionalmente. Parte-se então ao percurso histórico da apatridia nos períodos anteriores ao século XX, em conjunção ao trajeto histórico do uso de medidas de expulsão de membros da comunidade política por meio da retirada não consensual da nacionalidade. Tais discussões servem como subsídio para a compreensão do surgimento histórico da apatridia e das políticas de desnacionalização como fenômenos de massa. A segunda parte da dissertação se volta às duas experiências de maior destaque histórico, que se referem às políticas implementadas primeiramente pelo regime soviético e, mais tarde, pelo nacional-socialismo. Em ambos os casos são buscadas as raízes históricas e ideológicas que possibilitaram o uso de políticas de desnacionalização direcionadas coletivamente a grandes populações, gerando um fluxo de milhões de apátridas em conjunção ao contexto de movimentação de grandes grupos de refugiados no período entre as duas Grandes Guerras. Quanto ao caso soviético, observa-se o uso de tais medidas como instrumento de repressão de oposição política. No caso nazista, tais medidas foram utilizadas para excluir opositores políticos e grupos étnicos se baseando na discriminação racial, etapa essencial para a configuração do crime de genocídio. Argumenta-se, assim, que a implementação de políticas de desnacionalização em massa e a produção também massiva da condição de apatridia emergem como estratégias de exclusão do “outro”, em um contexto ideológico de construção de um “eu” nacional que encontrou na utilização condicional e discriminatória da nacionalidade e da cidadania os instrumentos simbólicos e materiais do Estado para demonstrar seu poder e soberania na exclusão de cidadãos indesejados na tarefa de compor o corpo da nação.

Palavras-chave: Apatridia. Cidadania. Desnacionalização. Nacionalidade.

ABSTRACT

CARDILO, Laís Rigatto. **Stateless persons and policies of mass denationalization (1917-1945)**. 2020. XX f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020).

This master thesis focuses on the analysis of the particular political and ideological context that led to the massification of the phenomena of denationalisation policies and its consequent imposition of statelessness on large groups of people during the first half of the 20th century, more specifically between the end of World War I and World War II. A theoretical examination is made about the historical path of the constitution of the nation-state, with emphasis on the role represented by nationality, to make understand the challenge posed by the condition of statelessness to a nationally organized international order. The historical course of statelessness in the periods prior to the twentieth century is then set in conjunction with the historical course of the use of measures to expel members of the political community through the non-consensual withdrawal of nationality. Such discussions serve as a basis for understanding the historical emergence of statelessness and the denationalisation policies as mass phenomena. The second part of the thesis focuses on the two most outstanding historical experiences, which refer to the policies implemented first by the Soviet regime and later by National Socialism. We explore the historical and ideological roots that made possible the use of denationalisation policies collectively targeting large populations on both cases, leading to the creation of a flow of millions of stateless persons in conjunction with the context of movement of large groups of refugees in the period between the two Great Wars. As for the Soviet case, we emphasize the use of such measures as instruments of repression of political opposition. In the Nazi case, such measures were used as to exclude political opponents and ethnic groups based on racial discrimination, an essential stage for the shaping of the crime of genocide. Thus, it is argued that the implementation of mass denationalization policies and the massive production of statelessness arise as strategies of exclusion of the “other”, in an ideological context of building a national “self” that found on the conditional and discriminatory use of nationality and citizenship the state’s symbolic and material instruments to demonstrate its power and sovereignty in excluding unwanted citizens while producing the body of the its nation.

Keywords: Citizenship. Denationalization. Nationality. Statelessness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
I. APATRIDIA E DESNACIONALIZAÇÃO	23
1.1 Estado e nacionalidade	28
1.2 Apátridas como fenômeno histórico	47
1.3 Desnacionalização como fenômeno histórico.....	63
1.4 Apátridas e políticas de desnacionalização como fenômenos de massa	79
II. RAÍZES HISTÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA APATRIDIA E DAS POLÍTICAS DE DESNACIONALIZAÇÃO EM MASSA (1917-1932).....	95
2.1 Sob o impacto da Primeira Guerra Mundial e dos Tratados de Paz	95
2.2 O caso soviético.....	105
2.2.1 A cidadania soviética.....	108
2.2.2 As políticas de desnacionalização de refugiados e emigrados	115
2.2.3 Um problema internacional	121
2.2.4 A cidadania soviética como instrumento político de exclusão.....	123
III. A EXPERIÊNCIA TOTALITÁRIA (1933-1945)	128
3.1 O caso nazista	129
3.1.1 Antissemitismo e nacionalismo sob o Terceiro Reich	131
3.1.2 A nação como <i>Völkisch</i>	137
3.1.3 A nação ariana como mito político.....	140
3.1.4 As políticas de desnacionalização sob o Terceiro Reich.....	144
CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
BIBLIOGRAFIA	164

INTRODUÇÃO

O passaporte é a parte mais nobre de um ser humano. Ele não vem à existência de maneira tão simples quanto um ser humano. Este pode vir ao mundo em qualquer lugar, da maneira mais descuidada e sem motivo razoável, mas não um passaporte. Por isso um passaporte sempre será também honrado, caso seja um bom, enquanto um ser humano, por melhor que seja, pode permanecer irreconhecido¹.

Não obstante a ação conjunta de Estados e de organismos internacionais nas últimas décadas pela prevenção e pela solução da apatridia, este fenômeno permanece não apenas como um problema presente, mas duradouro, sendo a realidade de vida de 12 milhões de pessoas no mundo, conforme estima o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)^{2,3}. Conforme a definição internacional presentemente aceita, é apátrida “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo sua legislação, como seu nacional”⁴, de acordo com o artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, documento que inaugurou o regime internacional de proteção à pessoa apátrida.

As causas para que uma pessoa não adquira uma nacionalidade quando de seu nascimento ou seja privada dessa durante sua vida variam de conflitos puramente normativos entre leis de diferentes Estados e transferências de territórios entre países, por exemplo, até

¹ BRECHT, Bertold. **Refugee Conversations**. Tradução de Romy Fursland. Londres: Bloomsbury Publishing, 2020, p. 8. Tradução Livre. No original: “The passport is the most noble part of a human being. Nor does it come into the world in such a simple way as a human being. A human being can come about anywhere, in the most irresponsible matter and with no proper reason at all, but not a passport. That’s why a passport will always be honoured, if it’s a good one, whereas a person can be as good as you like, and still no one takes any notice”.

² ‘12 MILLION’ stateless people globally, warns UNHCR chief in call to States for decisive action. **UN News**, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/11/1025561>>. Acesso em: 23 maio 2020.

³ No ano de 2019, o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) dispunha de dados de 76 países, contabilizando 4,2 milhões de pessoas apátridas, inclusas aquelas de nacionalidade indeterminada. O número real de pessoas em condição de apatridia é estimado ser muito maior (como afirmado na nota supracitada), uma vez que menos da metade dos países do mundo submeteram algum dado ao Alto Comissariado. Ainda, alguns dos países mais populosos e de que se é sabido terem grandes populações suspeitas de estarem em condição de apatridia não reportaram quaisquer dados sobre o assunto. As afirmações são do relatório Global Trends sobre deslocamento forçado, publicado pelo ACNUR anualmente. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Global trends: forced displacement in 2019**. 18 jun. 2020.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**. 28 set. 1954. Disponível em: <www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 23 maio 2020.

normas e políticas fundamentalmente discriminatórias. Nesta categoria se localizam as políticas de desnacionalização em massa implementadas por alguns Estados entre a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que criaram um contingente nunca antes visto de pessoas em situação de apatridia. Lamentavelmente em pleno século XXI, ainda identificamos exemplos de medidas discriminatórias contra grupos e populações forçadas a enfrentar os desafios de não terem garantido seu direito à nacionalidade em um mundo regido pela exclusão. Tal situação configura, na maioria dos casos, a formação de uma classe de não-cidadãos, sem direitos aos benefícios e privilégios do Estado.

Ainda que um regime internacional de proteção à pessoa apátrida tenha dados seus primeiros passos na década de 1950 e começado a vigorar no ano de 1960, a condição de apatridia não é um fenômeno recente. Também não é nova a possibilidade legal do Estado de retirar de maneira não consensual a nacionalidade de indivíduos antes considerados como parte de seu corpo político. Desde o início do século XX, grande parte das leis de nacionalidade nos territórios europeus previam às instituições do Estado a possibilidade de revogar a nacionalidade ou a cidadania ou mesmo expatriar seus cidadãos por um conjunto de razões como: prestação de serviço em forças militares estrangeiras, adoção de outra nacionalidade, assunção de posto oficial em outro país, ou mesmo por manter residência permanente em outro Estado – decisão que, em diversos casos, resultava em apatridia. Outras situações de expatriação e retirada de nacionalidade funcionavam como punição por ofensa criminosa ou, ainda, por oposição política⁵. No entanto, tais medidas eram geralmente aplicadas de maneira excepcional e apenas em casos em que um indivíduo houvesse praticado os atos previstos em lei em seu livre-arbítrio e que demonstrassem, ainda que de maneira obscura, a intenção do indivíduo em romper laços com seu país⁶.

Após a Primeira Guerra Mundial constatamos que um conjunto de normas jurídicas que permitiam a desnacionalização ou a revogação da naturalização começaram a ser implementadas por vários países, em especial no continente europeu, favorecendo a expatriação de seus

⁵ RÜRUP, Miriam. Lives in limbo: statelessness after two world wars. **Bulletin of the German Historical Institute (GHI)**, v. 49, 2011, p. 118.

⁶ VISHNIAK, Marc. The legal *status* of stateless persons. **Research Institute on Peace and Post-War Problems**. Pamphlet Series Jews and The Post-War World, n. 6. New York: The American Jewish Committee, 1945, p. 20.

cidadãos indesejados. Essa expatriação forçada da comunidade política passou a ter como alvo, diferentemente das medidas anteriores aos eventos do século XX, grupos de pessoas que não haviam cometido qualquer ato que compromettesse os laços com o Estado. Na maioria dos casos, desejavam mesmo manter sua nacionalidade e retornar ao seu país assim que possível⁷. Grandes contingentes de russos, armênios, italianos, alemães e austríacos, dentre outros grupos, passaram à situação de apatridia simplesmente pela situação de vulnerabilidade em que se encontravam ou por não dispor do arbítrio de alterar sua etnia, ou, até mesmo, sua condição de “raça” inferior imputada pelo Estado. Muitas vezes, como na Alemanha Nazista (1933-1945), renomados intelectuais e cientistas colocaram-se a serviço do Estado interessado em justificar a implementação de um plano de extermínio.

As primeiras políticas de desnacionalização em grande escala foram levadas a cabo a partir de 1921 sob o governo soviético atingindo seu apogeu a partir de 1933 pela Alemanha nazista. Conjugadas à série de eventos que tiveram lugar entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, tais políticas resultaram em agrupamentos sem precedentes de apátridas e refugiados que se movimentavam pelas fronteiras não só da Europa, senão também de outros continentes, em busca de um lugar no mundo. Para além de simples e esperadas práticas de inclusão e exclusão de membros da comunidade política justificadas pela soberania dos Estados na gestão da cidadania e da nacionalidade, tais políticas implementavam a exclusão de grandes grupos populacionais discriminados como indesejáveis por motivos políticos, étnicos e raciais.

Se desde a Antiguidade o refugiado tem sido o barômetro da intolerância⁸ e a proscrição uma arma política de grande importância para alguns povos⁹, os fluxos massivos de apátridas e refugiados na primeira metade do século XX se prestam para dimensionar os fundamentos discriminatórios endossados pelos governos soviético e nazista que implementaram, pela primeira vez na história, medidas de desnacionalização em massa como armas políticas a serviço do Estado. Nos primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, Hannah Arendt argumentava que tais práticas pressupunham uma estrutura estatal direcionada para excluir seus próprios

⁷ VISHNIAK, op. cit., p. 20.

⁸ STOESSINGER, John George. **The refugee and the world community**. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1956, p. 3.

⁹ ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921 – 1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 11.

cidadãos em vez de ter que tolerar qualquer oposição: “somos quase tentados a medir o grau de infecção totalitária de um governo pelo grau em que usa o seu soberano direito de desnacionalização”¹⁰.

O primeiro grande grupo de apátridas *de jure* a popular as fronteiras da Europa nas primeiras décadas do século XX era composto de – até então – cidadãos das repúblicas soviéticas. Entre os anos de 1921 e 1925 o governo soviético promulgou decretos de desnacionalização que definiam as categorias afetadas pela legislação e tornadas apátridas. Deixavam evidente que as políticas se direcionavam aos indivíduos que não tinham – e em muitos casos, supostamente não tinham – a intenção de conservar a cidadania soviética, ou que eram considerados pelo regime como reais ou potenciais inimigos¹¹.

Pela primeira vez, essa experiência histórica inaugural trouxe aos Estados europeus pa necessidade de lidar com um imenso fluxo de pessoas transitando concomitantemente entre fronteiras sem a proteção estatal, tivessem ou não sua nacionalidade ainda reconhecida formalmente. A questão dos refugiados e apátridas nos primeiros anos da década de 1920 não envolvia e não dependia apenas da ação de um Estado, senão da comunidade internacional, exigindo que seus representantes entrassem em ação. Esse fenômeno geopolítico – da grande escala de pessoas sem proteção de seu Estado transitando entre fronteiras – revelava que, antes de qualquer tentativa de repatriação, reassentamento ou assistência, era preciso lidar com uma questão inicial política e legal: a maioria formava um contingente de pessoas refugiadas e apátridas sem quaisquer documentos de identificação ou que, quando possuíam, esses não eram reconhecidos internacionalmente¹².

No mesmo ano de 1921, após diversos esforços, a Liga das Nações respondeu à questão dos apátridas e refugiados com a criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, dando origem no ano seguinte ao chamado Passaporte Nansen, documentação expedida como forma de identificação reconhecida internacionalmente, possibilitando o trânsito internacional

¹⁰ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 382.

¹¹ DONNER, Ruth. **The regulation of nationality in international law**. Nova Iorque: Transnational Publishers Inc., 1994, p. 155; VISHNIAK, op. cit., p. 21.

¹² STOESSINGER, op. cit., p. 14.

de seus portadores. Toda a movimentação e a própria figura do Passaporte Nansen evidenciavam a necessidade emergencial de uma política internacional que interferisse na soberania nacional para resolver a questão da apatridia em grande escala. Em outras palavras, “a política internacional era necessária para superar a questão de *não ser* um nacional de qualquer Estado-nação, enquanto *ser* um nacional de um Estado-nação deveria ser definido no nível do Estado-nação”¹³.

Com os esforços da comunidade internacional e especialmente pela movimentação do próprio Alto Comissário Dr. Fridtjof Nansen em busca de regular o estatuto jurídico dos grupos sem nacionalidade e prover assistência, integração, repatriação e reassentamento ao grande número de pessoas deslocadas, a questão dos apátridas e refugiados do regime soviético se encontrava relativamente estabilizada no ano de 1922¹⁴.

No entanto, sem prever uma trégua e, mesmo durante a Primeira Guerra Mundial, o mundo assistiu ao genocídio da população armênia (1915-1923)¹⁵ e a desnacionalização em grande escala de parte deste grupo e de demais otomanos de nacionalidade turca. Nos anos que se seguiram, expandiram-se as medidas estatais discriminatórias, fundadas em questões políticas, raciais ou religiosas, que urgiam a comunidade internacional, representada à época pela Liga das Nações, a se posicionar. Tal pressão levou à decisão de que o Alto Comissariado para os Refugiados Russos deveria também se ocupar da proteção jurídica e assistencial e dos grupos de refugiados e apátridas armênios, turcos, assírios, assírios-caldeus e assimilados.

Quando o Alto Comissariado foi instituído em 1921, imaginava-se que a questão dos refugiados e apátridas seria temporária e, com esforços concentrados, resolvida ou estabilizada dentro de no máximo uma década. O passar dos anos e a continuidade das políticas discriminatórias em grande escala, acompanhadas da série de eventos que se seguiram no período entreguerras, demonstraram que esse problema marcaria as relações entre os Estados

¹³ RÜRUP, op. cit., p. 123, grifos no original. Tradução livre. No original: “[...] international politics were needed to overcome the issue of *not being* a national of any nation-state, whereas *being* a national of a nation-state had to be defined on the nation-state level”.

¹⁴ ANDRADE, op. cit., p. 45.

¹⁵ Sobre este assunto, ver CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; LOUREIRO, Heitor de Andrade Carvalho. **100 anos do genocídio armênio: negacionismo, silêncio e direitos humanos 1915-2015**. São Paulo: Humanitas, 2019.

durante, pelo menos, a primeira metade do século XX. Essa previsão foi reforçada e levada a novos patamares com as medidas implementadas pela Alemanha nazista a partir de 1933 e que representariam, ao final da Segunda Guerra, um ponto de inflexão para a comunidade internacional e a proteção internacional reservada a cada ser humano frente à soberania dos Estados em gerir suas populações.

As medidas de desnacionalização em massa chamaram a atenção do governo nacional-socialista por oferecerem mais uma forma eficaz de legitimar e concretizar a exclusão de vários de seus membros da unidade da nação, valendo-se de fundamentos discriminatórios raciais. Em três ocasiões o regime nazista procedeu com medidas que implementavam ou visavam ao fim a desnacionalização: no mesmo ano da nomeação de Adolf Hitler como chanceler do Terceiro Reich (1933); seguindo-se pela Lei de Cidadania do Reich (1935); e, por fim, com um derradeiro decreto no ano de 1941. De maneira gradual, e em conjunto com o estrangulamento social e econômico dos judeus alemães, tais medidas normativas possibilitaram ao regime implementar a destruição – levada ao apogeu com a exterminação física – dos grupos classificados como “indesejáveis”. Diferentemente das medidas que resultaram na apatridia em massa utilizadas pelo regime soviético, que visavam a construção de uma sociedade politicamente homogênea por meios deliberados e implementados de uma feita, as desnacionalizações perpetradas pelo nacional-socialismo funcionaram como uma das etapas graduais para uma política de genocídio fundamentada no conceito de raça ariana¹⁶.

O poder de atribuir a nacionalidade a um indivíduo e de considerá-lo ou não como membro de uma comunidade política traz consigo a questão fundamental e secular: inclusão *versus* exclusão. Definir quem constitui o “nós” e o “eles” sempre esteve presente em todas as sociedades ao longo dos tempos – sendo extremamente importante não só à coletividade das comunidades políticas, senão também aos indivíduos – uma vez que define seu acesso aos direitos e deveres, aos benefícios e privilégios conferidos por cada grupo social¹⁷. Os fenômenos que tiveram lugar desde o início da Primeira Guerra Mundial e até o fim da Segunda Grande Guerra demonstraram novas formas de gerir as populações, redesenhando as relações entre

¹⁶ ANDRADE, op. cit., p. 90-91.

¹⁷ VAN WASS, Laura. **Nationality matters: Statelessness under International Law**. Antuérpia: Intersentia, 2008, p. 31.

Estado e indivíduo, nacionais e não-nacionais, o “eu” do Estado e o seu “outro”. Tais contextos aumentaram, de maneira particular, a vulnerabilidade dos cidadãos a serem expostos – muitas vezes por parte de sua própria comunidade política – aos projetos de discriminação, expulsão, deportação, internamento e migração forçada. Como consequência, vislumbramos a (re)definição dos conceitos de cidadania e de nacionalidade que, por sua vez, tronaram-se fortemente dependentes de fatores discriminatórios, como o pertencimento a determinados grupos diferenciados por sua ideologia, religião, etnia e/ou classe¹⁸. Para os casos dos regimes totalitários e autoritários em voga na Europa, a exclusão e o extermínio funcionavam como instrumentos simbólicos do Estado interessado em demonstrar poder e soberania.

Contudo, esse “outro”, que somava milhões de pessoas desenraizadas desde a primeira década do século XX, não era um “eu” em nenhum lugar do mundo¹⁹. As instituições do sistema europeu de Estados-nações se mostraram incapazes de acomodar os indivíduos que não eram contemplados pelo vínculo de nacionalidade a uma ordem em que as regras existentes não se aplicavam a eles. Em um mundo regido por Estados e nacionalidades, as pessoas apátridas passaram a ser correntemente tratadas como uma anomalia²⁰, sendo a sua condição equacionada ao último patamar do sistema de hierarquias entre soberanias nacionais e cidadanias, prevendo a morte social²¹ e, até mesmo, sua expulsão da humanidade²².

Para entendermos a origem dos Estados-nações, avaliado no contexto político da inclusão *versus* exclusão, da construção de um “nós” *versus* um “eles”, a existência de não-cidadãos se apresenta como condição essencial: para que exista o “eu” cidadão é necessário o seu oposto – e vice-versa. Ao mesmo tempo, essa lógica emerge como produtora da condição de apatridia, ou seja: do apátrida como não-cidadão em nenhum lugar, não reconhecido como

¹⁸ CAGLIOTI, Daniela L. Subjects, Citizens, and Aliens in a Time of Upheaval: Naturalizing and Denaturalizing in Europe during the First World War. **The Journal of Modern History**, v. 89, p. 495-530, 2017, p. 495.

¹⁹ Sobre este assunto, ver TODOROV, Tzvetan. **O homem desenraizado**. Tradução de Christina Cabo. São Paulo: Record 1999; POLIAKOV, Leon. **O mito ariano**: ensaios sobre as fontes do racismo e dos nacionalismos. Tradução de Luiz João Gaio. São Paulo: Perspectiva, 1974.

²⁰ UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. **A Study of Statelessness**. UN doc E/1112; E/1112/Add.1. Nova Iorque, 1949, p. 8.

²¹ CASTLES, Stephen. Nation and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order. In: BERTOSSI, Christophe (ed.). **European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship**: Britain and France. Hampshire e Londres: Palgrave Macmillan, p. 17-40, 2005, p. 32.

²² ARENDT, op. cit., p. 404.

membro de nenhuma comunidade política²³. Usufruir do direito à uma nacionalidade seria o *status* natural e esperado tanto pelos indivíduos quanto pelas comunidades políticas em uma ordem internacional regida por Estados nacionais modernos soberanos.

Os resultados de tal anomalia – a ausência de vínculo de nacionalidade – não se restringem, contudo, aos desafios enfrentados a nível individual. Sobre esse ponto, Marc Vishniak observa a apatridia como uma condição patológica não só para o indivíduo, senão também para a comunidade política e a vida pública. Em seu trabalho intitulado *The legal status of stateless persons*, publicado em 1945, Marc Vishniak, escritor e jornalista russo, afirma: “o *status* insustentável de um indivíduo sem nacionalidade inevitavelmente mancha todo o organismo político e projeta sua sombra também sobre aqueles que gozam dos benefícios da nacionalidade”²⁴. No mesmo ano de 1945, o Comitê de Problemas relacionados à Paz, do Comitê Judaico Americano, ao adotar uma série de recomendações para a reconstrução de um mundo pós-guerra, reconhecia que amplos “perigos estão envolvidos na existência de apatridia e na prática da desnacionalização. A apatridia é uma condição prejudicial à existência do Estado nacional, à comunidade humana e à dignidade da personalidade humana”. Dessa forma, não deveria “ser imposta como punição a qualquer pessoa, por qualquer razão”²⁵.

Em *Origens do Totalitarismo*, Hannah Arendt enfatiza que o contingente tão expressivo de pessoas que não se encaixavam em qualquer um dos espaços reservados aos nacionais e aos cidadãos passou a ser, após a Segunda Grande Guerra, o grupo sintomático do mundo²⁶. Sua própria existência expunha as lacunas de um sistema que tomava o Estado como entidade responsável por garantir todos os direitos – inclusive e finalmente os direitos humanos – de todo e qualquer indivíduo. Para aqueles que foram empurrados para a margem dessa ordem de coisas, não restava qualquer proteção. Nas palavras da autora:

²³ VISHNIAK, op. cit., p. 59.

²⁴ Ibid., p. 59. Tradução Livre. No original: “The untenable *status* of an individual without nationality unavoidably taints the whole political organism and casts its shadow also upon those who enjoy the benefits of nationality”.

²⁵ THE AMERICAN JEWISH COMMITTEE. **Thirty-eight Annual Report**. Nova Iorque, 1945, p. 730. Tradução Livre. No original: “Great hazards are involved in the existence of statelessness and in the practice of denationalization. Statelessness is a condition injurious to the existence of the national state, to the human community and to the dignity of the human personality. Statelessness should not be imposed as a punishment on any person, for any reason”.

²⁶ ARENDT, op. cit., p. 381.

Com o surgimento das minorias na Europa oriental e meridional e com a incursão dos povos sem Estado na Europa central e ocidental, um elemento de desintegração completamente novo foi introduzido na Europa do pós-guerra. A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma da política totalitária, e a incapacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes. Aqueles a quem haviam escolhido como refugio da terra — judeus, trotskistas etc. — eram realmente recebidos como o refugio da terra em toda parte; aqueles a quem a perseguição havia chamado de indesejáveis tornavam-se de fato os indésirables da Europa²⁷.

Tendo alcançado uma escala imprevista, as políticas de desnacionalização e o consequente fenômeno massivo de pessoas privadas de proteção por parte de seus países que tiveram lugar durante a primeira metade do século XX, representaram um ponto de inflexão na história do Estado nacional moderno, ao demonstrar que qualquer concepção ingênua da inviolabilidade do pertencimento a uma comunidade política estava equivocada²⁸. Mais do que isso, esses eventos tornavam manifesto que a cidadania e a nacionalidade não eram predicados estáveis, mas estavam sujeitos à contingência, apesar da existência de quaisquer regras formais, códigos e jurisprudência²⁹.

Essa contingência, por sua vez, em muitas ocasiões implicou no encerramento da possibilidade de pertencimento à comunidade política daqueles que passaram a ser imputados como seus inimigos por razões étnicas, raciais, políticas, religiosas e tantos outros atributos passíveis de serem utilizados pelos Estados de maneira discriminatória no exercício de sua soberania na gestão de suas populações. Para Daniela Caglioti, historiada italiana e professora da Università degli Studi di Napoli Federico II, a cidadania teve um papel crítico durante a Primeira Guerra Mundial, sendo um pilar da soberania nacional:

Ao mesmo tempo, a guerra desempenhou um papel crucial na remodelação das leis, conceitos e práticas relacionadas à cidadania. [...] acima de tudo, a guerra equiparava a oposição membro/não-membro com a oposição amigo/inimigo. [...] Tanto os cidadãos quanto os estrangeiros poderiam ser reformulados como perigosos inimigos internos por conta de suas origens ou de seus laços com um país inimigo. Origens, lealdade, senso de pertencimento e o patriotismo tendiam a anular ou se sobrepor a requisitos legais tais como residência ou nascimento. [...] De um lado, [o legado da guerra e as revoluções que ele alimentou] acelerou os processos de etnização, que já estavam em andamento. [...] Por outro lado, como na União Soviética, a guerra e a revolução introduziram novos marcadores de “identidade”, como discriminação de

²⁷ Ibid., p. 372.

²⁸ RÜRUP, op. cit., 119.

²⁹ CAGLIOTI, op. cit., p. 527.

classe e social, que em breve seriam acompanhados por preocupações políticas e de segurança baseadas na etnia. Etnia, classe, segurança do Estado e ideologia ajudaram as políticas populacionais a alcançar novas e trágicas fronteiras nos anos entre as guerras³⁰.

Os aspectos descritos acima pela autora se baseiam na experiência advinda da Primeira Guerra Mundial e nos eventos desencadeados no período entreguerras. No entanto, as novas e trágicas fronteiras implementadas pelas políticas populacionais encontraram cada vez mais força durante o período entreguerras, alcançando seu ápice com a experiência nacional-socialista. Nesse movimento, os fundamentos raciais, étnicos e ideológicos de políticas discriminatórias encontraram terreno propício para serem expandidos justificando mais um genocídio a ser contabilizado no século XX.

Os efeitos das políticas de desnacionalização em massa durante a Segunda Guerra Mundial se mostraram duradouros e o mundo se viu, mais uma vez, frente ao problema dos refugiados e apátridas que transitavam pelas fronteiras em busca de recuperar seu lugar no mundo. Como resultado do uso indiscriminado pelos Estados de sua soberania na definição de seus membros, essa experiência histórica tornou evidente que o grande problema dos apátridas e dos refugiados não poderia ser solucionado senão por um esforço internacional conjunto. Nesse sentido se fortaleceram as iniciativas a nível internacional na busca de formas sistemáticas de proteção dos indivíduos frente à soberania dos Estados. Exemplos desse movimento foram a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que em 1948 reconheceu o direito à nacionalidade de todo e qualquer indivíduo, e as subsequentes Convenções relativas aos refugiados e aos apátridas, normas fundacionais na constituição de uma vertente do direito internacional que visa à proteção internacional a esses sujeitos³¹.

³⁰ CAGLIOTI, op. cit., p. 530. Tradução Livre. No original: “As a pillar of national sovereignty, citizenship played a critical role in the First World War. At the same time, the war played a crucial role in the reshaping of citizenship laws, concepts, and practices. [...] above all it equated the member/nonmember opposition with the friend/enemy opposition. [...] Citizens as well as foreigners could be recast as dangerous internal enemies because of their origins or their ties to an enemy country. Origins, loyalty, sense of belonging, and patriotism tended to annul or override legal requirements such as residence or birth. [...] On the one hand, it [legacy of the war and of the revolutions it nurtured] accelerated processes of ethnicization, which were already under way. [...] On the other hand, as in the Soviet Union, the war and the revolution introduced new ‘identity’ markers, such as class- and social-based discrimination, soon to be accompanied by ethnic-based security and political concerns. Ethnicity, class, state security, and ideology thus helped population policies reach tragic new frontiers in the interwar years.”

³¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção Relativa ao Estatuto dos**

*

Miriam Rürup, historiadora alemã contemporânea e diretora do Moses Mendelssohn Center for European Jewish Studies da Universidade de Postdam, identifica três períodos históricos centrais para a história da apatridia como fenômeno de massa desde seu surgimento no ano de 1918. O primeiro período consiste no imediato pós-Primeira Guerra Mundial, quando o mapa da Europa fora redesenhado em seguimento às revoluções e dissoluções de impérios. O segundo período se inicia na década de 30 do século XX, com as leis discriminatórias implementadas pelo nacional-socialismo na Alemanha contra judeus e outros inimigos do Reich. O terceiro momento segue as mudanças ocorridas no sistema político internacional após a derrota da Alemanha na Segunda Guerra Mundial, em 1945. Durante estes três períodos, a apatridia esteve em evidência como uma condição obstinada da “Era dos Extremos”, como muito bem definiu Eric Hobsbawm. Nesse sentido, por ser consequência do uso indiscriminado da soberania dos Estados em matéria de nacionalidade, a apatridia era evidenciada como algo que apenas poderia ser tratado por instituições supranacionais³².

Sob est viés, a presente dissertação se volta ao estudo dos dois primeiros períodos identificados por Miriam Rürup, debruçando-se especificamente sobre o contexto político e ideológico particular que levou à massificação dos fenômenos da apatridia e das políticas de desnacionalização. Atenção é reservada às duas experiências de maior destaque histórico, que se referem às políticas implementadas primeiramente pelo governo soviético e, mais tarde, pelo nacional-socialismo. A delimitação temporal das discussões aqui apresentadas compreende de 1917 e 1945, buscando os eventos que levaram à primeira grande experiência de retirada não consensual de nacionalidade dos então cidadãos do governo soviético, durante o período iniciado pela Revolução Russa em 1917, até o fim da Segunda Grande Guerra, em 1945, após seguidas investidas do governo nazista sobre a mesma matéria, como passo essencial para o genocídio.

Refugiados. Nova Iorque, 1952; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954.** Nova Iorque, 1954; ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia.** Nova Iorque, 1961.

³² RÜRUP, op. cit.

Com o objetivo de dar conta desta proposta, o texto se estrutura em três capítulos, para além da introdução e das considerações finais:

O primeiro capítulo é destinado à discussão sobre o histórico da condição de apatridia e das medidas de retirada não consensual do vínculo de nacionalidade, com especial atenção ao momento em que passam por um processo de massificação. Um exame teórico é feito acerca do percurso histórico das formas de pertencimento às diferentes comunidades políticas, com ênfase no papel representado pela nacionalidade para a constituição do Estado-nação, como forma de entender o desafio representado pela condição de apatridia a uma ordem internacional rigidamente assentada na relação entre Estado-nação e nacionalidade. Em seguida, procuramos reconstituir o percurso histórico da apatridia nos períodos anteriores ao século XX, em conjugação ao trajeto histórico do uso de medidas de expatriação de membros da comunidade política por meio da retirada não consensual da nacionalidade. Tais discussões servem como subsídio para a compreensão do surgimento histórico da apatridia e das políticas de desnacionalização como fenômenos de massa que marcaram seu início na segunda década do século XX.

O segundo capítulo trata do primeiro período identificado por Miriam Rürup, que diz respeito ao contexto dos anos imediatamente posteriores a Primeira Guerra Mundial, delineado pelas medidas de desnacionalização por parte de diversos Estados dentro da conjuntura da redefinição (ou de redesenhos) das fronteiras, do estopim de novas revoluções e das dissoluções de impérios. Atenção principal é dada ao caso soviético, trazendo à análise os precedentes históricos que deram margem à utilização das políticas de desnacionalização em massa por parte do regime na busca por afastar reais ou supostos inimigos políticos. Procuramos analisar a legislação e os atos administrativos normativos que possibilitaram tais medidas, levando em consideração as raízes históricas e ideológicas que as tornaram possíveis e necessárias para a construção do “nós” soviético. Seguimos com a análise dos efeitos provocados por tais medidas, que implicaram, especificamente, na geração massiva e sem precedentes de um fluxo de refugiados e apátridas.

O impulso das políticas de desnacionalização na sua maior expressão é tema do terceiro capítulo, que analisa o desenvolvimento histórico e ideológico que possibilitou à Alemanha

nazista legitimizar e concretizar a exclusão de membros da unidade da nação a partir de fundamentos raciais discriminatórios e pseudocientíficos. Atenção especial é reservada à legislação e aos atos administrativos normativos que previam a desnacionalização implementadas pelo Estado nacional-socialista, que atingiram a maioria esmagadora dos alemães de origem judaica, dando ênfase ao conteúdo ideológico que aparece como força motivadora para implementação de cada uma das medidas.

Para as considerações finais, como reflexão última a partir das análises feitas sobre o caminho percorrido entre as experiências soviética e nacional-socialista, retomamos o argumento sobre o uso das políticas de desnacionalização em massa como estratégias de exclusão do “outro”. Ainda que seja inerente à constituição de quaisquer comunidades nacionais a utilização de estratégias de construção de uma identidade nacional – que busca se diferenciar de outras nações, unificar-se e manter-se –, os governos em questão encontraram em matéria de nacionalidade e cidadania meios especificamente eficientes de exclusão do “outro” tratado como uma ameaça à integridade de seu “eu”. A passagem de uma tal estratégia da arena das mentalidades para a atestação jurídica demonstrou consequências humanas e políticas nefastas, de modo que novas dinâmicas se revelaram urgentes para que a comunidade internacional conseguisse enfrentar e consolidar formas estratégicas de proteção e valorização dos Direitos Humanos.

A presente dissertação é construída pela análise teórica e histórica da conformação das políticas de desnacionalização e da condição da apatridia como fenômenos massificados. Se em um primeiro momento a análise se volta ao contexto político e ideológico do início até meados do século XX, percorrendo sua formação histórica, a segunda parte da dissertação se dedica ao exame dos dois principais casos já mencionados, que lançam luz sobre os aspectos centrais que tornaram possível tais ocorrências, chamando atenção às características ideológicas e políticas específicas das comunidades políticas em questão. A análise não estará, portanto, centrada em questões legais ou normativas que embasaram tais políticas, e nem mesmo pretende ser um levantamento histórico exaustivo das medidas de desnacionalização no período entre as duas Grandes Guerras. O foco reside, portanto, no contexto político e ideológico dos casos que demonstram a especificidade da apatridia e da desnacionalização durante a primeira parte do século XX.

O uso da nacionalidade e da cidadania de maneira particularmente condicional pelos Estados no período entre as duas Grandes Guerras demonstra a fragilidade de uma identidade nacional, em que a separação de uns e a exclusão de outros mais vulneráveis tem papel fundamental. No entanto, nos casos em questão, tal uso se mostra de maneira bastante específica a serviço de políticas discriminatórias e, até mesmo, de um conjunto de atos que viriam a causar grande espanto nas décadas seguintes. Essa construção de um povo/corpo nacional – o “eu” – em contraste a povos/corpos externos – o “outro”, quando transposta à arena do jurídico, provocou impactos antes imprevisíveis, gerando fluxos contínuos e vertiginosos de pessoas que não contavam mais com um lugar no mundo.

Ao reconstruir tais contextos e percursos históricos, procuramos identificar as teorias, ideologias e construções do “eu” e do “outro” e os contextos políticos que possibilitaram a utilização condicional e discriminatória da nacionalidade e da cidadania como instrumentos simbólicos do Estado interessado em demonstrar poder e soberania através da exclusão de membros de sua comunidade política. Consideramos também as condições que favoreceram o aparecimento do fenômeno da apatridia – à primeira vista, marginal – que, quando provocada de maneira massiva e por meio de políticas discriminatórias, demonstrou estar no centro de questões muito mais amplas, como: quem detém a prerrogativa de definir o pertencimento ao Estado e de que maneira o faz, especialmente em momentos de crise? ³³

³³ RÜRUP, op. cit.

I. APATRIDIA E DESNACIONALIZAÇÃO

*É um juízo dos nossos tempos que a era da Carta do Atlântico e da Declaração Universal dos Direitos Humanos seja também o século do homem sem lar. Nunca antes tantos seres humanos foram abandonados nos interstícios da comunidade mundial.*³⁴

O presente regime internacional de proteção à pessoa apátrida considera assim toda a pessoa que “não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”³⁵. Em outras palavras, é reconhecido como apátrida o indivíduo que não possui o vínculo de nacionalidade ou não é considerado como cidadão por nenhum Estado, não gozando assim do vínculo jurídico que o torna capaz de possuir uma relação de direitos e obrigações para com qualquer Estado – intitulado de apátrida *de jure* (de direito). De maneira mais abrangente – e ultrapassando as diretrizes delineadas pelo instrumento internacional inaugural de proteção às pessoas apátridas, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 – é possível dizer do apátrida também como aquela pessoa que, ademais de possuir nacionalidade, não disponha de meios de a provar ou, ainda, não tenha nesse vínculo a efetividade prevista de o tornar capaz de gozar dos direitos e proteções que um Estado se responsabiliza a prometer aos seus membros – evocado como apátrida *de facto* (de fato)³⁶.

Ainda que a referida Convenção reconheça como apátridas apenas as pessoas que formalmente não são reconhecidas como nacionais de qualquer país, a história do surgimento da apatridia como fenômeno de massa, resultado das desnacionalizações colocadas em prática entre as duas grandes guerras, demonstrou a importância não apenas em números, senão em desafios enfrentados por aquelas pessoas que, ainda que formalmente reconhecidas como

³⁴ STOEßINGER, op. cit., p. 9. Tradução livre. No original: “It is a judgment on our times that the age of the Atlantic Charter and of the Universal Declaration of Human Rights should also be the Century of the Homeless Man. Never before have so many human beings been abandoned in the interstices of the world community”.

³⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), 1954.

³⁶ Para discussões acerca das relações e fronteiras práticas, teóricas e jurídicas entre apatridia *de facto* e *de jure*, ver VAN WASS, op. cit.; MASSEY, Hugh. **UNHCR and De Facto Statelessness**. LPPR/2010/01, Genebra: UNHCR, 2010.

nacionais de algum Estado, concretamente não possuem uma nacionalidade que seja efetiva, uma vez que não gozam da proteção por parte de seu país.

As causas para a existência da condição de apatridia são variadas, podendo ocorrer desde o momento do nascimento às circunstâncias posteriores. Na presente dissertação focamos na apatridia causada pelas políticas de desnacionalização que afetaram um contingente enorme de pessoas de maneira massiva entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais. Essas experiências demonstraram que a nacionalidade ultrapassa a condição de mero conceito jurídico, sendo capaz de se tornar uma fronteira devastadora na vida de milhões de pessoas. Os desdobramentos de tais medidas foram de tal monta que, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos alçou, em seu artigo XV, a nacionalidade ao patamar de direito humano fundamental, reconhecendo também que nenhuma pessoa deva ser arbitrariamente privada de sua nacionalidade³⁷.

Assim como o vínculo formal da nacionalidade pressupõe o Estado moderno e este exige, para construir suas fronteiras populacionais, a dicotomia entre cidadãos e não-cidadãos, a apatridia se apresenta como o reverso dessa moeda: somente em um mundo regido por comunidades políticas que veem na nacionalidade o vínculo único capaz de identificar, incluir, e excluir os indivíduos dos direitos e proteções do Estado é que a ausência de tal condição pode ser tão preocupante e excludente ao extremo. Enquanto *cidadão em lugar algum e não-cidadão em todos os lugares*, o apátrida não encontra espaço na relação legal e política entre os Estados e seus membros e não-membros, passando a representar um problema para a inter-relação entre os próprios Estados.

A diferenciação entre membros da comunidade e não-membros, nativos e estrangeiros, cidadãos e não-cidadãos, de fato, não é prerrogativa exclusiva do Estado moderno. Desde tempos imemoriais tal diferenciação tem servido à identificação e à sobrevivência física e política dos diferentes agrupamentos sociais, além de representar aspecto crucial para o indivíduo frente à comunidade, outorgando-lhe ou negando-lhe, através de seus *status* político e legal, acesso a direitos políticos e civis e proteção, dentre tantos outros aspectos. Tal *status*,

³⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948.

no entanto, não necessariamente tinha como característica central a nacionalidade ou a cidadania como hoje a entendemos e, em muitos contextos, tantas outras diferenciações sociais tenderam a ser cruciais, tais como o pertencimento a certas camadas da sociedade, a condição de livre ou de escravo e a religião.

Assim, a apatridia, como ausência formal de nacionalidade ou mesmo inefetividade de tal vínculo, pressupõe um pano de fundo que não apenas reconhece a diferenciação entre *insiders* e *outsiders* da comunidade política, senão a particularização entre estrangeiros que possuem nacionalidade ou cidadania de outra comunidade e aqueles que sequer as possuem. Tal diferenciação política e legal não tinha sequer solo nem necessidade de existir na grande maioria dos períodos da história. Os Estados modernos, na construção de suas fronteiras e sua expansão global em busca de um mundo formado apenas por Estados-nações, forneceu – ou melhor, pressupôs – que tais categorias e diferenciações ganhassem espaço crucial para a consolidação de uma comunidade política como tal. A relação do Estado passou a ser não apenas com seus membros e com o estrangeiro membro de outra comunidade, senão também com aquele estrangeiro que não possuía vínculo com qualquer contraparte.

Sob este viés, a existência da apatridia pressupõe, portanto, uma concepção tipicamente moderna sobre os Estados como sujeitos das relações internacionais e a prerrogativa e soberania que possuem na escolha de seus sujeitos, expressando-as juridicamente por meio do vínculo de nacionalidade. No mesmo sentido, ver-se-á as condições devastadoras quando, ao final da segunda década do século XIX, alguns Estados decidiram se utilizar de sua soberania para empregar políticas de retirada compulsória de nacionalidade de milhões de pessoas que, cercadas por todos os lados por essa dinâmica, viram-se abandonadas nos interstícios da comunidade mundial.

A nacionalidade, conforme utilizada na presente análise, é entendida como o vínculo jurídico e político que liga uma população, e, portanto, os indivíduos desta, a um Estado. É por meio desse vínculo que se pode distinguir entre nacionais e estrangeiros, possibilitando ao Estado exercer sua competência pessoal em relação a seus nacionais que se encontram fora de

suas fronteiras³⁸. Dessa forma, trata-se de um vínculo que liga o indivíduo à organização estatal, com caráter tanto jurídico como político, uma vez que confere ao sujeito direitos e obrigações no momento em que delinea seu *status* jurídico. Ainda, contém uma dimensão internacional, ao estabelecer a vinculação de um indivíduo a um determinado Estado em relação a outros Estados. Esta dimensão é aspecto fundamental para tratar da apatridia a partir da perspectiva de análise do presente estudo. Faz-se importante lembrar que como fator determinante nas relações internacionais na modernidade, a nacionalidade dessa forma entendida está necessariamente relacionada ao conceito de Estado-nação soberano, como analisaremos adiante.

No entanto, há também uma segunda acepção do termo, anterior mesmo a sua compreensão jurídico-política, que é eminentemente sociológica, porque denota a conexão do indivíduo com a nação (destacada do Estado), essencialmente como pertencimento a um certo grupo que assim se constrói, uma vez que compartilha traços culturais, históricos ou de descendências étnicas comuns ou, ainda, no caso de minorias não atreladas necessariamente à estrutura do Estado. Contudo, em nossa análise da apatridia e das políticas de desnacionalização, utilizamos o termo na primeira acepção aqui apresentada, uma vez que tratamos essencialmente da apatridia como condição em que ocorre a perda exatamente do vínculo jurídico e político, deixando o indivíduo de estar assim relacionado a qualquer Estado. O princípio da nacionalidade em sua compreensão sociológica aparecerá na análise em momentos pontuais, sendo convenientemente exposta a diferenciação.

Embora não se confundam, nacionalidade e cidadania reiteradamente são utilizadas de forma intercambiável. Como expõe Celso Lafer:

O termo nacionalidade e o termo cidadania freqüentemente são utilizados como sinônimos, ainda que a identificação entre os dois, em distintos sistemas jurídicos nacionais, nem sempre seja correta. A cidadania pressupõe a nacionalidade, mas o nacional pode estar legalmente incapacitado para exercer a cidadania, ou seja, os seus direitos políticos. É o caso, por exemplo, do menor, até ele atingir a maioria política, dos interditados, e em certos países dos analfabetos ou dos condenados a penas de reclusão. Entretanto, como a nacionalidade é o vínculo jurídico-político entre um Estado soberano e um indivíduo, que faz deste indivíduo membro de uma comunidade política e, conseqüentemente, parte integrante da competência pessoal do

³⁸ LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988, p. 135; AMARAL JR, Alberto do. **Manual do candidato**: noções de direito e direito internacional. Brasília: FUNAG, 2012, p. 66.

Estado, os textos de Direito Internacional Público contemporâneo, em matéria de direitos humanos, tendem a assimilar a nacionalidade à cidadania. Valem-se do termo cidadania para caracterizar quem é membro do Estado e a ele deve lealdade em virtude de sua nacionalidade, em contraposição a outros indivíduos que não têm essa relação jurídica”.³⁹

A ideia de cidadania, como instituição social histórica, modificou-se ao longo do tempo. Quando falamos de comunidades estatais modernas que trazem consigo uma estrutura jurídica, a ideia de cidadania passa a se assemelhar mais ao conceito de nacionalidade da forma como aqui o utilizamos. No entanto, sua aceção data antes mesmo do conceito de nacionalidade, e é necessário notar que em muitos contextos ela não envolve a dimensão jurídica que é intrínseca à nacionalidade como aqui a entendemos.

Dessa forma, no contexto que envolve a aproximação entre cidadania e nacionalidade, correspondente aos períodos históricos de que aqui tratamos, entendemos a cidadania como o direito à fruição dos direitos e obrigações legais do indivíduo frente ao Estado, essencialmente aqueles políticos. Sob este viés, a cidadania está necessariamente atrelada à nacionalidade, porque se encontra condicionada por ela, como aparece na grande maioria dos casos que serão analisados: apenas pode ser cidadão aquele que é nacional. Assim, a nacionalidade emerge como expressão jurídica da cidadania. Se recorrermos à Arendt, podemos falar da cidadania como o direito a ter direitos – de pertencer a uma comunidade política, de usufruir das benesses previstas por essa comunidade e, na compreensão de Arendt sobre a política, o direito que permite ao ser humano o acesso à esfera pública, ao mundo comum, do político, do eminentemente humano, permitindo, assim, o acesso aos direitos advindos dessa própria condição.

Como indicado, em várias oportunidades os dois termos são utilizados como sinônimos, inclusive nas fontes utilizadas para nossa análise da apatridia e das políticas de desnacionalização. Como forma de evitar confusão de sentido, utilizar-se-á o termo nacionalidade toda vez em que se esteja referindo à presença do vínculo jurídico, ainda que acompanhado no texto do termo cidadania. Em contextos em que uma diferenciação entre ambos seja necessária ao entendimento da ideia exposta – como no caso das Leis de Nuremberg, que fizeram a diferenciação entre cidadão e sujeito do Estado; ou no caso soviético, em que a

³⁹ LAFER, op. cit., p. 135.

legislação de desnacionalização se referia à perda da cidadania soviética, não nomeando a nacionalidade – as distinções serão necessariamente apresentadas.

1.1 Estado e nacionalidade

Na busca por constituir suas próprias fronteiras e para que as comunidades se mantenham como tais, faz-se necessário que, em primeira instância, esses grupos definam sua identidade. Assim, é uma inquirição fundacional e secular das comunidades humanas trabalhar sobre diferenciações, definindo quem constitui seu “eu”/“nós” e, conseqüentemente, quem exprime seu “outro”/“eles”. Nessa operação de fronteiras, a dialética da inclusão *versus* exclusão, evidentemente, se mostra essencial.

Essa operação é fundamental não apenas quando falamos de comunidades políticas em seu senso mais moderno, como também faz parte da mentalidade e do agir dos agrupamentos humanos em todos os períodos da história. Definir quem constitui o “nós” e o “eles” é uma questão presente em todas as sociedades ao longo dos tempos – e extremamente importante para a coletividade das comunidades, como para os indivíduos, uma vez que permite ou nega o acesso aos benefícios, deveres e privilégios conferidos por cada grupo social.

Evidentemente, tais fronteiras sociais e políticas não são algo estático, e sequer são fixas. As decisões sobre quem pertence e com base em quais critérios é objeto específico de cada agrupamento, e certamente sujeito à contestações e negociações⁴⁰. Assim, nem sempre foi a exata distinção entre nativos/cidadãos/nacionais e estrangeiros/não-cidadãos/não-nacionais que forneceu as bases para a constituição das diferentes comunidades políticas. Em verdade, durante os vários períodos da história, e na maior parte das experiências em que a vida humana se viu organizada em agrupamentos, dos menos aos mais populosos, das estruturas mais simples às mais complexas, diferenciações internas das mais variadas e identidades transnacionais se

⁴⁰ BOSNIAK, Linda. **The Citizen and the Alien**: Dilemmas of contemporary membership. New Jersey: Princeton University Press, 2006, p. 7.

mostraram muito mais presentes e tenderam a ofuscar, quando existentes, as distinções entre nativos/cidadãos/nacionais e estrangeiros/não-cidadãos/não-nacionais⁴¹.

Ernest Renan (1823-1892), durante sua conferência “Que é uma nação?”, pronunciada no ano de 1882, embevecido em um certo nacionalismo clássico do pensamento oitocentista, buscava respostas ao que fundamentaria a construção da identidade social da nação – essa instituição que, aos olhos da tradição liberal de então, terminaria por se juntar à estrutura do Estado e ver no Estado-nação o desenvolvimento “natural” das comunidades políticas. Em seu discurso, Renan reiterava as tantas formas até então existentes de organização política da vida humana, cada qual com seus modos de formação, estrutura e sociabilidade específicos e com suas próprias maneiras de diferenciar e incorporar a seus membros:

As formas da sociedade humana são as mais variadas: grandes aglomerações de homens na China, no Egito, ou, antes ainda, na Babilônia; tribos como as dos hebreus e árabes; cidades como Athenas e Esparta; regiões unidas à maneira do Império Carolíngio; comunidades sem pátria, mantidas por laços religiosos, como acontece com israelitas e parsis; nações como a França, a Inglaterra e a maioria das modernas autonomias europeias; confederações como a Suíça e a Americana; parentescos como os de raça ou antes de língua, estabelecidos entre os diferentes ramos de germânicos ou eslavos – eis aqui alguns modos de agrupamento, todos eles existentes ou registrados, que não poderíamos confundir sem os mais sérios inconvenientes⁴².

Frequentemente, e a partir do nosso olhar voltado ao moderno, nos parece natural que cada pessoa se identifique com uma nação ou um país. Além de uma tal identificação subjetiva, ser nacional de um Estado emerge, assim, como o *status* normal e uma realidade objetiva quando pensamos na forma com que se organiza o sistema internacional, como um mundo de comunidades políticas na forma estatal e nacional, conjugadas a seus cidadãos. Nesse percurso, o apátrida surge, conseqüentemente, como uma anomalia, exatamente por não se encaixar em uma tal relação normalizada entre os indivíduos e suas comunidades políticas.

No entanto, tal pertencimento fundado exclusivamente na relação de cidadania (em especial quando atrelada a uma identificação nacional) é, em verdade, uma exceção histórica. Surgida na Grécia Antiga, a cidadania ganhou espaço durante a República Romana e, mais tarde,

⁴¹ KUBBEN, Raymond. To Belong or Not to Belong: Historical Reflections on Foreigners, Citizenship and Law. **Tilburg Law Review**, v. 19, p. 136-152, 2014, p. 152.

⁴² RENAN, Ernest. Que é uma nação? **Revista Plural**. Tradução de Samuel Titan Jr. USP: São Paulo, p. 154-175, 1997, p. 157-158.

galgou seu lugar também nas cidades medievais da Europa. Contudo, a distribuição desse *status* entre os membros das entidades políticas pré-modernas não era algo extenso, muito menos igualitário: sua posse era um privilégio conferido a poucos (e em muitos casos a uma minoria), reservando aos demais poucos ou nenhum direito⁴³. Foi ao final do século XVIII, com o surgimento do Estado-nação, que tal *status* passou das fronteiras da cidade à estrutura do Estado.

Somente o Estado-nação moderno direcionou a identidade coletiva ao Estado, ampliou direitos e conferiu igualdade jurídica ao ponto de que a cidadania, por um lado, democratizou-se e se tornou o *status* 'normal' dos residentes e, por outro lado, tornou-se o mais significativo determinante dos direitos e deveres das pessoas, tanto civis como políticos⁴⁴.

No mesmo sentido, a identificação com um corpo político de caráter nacional – espaço ideológico por excelência da cidadania e da nacionalidade como há menos de dois séculos as entendemos, e instituições tão caras e naturalizadas aos nossos tempos – não se constitui como uma entidade originária ou imutável. Antes, tal identificação, assim como a cidadania e a nacionalidade, só pode ser pensada quando relacionada a uma certa forma de Estado territorial moderno, o Estado-nação⁴⁵.

Assim como tais entidades não precedem a história e só podem ser corretamente pensadas quando relacionadas a um período particular e historicamente recente, é preciso reconhecer que as diversas comunidades políticas, como parte de seu processo de constituição e autoidentificação, outorgam direitos e privilégios aos escolhidos como seus membros, limitando o alcance de sua proteção muitas vezes apenas a estes, e não aos considerados estrangeiros. O *status* atrelado a esses direitos e obrigações também foi moldado e modificado ao longo dos períodos históricos e de cada comunidade, tanto em forma quanto em conteúdo. Assim, para a compreensão do papel representado pela nacionalidade e pela cidadania desde

⁴³ KUBBEN, op. cit., p. 152.

⁴⁴ Ibid., p. 152. Tradução livre. No original: “Only the modern nation-state directed collective identity to the state, extended rights and vested legal equality to the extent that citizenship on the one hand democratized and became the 'normal' *status* of residents and on the other hand became the most significant determinant of people's rights and duties, both civic and political”.

⁴⁵ HOBBSAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780**: programa, mito e realidade. Tradução de Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990, p. 19.

meados do século XIX e sua importância na definição de fronteiras ideacionais, se faz fundamental o entendimento do processo de formação do Estado-nação.

Se a nação e a consciência da nacionalidade são fenômenos recentes e fundamentalmente modernos, o mesmo não se pode dizer sobre a estrutura do Estado. Desde a época dos impérios ao fim da Idade Média, a instituição do Estado antigo surgiu e manteve na monarquia e no despotismo esclarecido não apenas suas bases, senão sua própria estrutura e conteúdo. O Estado, como poder político, encontrava no rei sua própria instituição e a legitimidade da dinastia era o princípio que regia a relação entre governantes e governados, poderes até então indistintos, unificados na figura do monarca. Do ponto de vista econômico, tais estados territoriais constituíam a base da corrida mercantilista entre os séculos XVI e XVIII⁴⁶.

Tal configuração política, no entanto, viu-se bruscamente alterada no continente europeu durante a Idade Moderna. Com o advento do Renascimento e do Iluminismo, os processos revolucionários encontraram solo fértil, direcionando a história do continente ao colapso da ordem feudal e o fim do princípio da legitimidade dinástica a ditar a relação entre súditos e monarcas e a corporificação destes na figura política do Estado. Se antes o rei representava divinamente a própria nação, ditava seus interesses e constituía seu corpo, agora se delineava o princípio da legitimidade popular, pressupondo, para tal, a separação entre governantes e governados, e sua diferenciação da própria estrutura do Estado.

A experiência da Revolução Francesa (1789) guiou e demonstrou que a fonte de autoridade encontrada para substituir o rei e garantir a legitimidade capaz de implantar e estabilizar a nova ordem política-jurídica então em formação residia nos governados. Ou seja, o povo, agora identificado com a nação, passava a ser o detentor de poder na legitimação de seus interesses e titular do poder constituinte. Sobre o princípio fundador dessa nova fonte de autoridade escolhida para legitimar o poder político, Arendt comenta que “do colapso da ordem feudal surgiu o conceito revolucionário de igualdade, segundo o qual não se podia mais tolerar uma ‘nação dentro de outra nação’. [...] A igualdade de condição para todos os cidadãos

⁴⁶ ARENDT, op. cit.; HOBBSAWM, op. cit.

constituiu a premissa do novo corpo político”⁴⁷. Não mais simples súdito, que possuía apenas deveres, surgiu então o cidadão, que passava a ter o direito de ter direitos⁴⁸.

Do ponto de vista econômico, o surgimento das nações em seu sentido moderno viria também a calhar. Nas palavras de Eric Hobsbawm, as nações não existem somente como “funções de um tipo particular de Estado territorial ou da aspiração em assim se estabelecer – amplamente falando, o Estado-cidadão da Revolução Francesa –, como também no contexto de um estágio particular de desenvolvimento econômico e tecnológico”⁴⁹. Assim, se o desenvolvimento econômico entre os séculos XVI e XVIII havia se baseado em Estados territoriais – economias definidas por fronteiras estatais – em meio a um contexto de corrida mercantilista, o capitalismo mundial no século XIX e começo do século XX demonstrou, em seu caráter internacional, que seu espaço estava reservado a unidades territoriais especificamente nacionais, pressupondo uma economia global fundamentada em economias nacionais⁵⁰.

A nação não aparece, nesse percurso, como um fenômeno natural, senão como instituição construída a partir de um contexto social e histórico específico e recente – e eminentemente moderno. Nas palavras do historiador, “em seu sentido moderno, e basicamente político, o conceito de *nação* é historicamente muito recente”⁵¹, algo que Renan, em 1882, já o havia notado: “as nações são algo de muito novo na história. A Antiguidade não as conheceu”⁵². Hobsbawm, ao traçar o histórico da ideia de nação, identifica no *Dicionário da Real Academia Espanhola*, corroborando-se por demais fontes, que apenas a partir de 1884 passa a constar em suas páginas a terminologia de Estado, nação e língua em seu sentido moderno. Antes dessa data, a palavra *nación* aparecia como simples agregado de habitantes de uma província, país ou reino, ou, ainda, como estrangeiro. Na edição que se seguiu, contudo, o termo passou a deter a

⁴⁷ ARENDT, op. cit., p. 36-37.

⁴⁸ ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948: matriz do direito internacional dos direitos humanos. In: ALMEIDA, Guilherme Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (coord.). **Direito internacional dos direitos humanos**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 15.

⁴⁹ HOBBSAWM, op. cit., p. 19.

⁵⁰ Ibid., p. 37.

⁵¹ Ibid., p. 30, grifo no original.

⁵² RENAN, op. cit., p. 159.

característica de Estado ou corpo político com um governo comum e centralizado, bem como a ideia de um todo constituído pela conjugação do Estado com um território e seus habitantes⁵³.

Nas palavras do sociólogo Norbert Elias, sobre essa transição gradual e o processo geral de construção de nações:

Renan mencionou de maneira clara um fato frequentemente ocultado ou esquecido: que as nações são algo novo. As ideologias nacionais geralmente as representam como formações muito antigas, quase eternas e imortais. Mas, de fato, as sociedades européias assumiram o caráter de Estados-nação, de modo geral, a partir da segunda metade do século XVIII. Renan salientou que nenhuma das grandes potências da Antiguidade tinha características de nação. Não havia, por exemplo, cidadãos chineses. Seria possível argumentar também que mesmo muito mais tarde as pessoas eram tratadas, e em geral se percebiam, como súditos de príncipes, não como cidadãos de uma nação. O próprio termo ‘cidadão’ teve, por um bom tempo, um sentido opositor, se não abertamente revolucionário. Em outras palavras: os Estados fizeram-se ‘nacionais’ em conexão com mudanças específicas na distribuição de poder entre governantes e governados, e entre os estratos sociais de suas sociedades - o que afetou a natureza da própria estratificação.⁵⁴

Para Hannah Arendt, uma tal amplificação da igualdade e a ideia de um corpo político que não mais concentrava na figura do monarca todo e qualquer poder, exigia uma estrutura capaz de implementar essa espécie de descentralização que a soberania do povo passava a exigir.

[...] essa expansão da igualdade dependia em grande parte do crescimento da força de uma máquina estatal independente que, sob forma de despotismo esclarecido ou de governo constitucional, superior às classes e aos partidos, pudesse, em esplêndido isolamento, funcionar, governar e representar os interesses da nação como um todo.⁵⁵

O surgimento de tais preocupações nacionais – agora lastreado em solo de caráter eminentemente político, que buscava na relação entre Estado, território e povo as bases da nação – obviamente exigiria novos usos e definições à ideia de nacionalidade. As revoluções e mudanças no cenário internacional com o que seria um novo princípio de nacionalidade e a nova construção e dissolução (ideacional e territorial) das diversas comunidades políticas no continente europeu, naturalmente interferiram na classificação do que deveria ser entendido como nação. Consequentemente, definiriam quais comunidades políticas ou quais as populações

⁵³ HOBBSWAN, op. cit., p. 27.

⁵⁴ ELIAS, Norbert. “Processos de formação de Estados e construção de nações”. In: NEIBURG, Federico; WAIZBORT, Leopoldo (org.). **Escritos e Ensaios**; 1: Estado, processo, opinião pública. Tradução de Sérgio Benevides, Antonio Carlos dos Santos e João Carlos Pijnappel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006, p. 159-160.

⁵⁵ ARENDT, op. cit. p. 36-37.

vistas como nacionalidades garantiriam seu espaço como Estados-nações reconhecidos em todas as partes, com suas respectivas estruturas eminentemente administrativas e políticas, além de essencialmente nacionais.

A busca por critérios subjetivos e objetivos fazia parte desse esforço, e a conferência proferida por Renan em 1882 demonstrava essa preocupação em entender o que constituía uma nação – e quem, a partir de então, seria alçado ao grau natural e elevado de desenvolvimento que se acreditava ter a “forma” de um Estado-nação. Era evidente que muitos dos Estados existentes ainda não constituíam nações – o mesmo valendo para o contrário. A relação de tais critérios era extensa, seja na identificação de uma língua comum, uma etnia, um passado histórico de lutas e conquistas, ou mesmo um sentimento subjetivo de unidade.

Ainda que não houvesse consenso objetivo sobre tais critérios, um aspecto parecia relevante: a necessidade de uma estrutura – um Estado ou projeto de Estado, como há séculos vinha se desenvolvendo – que pudesse ser o instrumento independente capaz de implementar a autoridade legitimadora da nação e de seu povo. Hobsbawm enfatiza que há diferença entre “qualquer que seja o significado ‘próprio e original’ (ou qualquer outro) do termo ‘nação’” e seu significado moderno:

Podemos, portanto, sem ir mais além no assunto, aceitar que, em seu sentido moderno e basicamente político, o conceito de *nação* é historicamente muito recente. De fato, outro monumento linguístico, o *New English Dictionary*, já sublinhava isso ao indicar, em 1908, que o velho significado da palavra contemplava principalmente a unidade étnica, embora seu uso recente indicasse mais ‘a noção de independência e unidade política’⁵⁶.

O mencionado historiador, analisando o modo como o conceito era então utilizado sistematicamente no discurso político e social durante a “Era das Revoluções” – em especial a partir de 1830, nomeado muitas vezes de “princípio da nacionalidade” – define que seu significado passava a ser fundamentalmente político, equalizando o povo e o Estado – como já havia sido ventilado pelos processos revolucionários francês e americano. Soa natural, então, que essa equalização apareça em termos como Estado-nação e Nações Unidas, emergentes à

⁵⁶ HOBBSAWM, op. cit., p. 30, grifo no original.

época⁵⁷. O instrumento do Estado era, assim, indispensável à moderna configuração das comunidades políticas, sujeitos de um novo sistema internacional. Nas palavras do autor, a nação assim considerada era, portanto, “o corpo de cidadãos cuja soberania coletiva os constituía como um Estado concebido como sua expressão política. Pois, fosse o que fosse uma nação, ela sempre incluiria o elemento da cidadania e da escolha ou participação de massa”⁵⁸.

Dessa maneira, os impérios antigos, feudos e os Estados pré-modernos assistiram à constituição de um novo modelo de sociedade político-territorial soberana, que agora equalizava a nação, o Estado e o povo, conjugando-os ao território: o Estado-nação em seu sentido moderno⁵⁹. Nas palavras de Celso Lafer, “a identificação do Estado com a nação coincidiu, na experiência europeia, com o despertar dos governos constitucionais que, baseados no princípio da legalidade, visavam impedir o exercício arbitrário do poder”⁶⁰. A multiplicidade de Estados-nações que se formavam, ao equalizar e reconhecer a legitimidade da soberania popular, demonstrava não mais um entendimento pessoal do Estado, centralizado em uma única figura de poder, senão previa a distinção entre a estrutura do Estado e a sociedade civil, ou o corpo da nação.

Como observou Hobsbawm, “a equação nação = Estado = povo e, especialmente povo soberano, vinculou indubitavelmente a nação ao território, pois a estrutura e a definição dos Estados eram agora essencialmente territoriais”⁶¹. Encontravam-se unidos, assim, na figura do Estado-nação, o poder político do Estado – “soberano, ou seja, absolutamente independente no plano externo e hegemônico no plano interno”, um território – “circunscrito por fronteiras claras e não facilmente transponíveis” e o povo – que, “confundido com a nação, é o substrato humano que se submete, dentro de um território específico, a um único poder político”⁶². Nessa operação, a nação deveria representar – não obstante as diversas experiências concretas em contrário –,

⁵⁷ Ibid., p. 31.

⁵⁸ Ibid., p. 31.

⁵⁹ Ibid., p. 32.

⁶⁰ LAFER, op. cit., p. 137.

⁶¹ HOBBSAWM, op. cit., p. 32.

⁶² LISOWSKI, Telma Rocha. A Apatridia e o “Direito a ter Direitos”: Um Estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n. 3, p. 109-134, 2012, p. 112.

algo singular e homogêneo ou, pelo menos, com vistas a cumprir com os requisitos de coincidir com o Estado, incorporar tal homogeneidade⁶³.

No entanto, do ponto de vista revolucionário, a nação moderna que se criava, e que se conectava a um corpo de cidadãos radicados dentro de um Estado territorial, pouco tinha a ver com uma identificação de um grupo homogêneo que se reconhecia como tal por compartilhar uma língua, uma etnia, um território, um passado comum ou tantos outros aspectos mais tarde instigadores dos nacionalismos, não estatais inclusive, temática tão debatida pelos teóricos do século XIX. O próprio princípio e sentimento de nacionalidade parecia estranho ao ideal revolucionário, observa Hobsbawm⁶⁴. Não que estivessem ausentes quaisquer aspectos que mais tarde poderiam levar à necessidade de se utilizar tais ideias como motivadores de um tal vínculo grupal, mas o que caracterizava o povo-nação, reforça Hobsbawm, retomando Pierre Vilar, “visto de baixo, era precisamente o fato de ele representar o interesse comum contra os interesses particulares e o bem comum contra o privilégio”⁶⁵. Tal conceito revolucionário-democrático de nação, atrelado à ideia de soberania popular, poderia diferir de um ideal nacionalista, para o qual a criação de entidades políticas derivaria da existência anterior de algum tipo de homogeneidade que se diferenciava de outros agrupamentos de mesmo tipo⁶⁶.

Obviamente, tal distinção também resultaria em fronteiras ideológicas distintas para a concessão de nacionalidade ou cidadania a cada indivíduo de uma determinada nação. No entanto, há de se ressaltar que a equação principal do então emergente Estado-nação residia em todos os casos em equalizar a estrutura política do Estado com a nação e o povo⁶⁷. Nesse mesmo sentido, ainda que concepções distintas tenham servido às diferentes nações no momento de definir e diferenciar seus membros dos demais, faz-se necessário ressaltar também o uso comum da nacionalidade como a forma com que o “povo” passou a ser circunscrito legal e ideologicamente dentro dos Estados-nações⁶⁸.

⁶³ Sobre este tema ver DUTRA, Eliana de Freitas; MOLLIER, Jean-Yves. **L'imprimé dans la construction de la vie politique**. Brésil, Europe, Amériques, XVIIIe-XXe siècle. Rennes: Universitaires de Rennes, 2015.

⁶⁴ HOBBSAWM, op. cit., p. 32.

⁶⁵ Ibid., p. 32.

⁶⁶ Ibid., p. 34.

⁶⁷ Ibid., p. 34.

⁶⁸ STOLCKE, op. cit., p. 63.

Conforme identifica Arendt, o Estado-nação, tal como se desenvolveu desde a Revolução Francesa até o século XIX, era um produto da junção dos fatores nacionalidade e Estado, que até então ainda se distinguiam⁶⁹. À medida que passavam a adquirir uma consciência sobre serem entidades históricas e culturais e que seu território, como lar permanente, era marcado pela história comum, as nações em seu sentido moderno apareciam na história e se emancipavam⁷⁰.

Enquanto a consciência da nacionalidade é comparativamente recente, a estrutura do Estado é fruto da secular evolução da monarquia e do despotismo esclarecido. Fosse sob forma de nova república ou de monarquia constitucional reformada, o Estado herdou como função suprema a proteção de todos os habitantes do seu território, independentemente de nacionalidade, e devia agir como instituição legal suprema. A tragédia do Estado-nação surgiu quando a crescente consciência nacional do povo interferiu com essas funções. *Em nome da vontade do povo, o Estado foi forçado a reconhecer como cidadãos somente os 'nacionais', a conceder completos direitos civis e políticos somente àqueles que pertenciam à comunidade nacional por direito de origem e fato de nascimento. Isso significa que o Estado foi parcialmente transformado de instrumento da lei em instrumento da nação.*

A conquista do Estado pela nação foi facilitada pela queda da monarquia absoluta e pelo subsequente surgimento de classes. [...] O único laço comum que restava aos cidadãos do Estado-nação, sem um monarca que simbolizasse a essência do grupo, era a origem comum. Assim, num século em que cada classe e cada segmento da população eram dominados por interesses próprios, o interesse da nação como um todo era supostamente garantido pela origem comum, que encontrou sua expressão sentimental no nacionalismo.⁷¹

Assim, a história do desenvolvimento do Estado moderno configura a construção dessa estrutura que passa a ser consubstanciada ao ideal do nacional partindo de mudanças na própria estratificação social, ou seja, da distribuição do poder entre os estratos sociais, mais especificamente, entre governantes e governados. A nação, representada por seu povo, passava a utilizar Estado como instrumento essencial na defesa de seus interesses, como argumenta Arendt ao citar a “conquista do Estado pela nação”.

Para a autora, contudo, essa relação tanto não era originária, como era eminentemente conflituosa. A França, quando em 26 de agosto de 1789, logo após a Revolução Francesa, anunciou os Direitos do Homem e do Cidadão, o fez ao mesmo tempo em que declarava a nação como soberana. Ao evocar a existência de direitos essenciais como uma herança inalienável de

⁶⁹ E que, para o caso da Rússia e da Áustria-Hungria, permaneceram separados até 1919, observa Arendt.

⁷⁰ ARENDT, op. cit., p. 323.

⁷¹ Ibid., p. 322-323, grifos meus.

cada ser humano, concomitantemente declarava a nação como ente capaz de ser independente de qualquer lei universal, ainda que dos Direitos dos Homens, que deveriam submeter a todos⁷².

Uma contradição prática se tornou evidente:

[...] os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais, e a própria instituição do Estado, cuja tarefa suprema era a de proteger e garantir ao homem os seus direitos como homem, como cidadão — isto é, indivíduo — e como membro de grupo, perdeu a sua aparência legal e racional e podia agora ser interpretada pelos românticos como a nebulosa representação de uma ‘alma nacional’ e, pelo próprio fato de existir, devia estar além e acima da lei. Conseqüentemente, a soberania nacional perdeu a sua conotação original de liberdade do povo e adquiriu uma aura pseudomística de arbitrariedade fora da lei. Em sua essência, o nacionalismo é a expressão dessa perversa transformação do Estado em instrumento da nação e da *identificação do cidadão com o membro da nação*.⁷³

Assim, a partir do momento em que a homogeneidade da população ou a sua identificação como algo único, a nação, passava a ser uma característica essencial da estrutura política do novo modelo de Estado que se formava, a nacionalidade se transformava em pré-requisito da cidadania. Apenas estavam aptos a gozar dos direitos e proteções do Estado – ainda que fossem os aclamados Direitos do Homem, teoricamente essenciais ao próprio ser humano e independentes de uma comunidade política para lhe outorgar aos indivíduos – aqueles que fossem membros de um Estado-nação, ou seja, reconhecidos como seus nacionais⁷⁴.

Obviamente, uma mudança de tal monta representou grandes modificações à geopolítica internacional, transformando as fronteiras estatais (físicas e ideacionais) no decorrer do século XIX e os seguintes. Se as fronteiras de um Estado deveriam ser equalizadas ao território de uma nação, entendida como una e autogovernada, um princípio moderno passava a fazer parte da ação dos Estados interessados em definir seus membros e excluir aqueles que não se adequassem ao modelo de cidadão desejável. Celso Lafer assim delineia esse processo:

A ideia de uma vontade única da nação deu lugar à postulação de coincidência entre Estado e Nação que efetivamente deslocou da dinastia legítima para 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. Por isso, denomina-se habitualmente de nacionalidade o vínculo político e jurídico que une uma população a um Estado. É com base neste vínculo, que se pressupõe dotado de permanência e

⁷² Ibid., p. 324.

⁷³ Ibid., p. 324, grifos meus.

⁷⁴ Ibid., p. 36.

continuidade, que no âmbito de um Estado se distingue o nacional do estrangeiro, fundamentando-se também neste nexa a competência pessoal do Estado em relação aos seus nacionais além de suas fronteiras.⁷⁵

Com o advento do Estado-nação durante o século XIX, o padrão de normalidade passou a ser, mundialmente, a distribuição dos indivíduos entre os Estados dos quais eram considerados nacionais⁷⁶, ou seja, Estados nos quais poderiam gozar de seus direitos, privilégios e obrigações. Isto porque lhes fora outorgado um vínculo jurídico e político que os conectava a sua comunidade política. Enquanto este vínculo se tornou, de maneira geral, naturalizado durante a formação do Estado-nação moderno, as categorias de cidadania e nacionalidade acabaram por ser serem subsumidas em um *status* indistinto, antes inerente ao indivíduo do que adquirido por ele⁷⁷ – uma vez que normalizado em um mundo estruturado nacionalmente. Sobre este ponto de vista, a antropóloga Verena Stolcke explicita que:

Na interação dinâmica entre os Estados-nações durante seu período de formação, questões político-econômicas e demográficas de ordem prática combinadas com pressupostos ideológicos que informaram noções de identidade nacional e pertencimento, moldaram a conceituação da nacionalidade como o pré-requisito da cidadania. [...] Ao passo que o pressuposto "da nação e do Estado-nação como a *forma ideal, natural ou normal* de organização política internacional, como o foco das lealdades dos homens (sic) e estrutura indispensável para todas as atividades sociais, culturais e econômicas..." (Kamenka 1976: 6) ganhou terreno, a nacionalidade simultaneamente se tornou naturalizada no continente.⁷⁸

Hobsbawm considera que dar conta de seus sujeitos – governá-los e defini-los – passou a ser aspecto central durante a Era das Revoluções, e, especialmente e mais além, entre os anos de 1830 a 1880, momento em que o “princípio da nacionalidade” passou a modificar o mapa do continente Europeu. Configurou-se, de modo tão monumental e com consequências tão concretas, uma nova organização geopolítica mundial⁷⁹. A legitimidade da soberania não mais

⁷⁵ LAFER, op. cit., p. 135.

⁷⁶ Ibid., p. 137.

⁷⁷ STOLCKE, Verena. “The ‘nature’ of nationality”. In: BADER, Veit (org.). **Citizenship and Exclusion**. Nova Iorque: St. Martins’s Press, Inc, 1997, p. 62.

⁷⁸ Ibid., p. 69; 76, grifos no original. Tradução livre. No original: “In the dynamic interplay between nation-states during the formative period, economic-political and demographic practicalities compounded with ideological assumptions informing notions of national identity and belonging fashioned the conceptualization of nationality as the pre-requisite of citizenship. (...)As the presumption gained ground "of the nation and the nation-state as the *ideal, natural or normal form* of international political organization, as the focus of men's (sic) loyalties and indispensable framework for all social, cultural and economic activities..." (Kamenka 1976: 6), nationality simultaneously became generally naturalized on the Continent”.

⁷⁹ HOBBSAWM, op. cit., p. 35.

dependia da figura única e divina do monarca, e a identidade de quem constituiria essas novas formas de comunidade política idealizada passava a ser reconsiderada⁸⁰.

Ainda, diante do fenômeno da democratização, após a década de setenta do século XIX, o problema da legitimidade e a necessidade de mobilizar cidadãos apareceriam de maneira mais intensa. Como defende Hobsbawm, fato é que, durante o período de meia década, o equilíbrio de poder na Europa havia mudado profundamente com a emergência da Alemanha e Itália como grandes nações com poderes fundamentados no princípio nacional, e com o poder partilhado entre Áustria e Hungria (após o Compromisso de 1867), e, de maneira ainda mais extensa, pelas várias entidades políticas menores reconhecidas como Estados independentes, que solicitavam o *status* de povos nacionalmente fundados⁸¹. Se “para os governos, o item central da equação Estado = nação = povo era, plenamente, o Estado”⁸², este deveria, necessariamente, dar conta de governar e, para tanto, definir quem, dentro de suas fronteiras, era parte dessa nação/povo.

John Torpey, reconhecido historiador e sociólogo norte-americano, refere-se em sua obra *The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state* a um esforço dos Estados em “monopolizar os meios legítimos de movimento”, que vem se desenvolvendo e ganhando cada vez mais força. Para ele, esse monopólio envolveu ao longo do tempo uma série de aspectos que se reforçaram mutuamente, quais sejam:

(...) a definição (gradual) de Estados em todos os lugares - pelo menos do ponto de vista do sistema internacional - como "nacionais" (ou seja, como "Estados-nações" compostos de membros entendidos como cidadãos); a codificação de leis estabelecendo quais tipos de pessoas têm permissão para se mover dentro ou cruzarem suas fronteiras, e determinando como, quando e onde têm permissão para fazê-lo; o estímulo do desenvolvimento mundial de técnicas para identificar de forma única e inequívoca cada pessoa na face da terra, desde o nascimento até a morte; a construção de burocracias destinadas a implementar este regime de identificação e a examinar pessoas e documentos a fim de verificar suas identidades; e a criação de um corpo de normas legais destinadas a julgar os pedidos de entrada de indivíduos em espaços e territórios específicos. Somente recentemente os Estados desenvolveram realmente as capacidades necessárias para monopolizar a autoridade para regular o movimento.

Com certeza, os despotismos em todos os lugares frequentemente afirmavam controles sobre o movimento antes do período moderno, mas esses Estados geralmente não

⁸⁰ Nesse sentido, poder-se-ia dizer de “comunidades imaginadas”, conforme conceito construído por Benedict Anderson. ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas**: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

⁸¹ HOBSBAWN, op. cit., p. 35.

⁸² Ibid., p. 35.

possuíam a extensa infra-estrutura administrativa necessária para realizar tal regulamentação de forma generalizada e sistemática. O monopólio bem sucedido dos meios legítimos de movimento pelos Estados e o sistema estatal teve que esperar a criação de elaboradas burocracias e tecnologias que só gradualmente foram surgindo, uma tendência que se intensificou dramaticamente no final do século XIX.⁸³

Para Verena Stolcke, o século XIX assistiu à necessidade crescente das nações modernas em definir os membros e não membros das novas comunidades políticas, além de gerir o ímpeto de suas movimentações:

O crescimento do capitalismo e das burguesias nacionais concorrentes, a dissolução dos laços tradicionais de lealdade política e a resultante liberdade de circulação das populações conferiram nova urgência à questão do pertencimento nacional. O século XIX assistiu à emergência de uma multiplicidade de estados territoriais limitados lutando por soberania e domínio. As comunidades tradicionais, porém, não coincidiam necessariamente com os Estados territoriais como comunidades políticas modernas. *Uma regulamentação clara da associação [membership]⁸⁴ aos Estados emergentes, o centro da lealdade por parte de seus habitantes e a fonte da expansão dos direitos e deveres civis, mas também a desconsideração de todos os estrangeiros, tornaram-se assim imperativos.*

A realidade política foi [...] a divisão desse novo mundo em Estados-nações em disputa, *cada um reivindicando o direito de controlar sua própria população e de excluir todos os outros.* Assim, uma das funções cruciais do Estado moderno se tornou a regulamentação do movimento das populações através das fronteiras. As *modernas leis de nacionalidade* pretendiam superar a contradição entre este ideal original

⁸³ TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state.** University of Cambridge, 2000, p. 5-6. Tradução livre. No original: “[...] the (gradual) definition of states everywhere – at least from the point of view of the international system – as “national” (i.e., as “nation-states” comprised of members understood as citizens); the codification of laws establishing which types of persons may move within or cross their borders, and determining how, when, and where they may do so; the stimulation of the worldwide development of techniques for uniquely and unambiguously identifying each and every person on the face of the globe, from birth to death; the construction of bureaucracies designed to implement this regime of identification and to scrutinize persons and documents in order to verify their identities; and the creation of a body of legal norms designed to adjudicate claims by individuals to entry into particular spaces and territories. Only recently have states actually developed the capacities necessary to monopolize the authority to regulate movement. To be sure, despotisms everywhere frequently asserted controls on movement before the modern period, but these states generally lacked the extensive administrative infrastructure necessary to carry out such regulation in a pervasive and systematic fashion. The successful monopolization of the legitimate means of movement by states and the state system had to await the creation of elaborate bureaucracies and technologies that only gradually came into existence, a trend that intensified dramatically toward the end of the nineteenth century”.

⁸⁴ O termo em inglês *membership* será sinalizado entre colchetes quando for feita sua tradução, uma vez que se trata de termo que não encontra palavra em português com o sentido exato que pretende passar no contexto dos estudos sobre cidadania. A ideia original trazida pelo termo transita entre as concepções em português de associação/filiação e pertencimento, não se atendo à mera formalidade das primeiras, mas também não se referindo exclusivamente à subjetividade que pode trazer a ideia de pertença. Ainda não perfeitamente, poder-se-ia traduzir como o estado de ser um membro (da comunidade política do Estado, no caso).

cosmopolita, democrático e voluntarista de cidadania e a limitação imperativa da comunidade política.⁸⁵

Conforme sublinhado inicialmente, os ideais de cidadania e de nacionalidade – como *status* relacionados ao pertencimento a uma comunidade política e subsequentemente ao acesso a direitos, privilégios e obrigações gerados pelo mesmo – não estavam ausentes nem mesmo eram de pouca importância em períodos históricos anteriores. Fato é que se diferenciavam do ideal de nacionalidade moderno, ao não disporem de toda a estrutura política e jurídica desenvolvida a partir da equação que conjugou Estado, nação e povo a um território definido – trilogia capaz de transformar tal pertencimento em um vínculo com tamanha força e essencialidade. Dessa forma, Kay Hailbronner, professor alemão da Universidade de Konstanz, argumenta em seu artigo *Nationality in public international law and European law* que, sob uma perspectiva histórica:

[...] a nacionalidade é um fenômeno um tanto recente. Substituindo o sistema tradicional de soberano e sujeito (Cassuto 2001: 41; Hansen & Weil 2001: 34 e seguintes), a nacionalidade não pode mais ser caracterizada como uma relação pessoal de lealdade, mas antes como um *status* legal que compreende um conjunto de direitos e obrigações mútuas em relação a uma entidade política que deve cumprir certos requisitos necessários para a existência de um Estado soberano. Poderes soberanos, um território definido e a existência de uma nação são geralmente considerados condições necessárias para a existência de um Estado no sentido do direito internacional público, investido com a competência e os poderes de soberania atribuídos aos Estados.

A percepção filosófica e social do que constitui uma nação pode ser diversa. Uma nação ou nacionalidade [*nationhood*] pode não exigir um Estado [*statehood*], mas não existe Estado sem uma nação constituída por nacionais e soberania territorial. Para o direito internacional tradicional do século XIX, um ‘direito de excluir os outros’ e de defender o território da nação da agressão externa foi um elemento predominante da nacionalidade.⁸⁶

⁸⁵ STOLCKE, op. cit., p. 64, grifos meus. Tradução livre. No original: “The growth of capitalism and of competing national bourgeoisies, the dissolution of traditional bonds of political allegiance and the resulting freedom of movement of the populations endowed the question of national belonging with new urgency. The nineteenth century saw the emergence of a multiplicity of bounded territorial states contending for sovereignty and dominance. Traditional communities did not, however, necessarily coincide with the territorial states as modern polities. A clear regulation of membership in the emerging states, the focus of loyalty of its inhabitants and the source of expanding civil rights and duties but also of disdain of all strangers, became thus imperative. [...] Political reality was [...] the division of that new world into contending nation-states each claiming the right to control its own population and to exclude all others. Hence, one of the crucial functions of the modern state became the regulation of peoples’ movement across frontiers. Modern nationality laws were intended to overcome the contradiction between this original cosmopolitan, democratic and voluntarist ideal of citizenship and the imperative boundedness of the polity”.

⁸⁶ HAILBRONNER, Kay. “Nationality in public international law and European law”. In: BAUBÖCK, Rainer, et al. (org.). **Acquisition and Loss of Nationality** – Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, p. 35. Tradução livre. No original:

Tal configuração criou, como citado anteriormente, um mundo em que os indivíduos apenas seriam reconhecidos cidadãos enquanto membros desse modelo específico de comunidade política. Em outras palavras, a nacionalidade passou a representar as condições individuais que essencialmente deveriam ser satisfeitas para que a condição de cidadão pudesse ser finalmente reivindicada⁸⁷. O moderno Estado-nação terminaria, assim, por regular a aceitação de seus membros em termos de uma categoria principal: a cidadania nacional⁸⁸. Segundo Stolcke, “os Estados-nações emergentes lidaram com a codificação da nacionalidade estabelecendo uma fronteira legal em torno da cidadania e, dessa forma, condicionando a aquisição de direitos relacionados à cidadania”⁸⁹.

Dessa nova forma de estruturação do sistema estatal moderno resultou, conseqüentemente, novas maneiras de gerenciar a população e seu espaço territorial delimitado por fronteiras, que representava muito mais que a área física de um país. Passa a ser, assim, papel e característica fundamental do Estado-nação funcionar como uma comunidade política que exige não apenas incluir, senão também prever a expulsão periódica de membros como forma de reproduzir uma base que o legitime, buscando com isso alinhar suas fronteiras ideacionais com a homogeneidade imaginada da nação.

Nessa operação essencial de estabelecer as fronteiras de quem pode (ou não) fazer parte dessa nova comunidade política por meio da categoria fundamental de circunscrição política e jurídica do seu “eu” que tomou forma na cidadania nacional, o esperado e normalizado passou

“Nationality in a historic perspective is a somewhat new phenomenon. Replacing the traditional system of overlord and subject (Cassuto 2001: 41; Hansen & Weil 2001: 34 ff.), nationality can no longer be determined as a personal relationship of allegiance, but rather as a legal *status* embracing a set of mutual rights and obligations towards a political entity fulfilling certain requirements necessary for the existence of a sovereign state. Sovereign powers, a defined territory and the existence of a nation are generally considered necessary conditions for the existence of a state in the sense of public international law, entrusted with the competence and sovereign powers attributed to states. Philosophical and social perception of what constitutes a nation may be different. Nationhood may not require statehood, but there is no statehood without a nation consisting of nationals and territorial sovereignty. Under traditional international law of the nineteenth century, a ‘right to exclude others’ and to defend the territory of the nation from external aggression has been a predominant element of nationality. In a more modern understanding, the term ‘nationality’ defines the *status* of membership to a community based upon a common history, culture, ethnicity and common political convictions or values”.

⁸⁷ STOLCKE, op. cit., p. 65.

⁸⁸ BENHABIB, Seyla. **The rights of others: Aliens, Residents, and Citizens**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2004, p. 1.

⁸⁹ STOLCKE, op. cit., p. 66. Tradução livre. No Original: “[...] emerging nation-states set about codifying nationality by legally drawing a boundary around the citizenry and thereby conditioning the acquisition of citizenship rights”.

a ser de que um cidadão será sempre membro de um Estado-nação, ou seja, um nacional. Essa relação, como bem demonstrado por Arendt, foi (e continua sendo) em muitos casos conflituosa, e as diversas tentativas desde fins do século XIX e, em especial, nas primeiras décadas do século XX, de incorporar grupos minoritários à nações ou nacionalidade diversas, ou qualquer outra tentativa de lhes achar um lugar no mundo que não incluísse a formação de um Estado nacional, tornou evidente essa tensão⁹⁰. Nas palavras de Manuel Castles, “esta contradição fundamental entre cidadão e nacional está na raiz de algumas das divisões que dilaceraram a Europa nos séculos XIX e XX, tais como o antissemitismo, o racismo e o nacionalismo”⁹¹. De maneira similar, esse mesmo conflito exerceu grande influência nas motivações subjacentes e nos resultados das políticas de desnacionalização em massa que tiveram lugar entre a primeira e a quarta décadas do século XX, e, mais ainda, extrapolou os limites do seu poder ao negar aos apátridas um espaço nos interstícios da comunidade mundial.

Nesse sentido, quando pensamos no exemplo da nacionalidade ou da cidadania – realidades tão próxima a nós e conhecidamente tão disputadas –, evidentemente nos deparamos com a constatação de que tal operação de incluir os seus e excluir os outros não apenas remete a uma simples ação de fazer pertencer à comunidade e permitir o acesso a bens e direitos, senão se refere aos próprios aspectos estritos de exclusividade e fechamento intrínsecos ao fazer desse modelo de comunidade política. Nas palavras de Linda Bosniak, reconhecida acadêmica da área de cidadania e migração, “o *status* de cidadania em qualquer Estado é racionado, e as limitações sobre sua disponibilidade assinalam as limitações do pertencimento”⁹².

A aceitação para que um indivíduo seja membro de uma comunidade política como o Estado moderno – no sentido das práticas e os princípios adotados por esse poder para que estrangeiros, imigrantes, refugiados ou qualquer “outro” passem a ser parte da comunidade política, ainda que como a contraparte do seu “eu” e não parte deste – é, por sua própria constituição, significante apenas quando acompanhada de rituais de entrada, acesso, pertencimento e privilégios⁹³. Para além de uma simples forma de exclusão como tantas outras

⁹⁰ CASTLES, op. cit., p. 19.

⁹¹ Ibid., p. 19.

⁹² BOSNIAK, op. cit., p. 2. Tradução livre. No original: “The *status* of citizenship in any given state is rationed, and the limitations on its availability mark the limitations on belonging”.

⁹³ BENHABIB, op. cit., p. 1.

estratégias de “etiquetamento”, a preocupação das comunidades políticas em definir seus estrangeiros contém o traço exclusivo de funcionar como “uma instância de manutenção constitutiva de fronteiras, uma condição necessária para a preservação da comunidade dentro da qual a batalha contra a subordinação social se desenrola”⁹⁴. Vai além, como pode-se constatar, de uma forma de criar e manter desvantagens sociais, pois compromete, muitas vezes, a vida e os direitos do “eu” e dos “outros”.

Nesse sentido, Seyla Benhabib, reconhecida filósofa contemporânea, considera que as práticas de definição e aceitação de pertencimento político – como a cidadania e a nacionalidade – são rituais por meios dos quais a nação é reproduzida espacialmente. Assim, o controle das fronteiras territoriais, aspecto essencial à soberania do moderno Estado-nação, buscaria manter a pureza da nação no tempo por meio do controle dos contatos e interações realizados em seu espaço. A história da cidadania revelaria, assim, que “estas aspirações nacionalistas são ideologias; elas tentam moldar uma realidade complexa, desordenada e complicada de acordo com um princípio de governo simples que é redutor, como o pertencimento [*membership*] nacional”⁹⁵.

Cada nação tem seus outros, interna e externamente. Em verdade, o nacionalismo é constituído através de uma série de demarcações tanto imaginárias quanto bastante reais entre nós e eles, nós e os outros. Por meio de práticas de pertencimento [*membership*] o Estado controla a identidade sincrônica e diacrônica da nação. No entanto, as regras de nacionalidade e cidadania de todos os povos são uma mistura de contingências históricas, lutas territoriais, embates culturais, e aprovação burocrática. Em certas conjunturas históricas, essas regras e as lutas em torno delas se tornam mais transparentes e visíveis do que em outros períodos.⁹⁶

Poderia assim parecer que um tal movimento do Estado-nação teria suas motivações e consequências direcionadas majoritariamente a sua configuração e sobrevivência interna, ou,

⁹⁴ BOSNIAK, op. cit., p. 11. Tradução livre. No original: “[...] an instance of constitutive boundary maintenance, a necessary condition for preservation of the community *within which* the struggle against social subordination takes place”.

⁹⁵ BENHABIB, op. cit., p. 18. Tradução livre. No original: “[...] these nationalist aspirations are ideologies; they attempt to mold a complex, unruly, and unwieldy reality according to some simple governing principle of reduction, such as national membership”.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 18. Tradução livre. No original: “Every nation has its others, within and without (see Benhabib 2002a). In fact, nationalism is constituted through a series of imaginary as well as very real demarcations between us and them, we and the others. Through membership practices the state controls the synchronic and diachronic identity of the nation. Yet the nationality and citizenship rules of all peoples are an admixture of historical contingencies, territorial struggles, cultural clashes, and bureaucratic fiat. At certain historical junctures, these rules and the struggles surrounding them become more transparent and visible than at other times”.

ainda, àqueles que sejam considerados seus membros. De fato, no decorrer de nossa análise, constatamos o impacto que tais políticas tiveram e continuam a ter nas vidas individuais de milhões de pessoas. Contudo, isso só é possível se reconhecermos que as funções relacionadas à nacionalidade são fatores determinantes – e, na conjuntura em que se desenvolveu o Estado-nação, essenciais – para as relações internacionais. Internamente, tal vínculo serve para o exercício dos direitos e obrigações domésticos de cada indivíduo em sua relação com o Estado, podendo variar de país a país. Mas, em âmbito mais amplo, é a nacionalidade que determina o escopo da aplicação dos direitos básicos e obrigações dos Estados frente a suas contrapartes e à comunidade internacional. Dessa forma, a regulação da nacionalidade, para além de estabelecer regras entre a comunidade e seus membros, garante a reprodução do Estado como um “eu” não apenas internamente, senão especialmente em sua relação com seus “outros”. Nesse sentido, Stolcke considera que as leis de nacionalidade, além de criar um vínculo jurídico formal, cumprem uma função delimitadora:

[...] não muito diferente da dos princípios de parentesco nas chamadas sociedades 'tribais'. Ambos os conjuntos de regras desempenham o papel estrutural de estabelecer as fronteiras pessoais de grupos sociopolíticos significativos, seja uma 'tribo' ou um Estado-nação moderno. Ambos têm em comum o fato de que, apesar das frequentes metáforas 'sangrentas' invocadas que transmitem uma imagem de permanência dos grupos sociais assim constituídos, estas regras são, todavia, o resultado de convenções históricas positivas. [...] De fato, enquanto o liberalismo democrático estava e está comprometido com a liberdade individual e a igualdade de modo que as reivindicações morais, políticas e jurídicas do indivíduo transcendam as da comunidade e do Estado (Goldberg 1993: 4-5), a idéia emancipadora de cidadania nasceu, no entanto, limitada por leis de nacionalidade restritas que, ademais, foram progressivamente naturalizadas ao longo do século XIX. [...]

Além de criar um vínculo jurídico formal entre um indivíduo e um Estado concreto em um determinado momento no tempo, as leis de nacionalidade também regulam a reprodução de uma comunidade nacional ao longo do tempo. Não apenas as leis de nacionalidade são fenômenos históricos imersos em contextos específicos e, portanto, abertas a mudanças. Elas também configuram a *reprodução nacional*, ou seja, a forma pela qual o pertencimento [*membership*] a um Estado é assegurada ao longo do tempo [...].⁹⁷

⁹⁷ STOLCKE, op. cit., p. 64-65, grifo no original. Tradução livre. No original: “Nationality laws fulfill a bounding function not unlike that of kinship principles in so-called 'tribal' societies. Both sets of rules play the structural role of setting the personnel boundaries of meaningful socio-political groups, be it a 'tribe' or a modern nation-state. Both have in common that despite the often 'bloody' metaphors that are invoked which purvey an image of permanence of the social groups so constituted, these rules are nonetheless the outcome of positive historical conventions. In effect, while democratic liberalism was and is committed to individual freedom and equality so that the moral, political and legal claims of the individual transcend those of the community and the state (Goldberg 1993: 4-5), the emancipatory idea of citizenship was born, nevertheless, bounded by exclusive nationality laws which, moreover, became progressively naturalized throughout the nineteenth century. [...] Aside from creating a formal legal bond between an individual and a concrete state at a given point in time, nationality laws also regulate

Retomando a primeira ideia apresentada no início da presente seção, relembramos que definir sua identidade é fundamental para que cada comunidade política assim se caracterize e estabeleça as fronteiras do seu “nós” e o seu “eles”. Nesse sentido, Seyla Benhabib considera que, uma vez que toda busca por identidade compreende diferenciar entre um si e algo outro que não se é, as políticas de identidade são sempre, e necessariamente, políticas de criação de diferenças⁹⁸. Por exemplo, um indivíduo apenas pode ser brasileiro, palestino ou curdo à medida que, e inevitavelmente, haja um outro que não o é. No entanto, a autora enfatiza que o inusitado – e, especialmente, brutal – não é a dialética inevitável entre identidade e diferença que tais políticas exigem, senão, em suas próprias palavras, “a crença atávica de que as identidades só podem ser mantidas e asseguradas eliminando diferenças e alteridades”⁹⁹.

Daí a importância de analisarmos como um tal movimento, de (tentativa de) eliminação das diferenças e alteridades, se fez presente durante as políticas de desnacionalização em massa perpetradas na primeira metade do século XX, em especial pelos regimes soviético e nacional-socialista, e o modo como tais medidas criaram um contingente de milhões de pessoas que sequer tinham o direito de serem o “outro” de qualquer nacional.

1.2 Apátridas como fenômeno histórico

O desenvolvimento do Estado-nação, como delineado na seção anterior, que passou a ter como base para designar seus membros a cidadania nacional, implicava, assim, que os indivíduos, apenas como membros de um Estado, poderiam se tornar relevantes perante a comunidade internacional. Era apenas como detentor do vínculo formal da nacionalidade que um indivíduo poderia receber as benesses e obrigações, e a proteção de seu Estado, frente a este

the reproduction of a national community over time. Not only are nationality laws historical phenomena embedded in specific contexts and hence open to change. They also configure *national reproduction*, that is the manner in which membership in a state is ensured over time [...]”.

⁹⁸ BENHABIB, Seyla (org). **Democracy and difference**: Contesting the boundaries of the political. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996, p. 3-4.

⁹⁹ Ibid., p. 4. Tradução livre. No original: “[...] the atavistic belief that identities can be maintained and secured only by eliminating difference and otherness”.

e aos demais atores da comunidade de nações¹⁰⁰. Mesmo com relação aos aclamados direitos do homem e do cidadão a situação parecia a mesma, como Arendt já o havia enfatizado¹⁰¹.

Este novo modelo de comunidade política, tão grandiosa e parte de um sistema integrado de outros Estados nacionais, passava então a exigir novas formas, mais interventivas, de gerenciar o território e a população. Nos termos de John Torpey, “os Estados procuraram monopolizar a capacidade de autorizar a movimentação de pessoas - e estabelecer sem ambiguidade suas identidades a fim de impor essa autoridade”¹⁰². Do ponto de vista da identidade, portanto, uma demarcação mais precisa entre *insiders* e *outsiders* se mostrava essencial e, para isso, tornava-se também necessário definir, de maneira mais estrita, quem pertencia ao povo, este que agora ganhava novo papel na soberania e legitimidade do poder¹⁰³. Dessa maneira, fazia-se fundamental estabelecer uma linha de igualdade política, tornando algumas diferenças e desigualdades internas politicamente irrelevantes, ao passo que uma desigualdade mais demarcada era construída para com os *outsiders*. Não à toa que, conforme afirma Raymond Kubben, o século XVIII tenha assistido à criação das primeiras normas sobre cidadania e naturalização em âmbito interno. Sobre esse ponto de vista, o autor enfatiza o quão revelador é o fato de que a partir de meados desse mesmo século, livros didáticos sobre Direito Internacional começaram a incluir seções sobre tais leis e sobre a posição legal dos estrangeiros, comparando as leis nacionais até então implementadas¹⁰⁴.

Consideramos que a estruturação desse sistema estatal moderno, acompanhado de um delineamento mais estrito da população por meio da cidadania nacional, possibilitou que um novo tipo de exclusão concretizada em nova extensão. A soberania dos Estados-nações para regular tanto a outorga quanto a retirada de nacionalidade, aliada à existência de doutrinas variadas para a atribuição de nacionalidade, tornou possível – e, mais do que isso, quase que

¹⁰⁰ LISOWSKI, op. cit., p. 113.

¹⁰¹ ARENDT, op. cit.

¹⁰² TORPEY, op. cit., p. 6. Tradução livre. No original: “States have sought to monopolize the capacity to authorize the movements of persons - and unambiguously to establish their identities in order to enforce this authority [...]”.

¹⁰³ KUBBEN, op. cit., p. 148.

¹⁰⁴ Ibid., p. 148.

inevitável – a apatridia como fenômeno moderno¹⁰⁵. Para Rürup, a emergência da apatridia como fenômeno histórico surgiu como:

[...] uma espécie de subproduto inevitável do processo de nacionalização iniciado no século XIX com a ascensão dos movimentos nacionais europeus que definiram o Estado como uma entidade homogênea nacionalmente. Dentro destes Estados recém concebidos, pertencer se tornou sinônimo de possuir a nacionalidade correta, verificável através de documentação adequada, o que era necessário para abrir caminhos para a participação social e interação com os cidadãos do Estado.

Conseqüentemente, aqueles que foram deslocados pela fuga, deportação ou outros meios durante as duas guerras mundiais e, assim, perderam sua ligação formal com o Estado, constituem um resultado não intencional do sistema de Estado-nações. De fato, esses apátridas parecem ser a imagem simétrica e o equivalente negativo dos cidadãos.¹⁰⁶

A produção da condição de apatridia só pode ser entendida quando se considera o contexto histórico em que ela, de maneira massiva, se mostrou presente e, mais do que isso, passou a integrar parte importante das preocupações da comunidade internacional. Se ser um cidadão/nacional é o senso comum, a condição política e jurídica normalizada no sistema estatal moderno, a apatridia aparece como o oposto dessa condição – e, mais ainda, como contraparte de quaisquer “outros” dessa condição que ainda são um “eu” em algum lugar: o estrangeiro, o migrante, o asilado, o refugiado. Matthew Gibney, reconhecido professor na área de política e migração, expressa da seguinte maneira o papel chave da nacionalidade para o pertencimento político nos moldes modernos, e as consequências daí derivadas para a existência e a condição dos apátridas:

Uma vez que o mundo está exaustivamente dividido entre Estados, e os indivíduos não têm outra escolha senão viver dentro e sob a autoridade e o poder de um Estado, é injusto não conceder a um indivíduo direitos plenos como membro em pelo menos um Estado (Gibney 2009). Este é particularmente o caso porque, apesar do crescente alcance nas últimas décadas do Direito Internacional dos Direitos Humanos em proporcionar uma base legal para o tratamento de não-cidadãos, todos os Estados reservam alguns direitos, prerrogativas e privilégios importantes apenas para os

¹⁰⁵ VAN WASS, Laura. **Nationality matters: Statelessness under International Law**. Antuérpia: Intersentia, 2008, p. 36.

¹⁰⁶ RÜRUP, op. cit., p. 113-114. Tradução livre. No original: “The stateless person emerged as a sort of inevitable byproduct of the nationalization process that began in the nineteenth century with the rise of European national movements which defined the state as a nationally homogeneous entity. Within these newly conceived states, belonging became synonymous with possessing the correct nationality, verifiable through the proper documentation, which was necessary to open paths to social participation and interaction with the state’s citizenry. Consequently, those who were displaced by flight, deportation or other means during the two world wars and thereby lost their formal state affiliation constitute an unintended result of the nation-state system. Indeed, these stateless people seem to be the mirror image and negative counterpart of citizens”.

cidadãos. Por exemplo, normalmente somente os cidadãos podem votar nas eleições nacionais, ocupar cargos-chave no governo e estarem livres das restrições de controle de imigração, incluindo o poder de deportação etc. Mesmo que a apatridia não condene um indivíduo à condição de ausência de direitos, ela constitui uma privação significativa. Como comentado por John Finnis, ‘a apatridia é uma anomalia, uma deficiência, e presumivelmente uma injustiça’ (Finnis 2008, 30).¹⁰⁷

Quando Gibney se refere à condição de apatridia como outra que não a privação total de direitos, o faz tendo em mente a existência, como citado no excerto, de um Direito Internacional dos Direitos Humanos desenvolvido de maneira suficiente a dar uma resposta na preservação dos direitos daqueles que não possuem qualquer nacionalidade. Essa não era a realidade, entretanto, até meados da década de 1950, quando começou a ser formalizado um sistema internacional de proteção à pessoa apátrida. Anteriormente, as medidas iniciadas após a Primeira Guerra Mundial tentavam, de maneira emergencial, aliviar o peso da situação em que haviam sido colocadas milhões de pessoas, como veremos mais adiante. Esse alívio era direcionado às condições individuais de cada uma dessas pessoas, além de tentar remediar o caos que abalava a comunidade internacional –que, por meio das prerrogativas de soberania concedidas aos Estados, procurava conter as condições que haviam provocado tal catástrofe humanitária.

Em 1905, quando os apátridas ainda não representavam um grande estorvo à comunidade internacional e a naturalização era vista como uma das soluções plausíveis para os relativamente esparsos casos de apatridia, o eminente jurista alemão Lassa Oppenheim já questionava a condição jurídica (e, conseqüentemente, humana) desses indivíduos frente ao Direito Internacional, enquanto objetos da Lei das Nações – e não sujeitos –, uma vez que a nacionalidade representava o vínculo entre esta lei e os indivíduos:

¹⁰⁷ GIBNEY, Matthew J. Should citizenship be conditional? Denationalisation and liberal principles. **Refugee Studies Centre Working Paper Series**, n. 75, University of Oxford, jul. 2011, p. 13. Tradução livre. No original: “Since the world is exhaustively divided between states and individuals have no choice but to live within and under the authority and power of a state, it is unjust not to grant an individual full membership rights in at least one state (Gibney 2009). This is particularly the case because, despite the growing reach of international human rights law in providing a legal basis for the treatment of non-citizens in recent decades, all states reserve some important rights, entitlements and privileges solely for citizens. For example, typically only citizens can vote in national elections, hold key government offices, and be freed from the strictures of immigration control, including deportation power, etc. Even if it does not condemn one to rightlessness, statelessness constitutes a significant deprivation. As John Finnis has commented, “statelessness is an anomaly, a disability, and presumptively an injustice” (Finnis 2008, 30)”. Importante notar que, quando Gibney se refere à noção de injustiça contida na privação de nacionalidade, o faz a partir de uma perspectiva liberal, uma vez que tal condição violaria o direito do indivíduo de reivindicar o pertencimento pleno como membro de alguma comunidade política. No entanto, não entraremos nessa discussão na presente dissertação.

É somente através do suporte de sua nacionalidade que os indivíduos podem usufruir dos benefícios da existência da Lei das Nações. Este é um fato que tem suas conseqüências sobre toda a área do Direito Internacional. Os indivíduos que não possuem nenhuma nacionalidade não gozam de nenhuma proteção e, se forem prejudicados por um Estado, eles não têm nenhuma forma de reparação, não havendo nenhum Estado que seria competente para tomar seu caso em mãos. No que diz respeito ao Direito das Nações, para além da moral, não há qualquer restrição a um Estado para que se abstenha de maltratar, em qualquer extensão, tais indivíduos apátridas. Por outro lado, se indivíduos que possuem nacionalidade são lesados no exterior, é somente e exclusivamente o seu Estado de origem que tem o direito de pedir reparação, e tais indivíduos apátridas não têm esse direito. É por esta razão que a questão da nacionalidade é muito importante para a Lei das Nações, e que os indivíduos gozam dos benefícios desta lei não como seres humanos, mas como sujeitos dos Estados que são membros da Família das Nações. E tão distinta é a posição dos sujeitos desses Estados da condição dos apátridas e de sujeitos de Estados que estão fora da Família das Nações, que essa condição foi corretamente caracterizada como uma espécie de 'indigeneidade' internacional, um *Völkerrechts-Indigenat*. [...]

A posição de tais indivíduos destituídos de nacionalidade pode ser comparada a embarcações no mar aberto que não navegam sob a bandeira de um Estado, e que, da mesma maneira, não gozam de qualquer proteção. Na prática, os indivíduos sem nacionalidade são, na maioria dos Estados, tratados mais ou menos como se fossem sujeitos de Estados estrangeiros, mas, quanto à legalidade internacional, não há qualquer restrição sobre os Estados para que não os maltratem em qualquer grau.¹⁰⁸

O Tratado de Lassa Oppenheim sobre Direito Internacional publicado em 1905 e a presença do tema em textos produzidos no século XVIII, como citado por Raymond Kubben, demonstram que a apatridia, enquanto condição individual de ausência de vínculo de nacionalidade, não é um problema exclusivo das primeiras décadas do século XX em diante. Em verdade, no passado essa condição afetava um pequeno número (quando comparado aos

¹⁰⁸ OPPENHEIM, Lassa. **International Law** – A Treatise – Vol. I: Peace. Londres: Longmans, Green and Co., 1905, p. 344 - 345; 366. Grifo no original. Tradução livre. No original: “But what is the real position of individuals objects of International Law, if they are not subjects thereof? The answer can only be that they are objects of the Law of Nations. They appear as such from many different points of view. [...] then nationality is the link between this law and individuals. It is through the medium of their nationality only that individuals can enjoy benefits from the existence of the Law of Nations. This is a fact which has its consequences over the whole area of International Law. Such individuals as do not possess any nationality enjoy no protection whatever, and if they are aggrieved by a State they have no way of redress, there being no State which would be competent to take their case in hand. As far as the Law of Nations is concerned, apart from morality, there is no restriction whatever upon a State to abstain from maltreating to any extent such stateless individuals. On the other hand, if individuals who possess nationality are wronged abroad, it is their home State only and exclusively which has a right to ask for redress, and these individuals themselves have no such right. It is for this reason that the question of nationality is a very important one for the Law of Nations, and that individuals enjoy benefits from this law not as human beings but as subjects of such States as are members of the Family of Nations. And so distinct is the position of subjects of these members from the position of stateless individuals and from subjects of States outside the Family of Nations, that it has been correctly characterised as a kind of international "indigenesness," a *Völkerrechts-Indigenat*. [...] The position of such individuals destitute of nationality may be compared to vessels on the Open Sea not sailing under the flag of a State, which likewise do not enjoy any protection whatever. In practice, stateless individuals are in most States treated more or less as though they were subjects of foreign States, but as a point of international legality there is no restriction whatever upon a State's maltreating them to any extent”.

milhões posteriores) de pessoas e não representava um problema para grandes grupos ou para os Estados e a comunidade internacional¹⁰⁹, podendo ser caracterizada como um fenômeno tão antigo quanto o próprio conceito de nacionalidade¹¹⁰. Celso Lafer, em seu livro *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, argumenta que a “carência de nacionalidade” foi interpretada como um problema político ao longo do século XIX que envolveu imigrantes dos movimentos revolucionários de 1848 e judeus e ciganos, vistos como não necessariamente naturais de qualquer país. Assim, “[...] o termo apátrida — que significa, para um indivíduo, ser estrangeiro em todos os países e, portanto, carecer de direitos políticos e sofrer restrições em matéria de direitos civis — surge no século XIX, mostrando a existência do problema”¹¹¹.

A condição política e jurídica em que se encontravam tais pessoas tanto não representava um grande estorvo. Em 1905, Lassa Oppenheim considerou em seu Tratado que era mais difícil encontrar maneiras de o Direito Internacional lidar com casos de dupla nacionalidade do que com a ausência dessa. Assim, o jurista coloca que, à época, caso o número de apátridas se visse muito aumentado em um dado Estado, este poderia simplesmente os naturalizar (inclusive contra a vontade dos sujeitos, já que nenhum outro Estado teria o direito nem iria interferir) ou solicitar que deixassem o território¹¹².

De acordo com o estudo de 1949 sobre apatridia encomendado ao Secretário Geral das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social, durante o período de paz e estabilidade social entre o fim do século XIX e início do século XX os apátridas, além de serem poucos, viviam e representavam aos Estados uma situação tolerável, uma vez que a vida não era tão altamente organizada como passou a ser em especial após a Primeira Guerra Mundial. Nesse contexto, estrangeiros, qualquer que fosse seu *status*, tinham considerável liberdade e, assim, os apátridas gozavam, da mesma maneira, de um lugar no mundo, tendo a possibilidade de trabalhar sem empecilhos em qualquer área. Não havia, também, supervisão especial da polícia

¹⁰⁹ VISHNIAK, op. cit., p. 7; UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS. **A Study of Statelessness**. Documento das Nações Unidas: E/1112; E/1112/Add.1, p. 4.

¹¹⁰ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 4. Nesse sentido, a apatridia passa a ser entendida como condição concreta em conjunto ao desenvolvimento do Estado-nação e sua dependência da ideia de cidadania nacional.

¹¹¹ LAFER, op. cit., p. 138.

¹¹² OPPENHEIM, op. cit., p. 367.

sobre os estrangeiros, o que permitia ao apátrida, segundo palavras do próprio estudo, “levar uma existência mais ou menos normal, sem que sua incapacidade legal lhe causasse sérias dificuldades”¹¹³.

Um caso clássico de população apátrida que conseguia, ainda que de maneira limitada, manter-se sem um vínculo de cidadania ou nacionalidade até fins do século XIX é o dos judeus da Romênia. O tratamento reservado por esse Estado a essa população era há tempos reconhecido como discriminatório, motivo pelo qual o Tratado de Berlim de 1878 trazia um artigo especificamente designado a endereçar essa situação, dispondo, inclusive nomeadamente para a Romênia, sobre a proibição de discriminação por motivos de religião no gozo de direitos civis e políticos, admissão a cargos, funções ou honras públicos, ou no exercício de profissões ou indústrias. O artigo 7 da Constituição Romena de 1866 previa que apenas estrangeiros cristãos poderiam gozar do *status* de romenos, o que fazia com que todos os judeus que ali viviam e não possuíam uma outra nacionalidade permanecessem como apátridas. Como forma de evitar o disposto no Tratado de Berlim, os judeus eram considerados pelo Estado romeno como estrangeiros (o que durou até 1918), sendo obrigados a prestar serviço militar e recebendo tratamento em qualquer área de acordo com a discricção do governo, sem que houvesse qualquer Estado que pudesse exercer qualquer direito de proteção sobre os mesmos¹¹⁴. Ademais, sendo discriminados como estrangeiros, estavam expostos à possibilidade de expatriação forçada a qualquer momento a partir do ponto em que sua presença fosse imputada como perigosa à ordem pública ou à segurança do Estado^{115,116}.

Marc Vishniak, por sua vez, nota que em 1878 o Congresso de Berlim concedeu a independência completa da Romênia sob a condição que o novo Estado passasse a garantir a

¹¹³ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 9. Tradução livre. No original: “[...] he could lead a more or less normal existence, without his legal disability causing him any serious difficulties”.

¹¹⁴ OPPENHEIM, op. cit., p. 367; VISHNIAK, op. cit., p. 18; DONNER, op. cit., p. 158; PREUSS, Lawrence. International Law and Deprivation of Nationality. *Georgetown Law Journal*, v. 23, n. 2, p. 250-276, jan. 1925, p. 258.

¹¹⁵ PREUSS, op. cit., p. 258.

¹¹⁶ Atendendo aos interesses do poder instituído, tal discriminação favorecia e se servia da reciclagem de mitos políticos antissemitas mais tarde reabilitados pela Alemanha nazista, como demonstraram Raoul Girardet e Maria Luiza Tucci Carneiro. GIRARDET, Raoul. **Mitos e mitologias políticas**. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1987; CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Dez mitos sobre os judeus**. São Paulo: Ateliê Editorial, 2014.

cidadania e a liberdade religiosa a todos os habitantes. A nova Constituição, promulgada em 1879, não continha o mesmo artigo que a anterior, mas nem por isso representou grande melhora à situação dos judeus. O texto previa que o processo de naturalização dependeria do voto das duas casas do Parlamento e, ademais, o governo não teria a obrigatoriedade de tomar decisões sobre tais pedidos pelo período de dez anos. Nas quatro décadas que se seguiram, nota Vishniak que apenas 361 judeus (além de 838 veteranos que lutaram na Guerra de Independência da Romênia do Império Otomano) tiveram a nacionalidade romena aprovada pelo Parlamento, de forma que a grande maioria dos judeus romenos permaneceu apátrida. Lawrence Preuss, entretanto, indica que, até 1914, não mais do que dois mil judeus haviam logrado alcançar a naturalização¹¹⁷. Ademais, a perseguição sistemática do Estado romeno aos judeus, negando-lhes a nacionalidade, já era tão tradicional e flagrante que, segundo o autor, a necessidade de proteção internacional às minorias no período pós Primeira Guerra Mundial estava fortemente baseada nessa situação¹¹⁸.

Ainda que o Tratado de Minorias assinado pela Romênia após esta guerra previsse que todos os judeus apátridas habitantes de seu território se tornariam automaticamente cidadãos romenos, sem necessidade de demais formalidades, o que se seguiu foram normas que dificultaram ainda mais o processo de naturalização. Para Vishniak, embora nunca tenham sido publicizadas estatísticas oficiais, a Comissão de Observadores Americanos teria estimado que, em 1928, vinte mil famílias de judeus, 95% das quais os pais haviam nascido na Romênia, continuavam como apátridas, o que também era válido para parte dos judeus presentes na Hungria, Ucrânia, Rússia, Bulgária e outros territórios anexados¹¹⁹.

Outro exemplo de populações apátridas ainda no século XIX diz respeito à ocasião em que o governo da Prússia implementou a expatriação de diversas pessoas da parte norte de Schleswig no ano de 1865, logo após as províncias dinamarquesas de Schleswig-Holstein terem sido cedidas aquele Estado. A expatriação forçada se deu uma vez que tais cidadãos haviam

¹¹⁷ Idem, p. 259.

¹¹⁸ VISHNIAK, op. cit., p. 18-19.

¹¹⁹ Ibid, p. 18-19. Interessante notar decisão da Corte Suprema da Romênia de 1924 em que reconhece, fazendo referência ao período anterior a 1918, que, ainda que a situação jurídica dos judeus à época fosse controversa, restava admitido que eram considerados *heimatlos*, ou seja, apátridas, uma vez que nenhum texto legal reconhecia como cidadãos romenos aquelas pessoas que não tinham direitos plenos. Texto integral da decisão disponível em: **Revue de Droit International Privé**. Paris, 1926, p. 96.

optado pela nacionalidade dinamarquesa, o que ocasionou a negativa do governo prussiano de reconhecer tal opção, privando os filhos dessas pessoas de nacionalidade ao exigir a naturalização formal das crianças. Ainda, uma portaria de 1904 previa que os filhos deveriam ser tratados como apátridas que teriam perdido sua nacionalidade sem ter adquirido outra¹²⁰.

Tradicionalmente, as fontes permanentes de apatridia repousavam na ausência de normas gerais de nacionalidade, causando conflito entre leis, regulações, decretos e práticas administrativas de países diferentes¹²¹. No entanto, mesmo antes dos ocorridos a partir da Primeira Guerra Mundial, havia instâncias de apatridia resultada da retirada de nacionalidade, como analisaremos mais adiante, e de privação deliberada desse vínculo, como nos casos citados acima. Assim, a desnacionalização de indivíduos como modo de punição por atos criminosos ou mesmo por atividades políticas também representava fator importante nas ocorrências de apatridia. Uma dessas práticas era a retirada compulsória de nacionalidade daqueles que desertavam do serviço militar, ou mesmo serviam em outros países. Marc Vishniak nota, ainda, que em alguns casos, ocorria a desnacionalização de grupos de pessoas por motivos de origem ou pertença a populações específicas. No entanto, tais práticas não eram usuais e, ainda, sequer comparáveis à extensão que alcançaram mais tarde¹²².

Ainda que não representassem grande preocupações à comunidade internacional, fato é que, a partir do momento em que a utilização mais restrita da cidadania nacional passou a ser adotada pelos países, casos de apatridia ocorriam, e, de alguma maneira, os Estados deveriam lidar com essas pessoas, ainda que apenas quando fosse de seu interesse. Para Vishniak, sobre esse ponto:

Se uma esposa ou filho não tem nacionalidade, confusão e injustiça são praticamente inevitáveis. Nenhum Estado pode ficar despreocupado com o *status* pessoal e o direito de propriedade relacionado ao divórcio ou morte de um cônjuge ou pai de nacionalidade estrangeira, e com o *status* de filhos menores ou maiores de pais naturalizados. Todos os países sentiram a necessidade de tornar suas leis compatíveis com as dos outros países, não apenas porque de outra forma enfrentariam a contra discriminação e restrição dos direitos de seus próprios nacionais no exterior, mas

¹²⁰Ibid., p. 15.

¹²¹Ibid., p. 7; UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 4.

¹²² VISHNIAK, op. cit., p. 13.

também porque tiveram que evitar conflitos no campo do Direito Internacional Privado¹²³.

Segundo Vishniak, desde o início do século XVI propostas de uma codificação internacional unificada sobre o tema já estavam sendo levantadas¹²⁴. No entanto, o Estudo de 1949 sobre apatridia encomendado ao Secretário Geral das Nações Unidas pelo Conselho Econômico e Social levanta que tanto tratados bilaterais, quanto convenções gerais concluídos até o fim da década de 40 dificilmente continham cláusulas referentes às pessoas apátridas. Algumas convenções faziam exceção à regra, em especial aquelas que protegiam direitos e não pessoas de certas nacionalidades – como são os casos das Convenções de 1886 e 1908 sobre a proteção de obras literárias e artísticas –, concedendo o direito às pessoas apátridas de gozarem de suas provisões. As normas, tratados e regulamentações sobre estrangeiros em geral eram também aplicadas às pessoas apátridas, ainda que não as citassem nem levassem em conta sua posição específica. Nesse sentido, ainda antes da Primeira Grande Guerra, algumas legislações domésticas continham essas provisões, como nos casos da Suíça, Itália e Alemanha¹²⁵.

Situação relativamente diferente se apresentava para os refugiados, que, de acordo com Vishniak, eram tanto reconhecidos pela história como previstos nas normas internas e instrumentos internacionais. De fato, muito antes da apatridia, a situação do asilado era de grande recorrência, tendo feito parte da história humana desde tempos imemoriais. No entanto, eram raros os casos em que asilados (ou, mais tarde, refugiados) passavam a ser privados de sua cidadania, nacionalidade ou de seu *status* pessoal¹²⁶. Vishniak, escrevendo no tumultuado ano de 1945, chegou a afirmar que “em vários países os termos ‘refugiado’ e ‘imigrante’ foram, por muito tempo, sinônimos. Eles eram bem vindos e sua imigração era encorajada. Por outro lado, as pessoas apátridas sempre foram consideradas como ‘estrangeiros indesejáveis’ e largamente

¹²³Ibid., p. 40. Tradução livre. No original: “If a wife or child has no nationality, confusion and injustice are practically unavoidable. No state can remain unconcerned about the personal *status* and the right to property dependent on the divorce or death of a spouse or parent of foreign nationality, and about the *status* of minor or major children of naturalized parents. All countries have felt the need to make their laws conform with those of others, not only because they would otherwise face counter-discrimination and restriction of their own nationals' rights abroad, but also because they have had to prevent conflicts in the field of private international law”.

¹²⁴ Ibid., p. 40.

¹²⁵ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 13.

¹²⁶ Sobre a evolução do direito de asilo e sua relação com o refúgio, ver ANDRADE, op. cit.

ignoradas em várias legislações nacionais”¹²⁷. Essa ausência de reconhecimento formal viria a se modificar sob os auspícios da Liga das Nações e os primeiros documentos, já na década de 1920, formulados com vistas a abordar a situação dos milhões de apátridas saídos da Primeira Guerra Mundial e das políticas de desnacionalização soviéticas.

Sobre esta questão, José Henrique Fischel de Andrade, conceituado estudioso de Direito Internacional dos Refugiados, considera que, antes do século XX, nunca se fizera necessária uma mobilização internacional:

As incontáveis perseguições que ao correr dos séculos foram ensejadas pelos diversos motivos já mencionados, nunca trouxeram à organização estatal os transtornos que a comunidade internacional hodierna, em especial, a deste século, tem enfrentado.

Antes da Primeira Grande Guerra, como os problemas existentes ainda não tinham proporcionado a criação do Direito Internacional dos Refugiados, as soluções se davam ou pela concessão de asilo, ou pelo procedimento de extradição, conjugado com o Direito Penal Internacional. De qualquer modo, uma mobilização internacional nunca se fizera necessária: sempre houvera espaços físicos e intelectuais a serem preenchidos e, grosso modo, os Estados viam com bons olhos uma adição de elementos, economicamente bem situados e com disposição de trabalho, à sua população. Também os imigrantes, que antes eram bem-vindos pelos Estados sem que sofressem nenhuma discriminação, passaram a ser, em sua maioria, desencorajados.¹²⁸

John Stoessinger, reconhecido acadêmico da área da ciência política, afirma, por sua vez, que duas escolhas eram tradicionalmente reconhecidas para aqueles que haviam sido proscritos de suas comunidades, mesmo desde a Antiguidade: a fuga em busca de asilo ou a conversão. A ausência de restrições à migração possibilitava a primeira, e quanto à segunda, o autor considera que era possível mesmo em períodos das cruzadas ideológicas mais intensas. No entanto, o século XX teria introduzido novas forças sociais que restringiram criticamente estas duas vias históricas de fuga no decorrer de uma única geração, quais sejam, um novo racismo capaz de tornar a conversão quase impossível e uma rede universal de restrições migratórias que tornaram a fuga muito mais difícil. Em seus termos, “[...] o controle total do globo pelos Estados-nações

¹²⁷ VISHNIAK, op. cit., p. 10. Tradução livre. No original: “In a number of countries the terms ‘refugee’ and ‘immigrant’ were long synonymous. They were welcomed and their immigration was encouraged. On the other hand, stateless persons were always considered as ‘undesirable aliens’ and largely ignored in the several national legislations”.

¹²⁸ ANDRADE, op. cit., p. 20.

soberanos tornou possível a expulsão do homem da civilização. Neste sentido, o refugiado do século XX enfrenta uma situação sem precedentes na história”¹²⁹.

Hannah Arendt já havia observado essa mesma diferenciação e particularidade quanto à situação singular dos apátridas e refugiados no século XX, de maneira extremamente lúcida:

Os tratados de reciprocidade e os acordos internacionais teceram uma teia em volta da terra, que possibilita ao cidadão de qualquer país levar consigo a sua posição legal, para onde quer que vá [...]. No entanto, quem está fora dessa teia está fora de toda legalidade (assim, durante a última guerra, os apátridas estavam em posição invariavelmente pior que os estrangeiros inimigos, que ainda eram de certo modo protegidos por seus governos através de acordos internacionais). A perda da proteção do governo foi um fenômeno tão sem precedentes quanto a perda do lar. Os países civilizados ofereciam o direito de asilo àqueles que, por motivos políticos, haviam sido perseguidos por seus governos, e essa prática, embora nunca fosse incorporada oficialmente a qualquer constituição, funcionou bem no século XIX e ainda no início do século XX. A dificuldade surgiu quando se verificou que as novas categorias de perseguidos eram demasiado numerosas para serem atendidas por uma prática oficiosa destinada a casos excepcionais. Além disso, a maioria dos refugiados sequer poderia invocar o direito de asilo, na medida em que ele implicitamente pressupunha convicções políticas e religiosas que, ilegais ou combatidas no país de origem, não o eram no país de refúgio. Mas os novos refugiados não eram perseguidos por algo que tivessem feito ou pensado, e sim em virtude daquilo que imutavelmente eram — nascidos na raça errada (como no caso dos judeus na Alemanha), ou na classe errada (como no caso dos aristocratas na Rússia), ou convocados pelo governo errado (como no caso dos soldados do Exército Republicano espanhol).¹³⁰

Se, até meados da segunda década do século em questão a apatridia revelava uma situação relativamente tolerável, com o fim da Primeira Grande Guerra e as revoluções que se seguiram a situação se viu completamente alterada, e tal condição foi alçada à condição de fenômeno social capaz de afetar milhões de pessoas. Assim, diferentemente de seus precursores, que ainda encontravam um lugar no mundo, os apátridas emergentes no século XX estavam “genuinamente sozinhos”¹³¹. Se, para além das medidas pontuais de desnacionalização ou privação de nacionalidade, a apatridia até então representava uma condição muitas vezes

¹²⁹ STOESSINGER, op. cit. p. 3. Tradução livre. No original: “Hence, complete control of the globe by sovereign nation-states has made possible the expulsion of men from civilization. In this sense, the refugee of the twentieth century faces a situation without precedent in history”.

¹³⁰ ARENDT, op. cit., p. 400-401.

¹³¹ TRAVERSO, Enzo. **Fire and Blood: The European Civil War 1914 – 1945**. Tradução de David Fernbach. Verso, 2016, p. 121.

individual e resultado de conflito de leis, a essa época tanto suas motivações quanto sua extensão foram alteradas drasticamente.

Como fenômeno de massa, a condição específica da apatridia emergente passava a ser causada, em grande parte, por políticas baseadas na discriminação e perseguição por razões políticas, religiosas, raciais, dentre outras. Para aqueles que eram vítimas da reorganização de fronteiras e das crises sócio-políticas assistidas ao fim da Primeira Grande Guerra e que, com sorte, ainda retinham sua nacionalidade, a saída rápida e inesperada de seu país de residência muitas vezes também causava a perda de seus documentos de identificação. Sem formas de comprovar seu direito à proteção, por consequência acabavam por se juntar ao grande número de apátridas *de jure* que atravessavam as fronteiras da Europa¹³².

Não mais aqueles relativamente pouco apátridas dentro de seu próprio país de origem e que não enfrentavam enormes empecilhos na sua vida diária por conta dessa condição, o fluxo massivo de pessoas sem nacionalidade que começara a surgir se confundia à movimentação concomitante de refugiados entre fronteiras, estes saídos de seu país de origem por condições que muitas vezes colocavam sua vida em risco. Nesse novo contexto, poucos eram os apátridas que não necessitavam de proteção internacional legal e política. Embora não houvesse estatísticas sobre as pessoas sem nacionalidade que não eram ao mesmo tempo refugiadas, o que se poderia dizer é que seu número era realmente limitado¹³³.

Enquanto a vida não era tão altamente organizada, a apatridia poderia representar uma situação tolerável aos indivíduos e à comunidade internacional. No entanto, desde que o número de pessoas em tal situação havia aumentado vertiginosamente, ao lado da necessidade crescente do Estado-nação em monopolizar os “meios legítimos de movimentação” e de identificação¹³⁴, a situação mudara completamente.

A partir da Primeira Guerra Mundial, os passaportes passaram a fornecer a prova de identidade e nacionalidade. Ao passo que o passaporte surgiu como parte do processo de democratização durante a Revolução Francesa e serviu principalmente como

¹³² VISHNIAK, op. cit., p. 15.

¹³³ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 4; VISHNIAK, op. cit., p. 7.

¹³⁴ TORPEY, op. cit.

documento de viagem, terminou por tornar-se o símbolo moderno por excelência para definir a inclusão e a exclusão no sistema de Estado-nações em vigor até o século XX. A experiência da apatridia como uma vida no limbo legal corresponde, assim, à importância cada vez maior do sistema de passaporte no século XX. Após o 'longo século XIX', uma era de movimentos nacionais e a concomitante emergência de novos Estados-nações, o século XX foi uma era não apenas de guerras mundiais, mas também de Estados-nações em evolução, recém-formados, em colapso e em reconfiguração. Numerosas alterações violentas e internacionalmente sancionadas de territórios e fronteiras acompanharam estes desenvolvimentos, resultando eventualmente em um número crescente de apátridas sem nenhuma proteção legal¹³⁵.

O Estudo sobre apatridia publicado pelas Nações Unidas em 1949 reforça como um contexto de controle aumentado sobre os estrangeiros, reestabelecimento do sistema de passaportes e vistos e regulações sobre uma série de aspectos da vida social (como trabalho, exercício da profissão, comida, habitação, movimento interno nos países, etc) era capaz de colocar a pessoa apátrida, diferentemente de antes, em contato constante com as autoridades e consciente de seu *status* desfavorecido¹³⁶. O requisito de posse de um passaporte passava a ser obrigatório na maior parte dos movimentos regulares entre fronteiras, e, obviamente, ao apátrida lhe faltava esse tão precioso documento¹³⁷. Sua importância era tão grande que, como veremos adiante, a criação do Passaporte Nansen representou medida essencial na identificação e permissão para o movimento dos apátridas e refugiados nas décadas seguintes à Primeira Guerra.

A hesitação dos países em receber os apátridas certamente não se vinculava apenas à questões técnicas como a falta de um passaporte. No entanto, este fato era reflexo – ao mesmo tempo em que favorecia – do “etiquetamento” com o *status* de indesejável, fundamentado na situação de vulnerabilidade em que essas pessoas se encontravam. Sem papéis, as autoridades dos países sequer tinham elementos para identificar e reconhecer o *status* legal dessas pessoas,

¹³⁵ RÜRUP, op. cit., p. 114-115. Tradução livre. No original: “From the First World War on, passports provided proof of identity and nationality. While the passport first appeared as part of the democratization process during the French Revolution and mainly served as a travel document, it became *the* modern symbol par excellence for defining inclusion and exclusion in the nation-state system in place by the twentieth century. The experience of statelessness as a life in legal limbo thus corresponds to the ever-growing importance of the passport system in the twentieth century. After the “long nineteenth century,” an era of national movements and the attendant emergence of new nation-states, the twentieth century was an era not only of world wars but also of nation-states in flux, newly forming, collapsing, and being reconfigured. Numerous violent, but also internationally sanctioned revisions of territories and borders accompanied these developments, eventually resulting in a growing number of stateless people with no legal protections”.

¹³⁶ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 10.

¹³⁷Ibid., p. 15.

o que as tornaria facilmente suspeitas. Além disso, a ausência de garantia de reciprocidade entre o Estado receptor e o Estado de origem era um dos maiores problemas: caso o primeiro recebesse o apátrida, não haveria para onde o deportar, caso necessário, e, se expulso, nada garantia que lograria acesso a outro país. Ademais, nenhum país se encontrava na situação de o proteger ou intervir em sua parte em qualquer situação em que isso fosse demandado. Em outras palavras, o apátrida era um peso ao país receptor, que não recebia qualquer garantia da segurança e das benesses vindas da presença daquelas milhares de pessoas em seu território.

O Estudo de 1949 coloca nos seguintes termos uma das consequências da ausência de *status* jurídico das pessoas apátridas e seu constante errar entre as leis:

O apátrida em relação ao qual foi emitida uma ordem de expulsão e que não pode entrar legalmente em nenhum outro país é obrigado a permanecer escondido, desobedecendo à ordem, ou a entrar no território de um país vizinho por meios fraudulentos. Em ambos os casos, ele vive sob uma ameaça constante até o dia em que é descoberto, preso e sentenciado. Após ter cumprido sua sentença, ele é conduzido até a fronteira. Como não há saída para esta situação, a sentença segue a sentença e o apátrida se torna um fora-da-lei¹³⁸.

Raymond Fatou, Procurador-Geral Adjunto do Tribunal de Aix, escrevia em 1936 na *Nouvelle Revue de Droit International Privé* sobre a situação dos apátridas frente às medidas de expatriação forçada colocadas em práticas então pela França:

Se eles tentam sair da França, veem as fronteiras se fecharem sobre eles, a polícia de países diferentes, e até mesmo de cidades diferentes no mesmo país, voltam a eles impiedosamente, jogando uma espécie de jogo de bola com eles. Saindo da prisão após uma série de encarceramentos por ordens de deportação, eles vêm aos nossos escritórios para nos implorar que finalmente lhes mostremos o caminho que devem tomar para voltar à legalidade.

Magistrados, Advogados, não podemos dar-lhes o menor conselho! Quero dizer, o menor conselho correto, porque não podemos sugerir que cruzem a fronteira ilegalmente ou que embarquem clandestinamente¹³⁹.

¹³⁸Ibid., p. 16. Tradução livre. No original: “The stateless person in respect of whom an expulsion order has been issued and who is unable to enter any other country legally is obliged either to remain in hiding, disobeying the order, or to enter the territory of a neighboring country by fraudulent means. In both cases he lives under a constant threat until the day when he is discovered, arrested and sentenced. After having served his sentence he is conducted to the frontier. As there is no way out of this situation, sentence follows sentence and the stateless person becomes an outlaw”.

¹³⁹FATOU, Raymond. Le problème soulevé par la présence en France des étrangers indésirable. **Nouvelle Revue de Droit International Privé**. Paris, 1936, p. 271. Tradução livre. No original: “S'ils tentent de quitter la France, ils voient les frontières se fermer à leur approche, les polices des différents pays, et même des différentes villes d'un même pays les refourent impitoyablement, se livrant avec eux à une sorte de jeu de balle. Sortant de prison

Essa mesma questão é analisada por Arendt, em *Origens do Totalitarismo*:

Pode parecer que essa indeportabilidade de uma pessoa sem Estado impedisse um governo de expulsá-la; mas, como o homem sem Estado — um fora-da-lei por definição — era uma ‘anomalia para a qual não existia posição apropriada na estrutura da lei geral’, ficava completamente à mercê da polícia, que, por sua vez, não hesitava muito em cometer atos ilegais para diminuir a carga de *indésirables* no país. Em outras palavras, o Estado, insistindo em seu soberano direito de expulsão, era forçado, pela natureza ilegal da condição de apátrida, a cometer atos confessadamente ilegais.¹⁴⁰

Vishniak considera, em seu artigo de 1945, que a condição de apatridia significava a privação total de direitos, gerando situações de “desenraizamento” e “insegurança física e psicológica”¹⁴¹, a saber:

- não era possível a esses sujeitos terem um passaporte para se movimentarem a outro país e enfrentavam empecilhos para mudarem de residência dentro do próprio país em que se encontravam;
- viam-se impossibilitados de obter meios de vida, alcançar qualquer posição no serviço público, civil, ou ter parte em alguma organização profissional;
- enfrentavam impossibilidade ou dificuldade de serem admitidos em escolas e concluírem atos civis como casamento, divórcio, contratos e posse de imóveis;
- viam-se sem proteção de qualquer Estado, o que terminava por criar inconveniências não apenas para os próprios, senão até mesmo para aqueles com os quais vivia¹⁴².

après une série d’incarcérations pour infraction à arrêté d’expulsion, ils viennent jusque dans nos cabinets nous supplier de leur montrer enfin quelle route ils doivent prendre pour rentrer dans la légalité. Magistrats, Avocats, sommes dans l’impuissance de leur fournir le moindre conseil ! j’entends : le moindre conseil correct, car nous ne pouvons cependant pas leur suggérer de franchir la frontière en fraude, ou de s’embarquer clandestinement”.

¹⁴⁰ ARENDT, op. cit., p. 387, grifo no original.

¹⁴¹ VISHNIAK, op. cit., p. 3. Tradução livre. No original: “[...] statelessness means uprootedness, physical and psychological insecurity [...]”. Sobre assunto, ver também TODOROV, op. cit. Com relação aos possíveis reflexos causados pela condição de apatridia e de refúgio, bem como pelos horrores vividos pelos diversos grupos que se viram sob os desmandos de regimes autoritários e totalitários no século XX, convém citar a seguinte obra: LASCH, Christopher. **O mínimo eu**: sobrevivência psíquica em tempos difíceis. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

¹⁴² Ibid, p. 8.

Como observava também o Estudo de 1949, o apátrida passava a ser tratado muito mais como um indivíduo a ser vigiado do que um ser humano de quem os direitos deveriam ser respeitados. A inferioridade de seu *status* legal em verdade se refletia em sua própria posição social, gerando preconceitos e instigando atos de violência física e simbólica contra o apátrida, que passava a ser visto com desconfiança e a partir da suspeita¹⁴³. Os autores Mark Manly e Laura Van Wass completam que, “embora inegavelmente uma anomalia legal, em seu âmago a apatridia também é uma condição humana. Ela afeta as pessoas – muitas vezes de forma devastadora”¹⁴⁴.

Assim, genuinamente sozinhos, esses novos sujeitos apátridas se encontravam em um novo contexto quando alcançaram o século XX. Nas palavras de Hannah Arendt, “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”¹⁴⁵.

1.3 Desnacionalização como fenômeno histórico

Conforme discutido anteriormente, o Estado-nação moderno, em sua constituição, pressupõe não apenas um povo e um território conjugados a sua estrutura, senão também a soberania é seu elemento constitutivo, investindo-lhe de autoridade, tanto interna, quanto externamente, frente as suas contrapartes. Tendo um povo que a ele se conjuga, todos os habitantes em seu território fazem parte inerente de sua jurisdição. Dessa maneira, uma das manifestações da soberania do Estado-nação repousa exatamente em sua competência pessoal

¹⁴³ UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS, op. cit., p. 25.

¹⁴⁴ MANLY, Mark; VAN WASS, Laura. The State of Statelessness Research: a Human Rights Imperative. **Tilburg Law Review**, V. 19, 2014, p. 3-10, p. 5. Tradução livre. No original: “[...] although undeniably a legal anomaly, at its heart statelessness is also a human condition. It affects people – often in devastating ways”. Neste ponto, os autores notam como a condição de apatridia, para além de impactar na possibilidade de exercer direitos, tem efeitos também no âmbito psicossocial e nas possibilidades de vida das pessoas. Esse não é, entretanto, o foco da presente dissertação. Mas cremos ser necessário frisar o alcance extremamente extenso de uma condição inicialmente retratada como simplesmente jurídica.

¹⁴⁵ ARENDT, op. cit., p. 369.

de definir quem, por quais critérios e por meio de quais mecanismos jurídicos compõe o rol de seus nacionais¹⁴⁶.

Laura Van Wass, eminente acadêmica sobre apatridia da Universidade de Tilburg, considera que, com a chegada do ideal de povo soberano, o significado de fazer parte de um Estado-nação cresceu conjuntamente. Com o maior poder do povo e não mais de um monarca supremo, os membros da nação, entendidos de maneira conjunta como povo, passaram a ter a prerrogativa de influência sobre os negócios do Estado e da política, ainda que não de forma ilimitada. Consequentemente, não apenas interessou ao Estado, senão também se fez fundamental, que este passasse a regular de maneira mais estrita seus nacionais. Assim, durante o final do século XIX e começo do século XX, a soberania dos Estados em determinar as questões de nacionalidade era considerada virtualmente irrestrita¹⁴⁷.

Telma Lisowski, acadêmica brasileira da área de Direito Constitucional, observa que tanto a atribuição de nacionalidade quanto a escolha dos critérios para outorga ou retirada de nacionalidade foram entendidas por muito tempo (e ainda são assim compreendidas pela posição dominante na doutrina e na jurisprudência) como prerrogativa única e exclusiva de cada um dos Estados, sendo uma das principais decorrências da própria soberania. Dessa maneira, cairia no domínio de cada Estado se utilizar das nuanças que lhe ocorressem na investida tanto de definir seus membros quanto de retirar essa condição, ainda que de maneira não consentida¹⁴⁸. Impossível não reconhecer que, desde fins do século XIX e início do século XX, mudanças de grandes proporções ocorreram no campo do Direito Internacional, impactando de maneira fundamental a margem de ação dos Estados. No entanto, até os dias presentes, a autoridade em matéria de definição do pertencimento jurídico como membro do Estado permanece como ponto crucial da soberania desta instituição, sendo, em grande parte ainda, de sua exclusiva competência¹⁴⁹.

¹⁴⁶ LAFER, op. cit., 136; VAN WASS, op. cit., p. 35.

¹⁴⁷ VAN WASS, op. cit., p. 35.

¹⁴⁸ LISOWSKI, op. cit., p. 121.

¹⁴⁹ VAN WASS, op. cit., p. 35.

Nesse contexto, Van Wass não se surpreende com o fato de que as primeiras abordagens do Direito Internacional sobre nacionalidade não fossem no sentido interferir na competência dos Estados quanto à regulação do vínculo de nacionalidade¹⁵⁰. Oppenheim, em 1905, observava que apenas os casos de aquisição e perda de nacionalidade por cessão de território e por subjugação de um Estado a outro após conquista tinham limites estabelecidos pelo Direito Internacional consuetudinário. Quaisquer dos outros modos praticados pelos Estados não se viam limitados e, como consequência necessária dessas práticas diversas, restavam os casos de apatridia e dupla nacionalidade¹⁵¹.

Lawrence Preuss, eminente professor da área de Direito Internacional, trinta anos adiante, notava que, à época, cada Estado continuava a usufruir, em princípio, da competência exclusiva tanto sobre a aquisição quanto acerca da perda de nacionalidade. No entanto, havia limites em tal discricção, representados pelas obrigações advindas de acordos com outros Estados e de princípios do Direito Internacional (escassos, entretanto, nesse período). Segundo o autor, não eram frequentes à época os casos de Estados que fugiam aos modos normalmente reconhecidos de atribuição e retirada de nacionalidade, além de haver pouca evidência sobre a real existência de limitações baseadas nas práticas internacionais. Assim, tais restrições permaneciam amplamente na esfera conjectural e hipotética¹⁵².

Para Van Wass, ainda que houvesse tal liberdade por parte dos Estados, nunca havia sido retirado de pauta que questões de nacionalidade poderiam vir a ser assunto sujeito à regulação pelo Direito Internacional, caso assim fosse consentido entre os Estados¹⁵³. Mais adiante, a existência massiva da condição de apatridia forçaria esse caminho. Assim que em 1895 o Instituto de Direito Internacional, reconhecendo a condição de apatridia como uma anomalia na esfera internacional, havia discutido e formulado princípios asseverando que ninguém deveria permanecer sem nacionalidade ou ter duas nacionalidades simultaneamente; que todos deveriam ter o direito de mudar de nacionalidade; e que a desnacionalização não deveria ser imposta como

¹⁵⁰Ibid., p. 36.

¹⁵¹ OPPENHEIM, op. cit., p. 362.

¹⁵² PREUS, op. cit., p. 254.

¹⁵³ VAN WASS, op. cit., p. 36.

modo de punição¹⁵⁴. Outro reflexo dessa movimentação – e que Lawrence Preuss, em 1935, já reconhecia como motivo das limitações em matéria de nacionalidade existentes à época – é o caso dos Decretos de Nacionalidade de Tunísia e Marrocos, decidido pela antiga Corte Permanente de Justiça Internacional no ano de 1923, que passava a ser o caso de maior influência no campo do Direito Internacional sobre o assunto.

Na ocasião, a Corte foi solicitada a determinar se os decretos de nacionalidade emitidos pela França em seu Protetorado na Tunísia e Marrocos no ano de 1921 se tratavam de questão puramente de jurisdição doméstica e, de tal maneira, fora das competências consultivas da Liga das Nações. A decisão da Corte confirmava o que se mostrava pertinente até então: de que questões relacionadas à nacionalidade eram do domínio reservado dos Estados. No entanto, a Corte deixava evidente que, embora fosse essa a posição à época, caso o Direito Internacional de desenvolvesse a partir daí de maneira oposta, os Estados poderiam mais adiante encontrar limitações a sua soberania nesse tema¹⁵⁵. Importante notar que tal disputa e sua subsequente decisão ocorriam em meio aos primeiros anos após a comunidade internacional ter assistido às primeiras políticas de desnacionalização em massa, ocorridas sob o regime soviético.

A situação começara a se modificar e, como reflexo da percepção e preocupação crescentes da comunidade internacional sobre a necessidade de endereçar as questões de apatridia e disputas relacionadas à nacionalidade de forma cooperativa e a nível internacional, em 1930, durante a Conferência para a Codificação do Direito Internacional, sob os auspícios da Liga das Nações, foi elaborada a Convenção de Haia concernente a certas Questões relativas ao Conflito de Leis sobre a Nacionalidade¹⁵⁶, acompanhada do Protocolo Relativo a um caso de Apatridia¹⁵⁷ e do Protocolo Especial sobre Apatridia¹⁵⁸. Tratava-se da primeira tentativa internacional de regular o assunto de maneira global, de forma que os Estados acordassem uma

¹⁵⁴ DONNER, op. cit., p. 44. Para maiores detalhes sobre as iniciativas do Instituto Internacional de Direito, da Associação de Direito Internacional e demais movimentações à época, ver DONNER, op. cit.

¹⁵⁵ VAN WASS, op. cit., p. 37.

¹⁵⁶ LIGA DAS NAÇÕES. **Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law**. Treaty Series, V. 179, N. 4137, p. 89 – 113, 12 abr. 1930.

¹⁵⁷ LIGA DAS NAÇÕES. **Protocol relating to a Certain Case of Statelessness**. Treaty Series, V. 179, N. 4137, p. 115 – 126, 12 abr. 1930.

¹⁵⁸ LIGA DAS NAÇÕES. **Special Protocol concerning Statelessness**. C.27.M.16.1931.V, 12 abr. 1930.

série de princípios e padrões básicos com vistas a resguardar esse direito, gerando, assim, um primeiro documento de natureza legal^{159,160}.

O artigo 1º da Convenção institui, em sua primeira frase, que “cabe a cada Estado determinar, segundo sua própria legislação, quem são os seus cidadãos”¹⁶¹, reafirmando a soberania dos Estados em regular a atribuição de nacionalidade. No entanto, a continuação do artigo, ao enunciar que “essa legislação será reconhecida por outros Estados na medida em que seja compatível com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade”¹⁶², torna evidente o aspecto que já vinha sendo estimulado em âmbito internacional: de que uma tal competência legislativa não equivalia à onipotência. Quanto a esse ponto, Van Wass considera que a Convenção de Haia de 1930 marcava a emergência de uma tendência gradual de aceitar limites à competência exclusiva dos Estados em matéria de nacionalidade¹⁶³.

Interessante notar que, mesmo quase uma década depois das primeiras medidas de desnacionalização em massa, que inflaram enormemente o contingente de refugiados nunca antes visto, Preuss, em 1935, reafirmava que a Conferência que deu origem à Convenção evitou tratar diretamente sobre a legalidade em âmbito internacional de medidas de privação de nacionalidade implementadas pelos Estados¹⁶⁴. Para além de uma falta de inclinação geral em estabelecer limitações definitivas à competência do Estado na matéria¹⁶⁵, Ruth Donner alertou para o fato de que a Conferência teria expressamente rejeitado a possibilidade de formular limitações ao direito dos Estados de regular não apenas a aquisição como também a perda de

¹⁵⁹ PREUSS, op. cit., p. 266; VAN WASS, op. cit., p. 37. Fala-se da Convenção de Haia como primeira tentativa de regulação da nacionalidade de maneira global uma vez que, como comentado anteriormente, já havia tentativas, ainda que iniciais, a nível internacional de tratar os problemas relacionados à nacionalidade e à apatridia em específico, contudo, de forma tangencial, como o citado caso do Congresso de Berlim em 1878, que previa aos Estados do Leste Europeu que garantissem tratamento igualitário para com os seus sujeitos, como na situação da Romênia em relação aos judeus, considerados apátridas. DONNER, op. cit., p. 158.

¹⁶⁰ Outro debate que permeava desde há muito as discussões sobre a soberania dos Estados em matéria de nacionalidade era o de se medidas de retirada compulsória de nacionalidade, em especial aquelas feitas de maneira massificada, violavam ou não as normas do direito internacional. Para mais informações sobre esse ponto, ver ABEL, Paul. Denationalization. *The Modern Law Review*, v. 6, n. 1/2, p. 57-68, dez 1942.

¹⁶¹ Tradução do texto do artigo 1º da Convenção para o português em: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares* n.22. 2014, p. 8.

¹⁶² *Ibid.*, p. 8.

¹⁶³ VAN WASS, op. cit., p. 38.

¹⁶⁴ PREUSS, op. cit., p. 269.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 268.

nacionalidade¹⁶⁶, ainda que fosse exatamente nessa quase onipotência que repousavam as medidas que criaram um caos sem precedentes de apátridas anos antes à comunidade internacional.

Miriam Rürup identifica cinco causas gerais de apatridia, tanto históricas como particulares, nos dois períodos que sobrevieram às duas Grandes Guerras Mundiais, sendo diretamente relacionadas ou como reflexo da soberania dos Estados em matéria de nacionalidade. São esses motivos:

- o caso de pessoas que, ainda que capazes de comprovar sua nacionalidade formal, optaram por não o fazer, passando a ser consideradas apátridas *de facto*, muitas vezes motivadas pela própria não aceitação dos regimes autoritários em voga em seu país;
- leis incompatíveis sobre atribuição de nacionalidade a filhos de pais estrangeiros ou naturalizados, que não garantiam que o vínculo fosse transmitido automaticamente dos genitores aos descendentes;
- conflitos entre leis de diferentes países com relação à nacionalidade da mulher, geralmente baseada no princípio derivativo, tornando-a dependente da situação e das leis concernentes à nacionalidade de seu pai ou marido;
- leis incompatíveis sobre nacionalidade no momento posterior à mudanças territoriais, especialmente no contexto de dissolução de impérios e criação de novos Estado-nações no continente europeu após a Primeira Guerra;
- e, por fim, majoritariamente aquelas ações dos Estados contra seus próprios cidadãos, por meio de leis que permitiam a expatriação e a retirada de nacionalidade de seus sujeitos (sejam natos ou naturalizados) por motivos diversos, como residência em território estrangeiro, aquisição de outra nacionalidade, assunção de postos oficiais ou de serviço militar em outros Estados, ofensas criminais e,

¹⁶⁶ DONNER, op. cit., p. 180.

finalmente, por motivos discriminatórios, como oposição política ou por motivos alegadamente raciais¹⁶⁷.

O presente estudo se volta à última dessas causas, particularmente em seu aspecto discriminatório e sua emergência como fenômeno de massa entre as duas Grandes Guerras. Com o objetivo de contextualizar as medidas de desnacionalização optamos por esboçar um breve histórico sobre tais projetos.

Em termos gerais, a desnacionalização pode ser entendida como a retirada não consensual de nacionalidade de um indivíduo por parte de seu próprio Estado¹⁶⁸. Se diferencia, portanto, da perda de nacionalidade, uma vez que não compreende os casos de renúncia voluntária por parte do indivíduo, e da privação desde o nascimento, uma vez que prevê a retirada da nacionalidade já atribuída e legalmente reconhecida. Ainda, não se trata de um modo de perda de nacionalidade automático, senão baseado em uma decisão de autoridade pública do Estado do qual o indivíduo é nacional, visando exatamente a revogação do vínculo. Dessa maneira, ao transformar o indivíduo em não-nacional, a desnacionalização implica em colocar um fim às responsabilidades especiais e aos direitos que são consequências necessárias desse vínculo. Fazendo-o, o Estado corta os vínculos legais e a responsabilidade moral sobre o indivíduo (ou grupo de indivíduos), tornando possível sua expulsão ou exclusão, especialmente por meio da perda do direito de residência no território do Estado e ao tornar sua deportação uma possibilidade¹⁶⁹.

Ainda que tais medidas tenham levantado preocupação a nível internacional após as primeiras décadas do século XX, exatamente pelas consequências extensas que causaram à relação entre os Estados ao criar um contingente de milhões de pessoas apátridas, em verdade tanto ideias quanto práticas correlatas são longamente conhecidas. Como observa Gibney¹⁷⁰,

¹⁶⁷ RÜRUP, op. cit., p. 118 – 121.

¹⁶⁸ Nos casos em que compreende pessoas naturalizadas, essa medida recebe o nome particular de desnaturalização. Não deixa de ser, portanto, parte da desnacionalização uma vez que compreende primariamente a retirada da nacionalidade.

¹⁶⁹ GIBNEY, Matthew J. Denationalisation and discrimination. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, V. 46, N. 12, p. 2551-2568, 2020a, p. 2552.

¹⁷⁰ GIBNEY, Matthew J. Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power. *Citizenship Studies*, V. 24, N. 3, p. 277-300, 2020b, p. 279.

historicamente, as diferentes comunidades políticas encontraram variadas formas de expulsão dos seus sujeitos indesejáveis, como, por exemplo, as migrações em massa causadas tanto pela ação direta do poder político em perseguir e expropriar populações específicas, quanto indireta ao negarem proteção a tais grupos (vide as conhecidas experiências dos pogroms). No entanto, o autor considera que essas medidas se diferenciam do desenvolvimento de um poder legítimo de expulsão dos indivíduos de suas comunidades políticas, na maior parte por terem sido tipicamente episódios esporádicos e terem ocorrido fora da operação usual da lei¹⁷¹.

Contrariamente, a medida de retirada de cidadania – quase que inevitavelmente acompanhada da expulsão do indivíduo por meio de seu banimento da comunidade política –, era prática comum e sancionada durante toda a antiguidade e nos séculos que se seguiram¹⁷². A ideia e a medida do banimento, como veremos adiante, demonstraram ser essa uma prática tipicamente oficial e formal de punição codificada em lei e parte de uma série de sentenças (o que poderia incluir também multas, punições corporais, prisão e mesmo a morte) proferidas por tribunais e outros órgãos de sentença. O recurso ao banimento previa, assim, ainda que diferentes maneiras de acordo com cada contexto histórico, a expatriação do indivíduo do território da comunidade política, implicando, conjuntamente, a perda de direitos e privilégios associados ao pertencimento à comunidade. Nesse sentido, o banimento, como ato simbólico e legal de rejeição comunitária, implementado de maneira formal, regular e individualizada, lança luz sobre o desenvolvimento histórico do que poderia ser chamado de um poder legítimo de expulsão das comunidades políticas, se aproximando, em certo grau, das medidas de desnacionalização sobre as quais aqui tratamos¹⁷³.

Em suas diversas formas, a medida de banimento e expulsão de um indivíduo das fronteiras da comunidade política servia, segundo Gibney, tanto na República Romana quanto na Grécia antiga, como controle social e punição a ofensas criminosas variadas, sendo por vezes acompanhada da perda da cidadania. Compreendia um fenômeno complexo, variando de uma simples proibição de retorno a uma deportação para um lugar específico e não desejado. Ainda que aplicada tanto a cidadãos quanto a não cidadãos, com efeito sua relação com esse *status* era

¹⁷¹ GIBNEY, 2011, p. 6.

¹⁷² *Ibid.*, p. 6.

¹⁷³ GIBNEY, 2020b, p. 279.

distintiva das demais punições, uma vez que os direitos e privilégios que tal punição previa retirar – como o direito de igualdade de tratamento, de voto, de propriedade – eram, especialmente na Grécia, exclusivos dos cidadãos. Mais tarde, seu desenvolvimento durante a Idade Média e mesmo durante o período do Iluminismo ainda era reclamado, sendo legalmente e moralmente reivindicado como forma de punição legítima. Fato é que o banimento, nas suas múltiplas formas, buscava implicar uma espécie de morte, que, evitando o fim da vida física de um indivíduo, se caracterizava como uma morte cívica. Nesses diversos contextos, a lei e o ato de banir serviam, assim, como forma de retirar o infrator do seio da comunidade, evitando vinganças, perigos e servindo de exemplo aos demais, além de configurar uma forma de purificação da sociedade ao retirar do seu meio aqueles membros que ameaçavam desconstruir as fronteiras simbólicas de coesão da comunidade,¹⁷⁴.

Matthew Gibney, contudo, considera que as práticas de banimento, expulsão e deportação, até então utilizadas como punição habitual e sancionadas legalmente, se viram limitadas tanto em seu âmbito prático quanto normativo com as mudanças ocorridas entre o final do século XVIII e a metade do século XIX. Conforme tratado nas seções anteriores, o processo de construção do Estado-nação e a ideia de soberania popular que o fundamentava enrijeciam as sociedades como unidades que necessitavam de uma definição de seus membros mais evidente e rígida, potencializando a importância política e simbólica das fronteiras territoriais ao reforçar as fronteiras ideacionais (e, conseqüentemente, tornadas jurídicas) entre membros e não membros da comunidade. O desenvolvimento de mecanismos cada vez mais burocratizados e controladores dos movimentos e das identidades, como analisado anteriormente, aparecia como chave nessa transformação. Ao mesmo tempo, o jogo de soberania entre os Estados como sujeitos de uma comunidade internacional reforçava cada vez mais as fronteiras físicas, e os ônus entre as partes de expulsar e ter de receber indivíduos não desejados vindos de outros Estados irrompiam com mais força. Nas palavras de Gibney:

O efeito do nacionalismo em reorientar a relação entre o Estado e seus cidadãos também afetou aos Estados que procediam com a expulsão. A alegação de que cada Estado era o Estado de um povo particular e único tornou mais difícil para os Estados se engajarem no tipo de absolvição de responsabilidade para com um cidadão que era central ao ato do banimento. Além disso, o direito dos Estados de expulsar não-cidadãos de seu território exigia um dever correlato por parte dos Estados em aceitar

¹⁷⁴ GIBNEY, 2020b.

seus cidadãos retornados de outros Estados. Esses deveres e obrigações começaram a se cristalizar na prática internacional durante o século XIX, quando vários tratados internacionais incluíam deveres de aceitar o retorno de nacionais (Noll 2005, 495).¹⁷⁵

Muitos desses enfrentamentos se deram, portanto, com o crescente acirramento em torno do ideal de soberania dos Estados-nações, à época em desenvolvimento, sobre a definição de seus membros e as obrigações contraídas para com os mesmos e frente à comunidade internacional. Fischer Williams, escrevendo em 1927, considerava que a atitude geral do mundo com relação à questões como migração e expatriação forçada de indivíduos eram, à época, fundamentalmente diversas dos séculos anteriores. Não era mais possível “enviar os indesejáveis para o exterior”, de forma que “os restos podem ser jogados da janela da cabana de um colono em um campo; em uma cidade tal prática é inadmissível”¹⁷⁶.

Matthew Gibney observa que a comparação entre as práticas da desnacionalização e do banimento tem o privilégio de explicitar o caráter particular da primeira delas. A punição legal pelo banimento, onipresente não só na antiguidade, mas também, para além do período medieval, no início da Europa Moderna, previa a expulsão do indivíduo da comunidade, fosse uma cidade, uma província ou um Estado, e, por meio de um ato unilateral de rejeição, seu sujeito perdia todos os direitos advindos de sua associação à comunidade exatamente por ter cometido atos considerados indignos de um membro, conseqüentemente sendo ordenado que se retirasse ou fosse a força retirado do território em questão. Assim, suas funções ideológicas e legais primárias eram capazes de transformar o então membro da comunidade em um proscrito ou pária dessa sociedade, proibido de retornar, fosse de maneira permanente ou por um período restrito¹⁷⁷.

¹⁷⁵ GIBNEY, 2011, p. 8. Tradução livre. No original: “The effect of nationalism in reorienting the relationship between the state and its citizens also affected expelling states. The claim that each state was the state of a particular and unique people made it more difficult for states to engage in the kind of absolution of responsibility for a citizen central to banishment. Moreover, the right of states to expel non-citizens from their territory required a correlative duty on the part of states to accept their nationals back from other states. These duties and obligations began to congeal into international practice during the nineteenth century when a number of international treaties included duties to accept the return of nationals (Noll 2005, 495)”.

¹⁷⁶ WILLIAMS, op. cit., p. 57. Tradução livre. No original: “It is no longer possible to send undesirables abroad. Slops may be thrown out of the window of a settler’s hut on a prairie; in a town such practice is inadmissible”.

¹⁷⁷ GIBNEY, 2020a, p. 2553.

Por outro lado, para Gibney a desnacionalização, que passou a ser algo utilizado de maneira comum no início do século XX, embora também envolva a perda do direito à associação ou ao pertencimento como membro de uma comunidade, distintivamente opera em contextos institucionais e ideológicos particulares. Nas palavras do autor:

A ideologia do nacionalismo, elucidando um vínculo ostensivamente natural entre um determinado povo e uma sociedade, torna mais difícil para um Estado simplesmente absolver-se da responsabilidade por um determinado cidadão. Esta dificuldade é reforçada pelo desenvolvimento de um sistema internacional que exaustivamente divide o mundo em unidades de membros soberanos. [...] Para que a desnacionalização seja legítima em um mundo de Estados, a comunidade que expulsa não pode simplesmente caracterizar o antigo cidadão como um pária. O indivíduo deve ser retratado como alguém que mais exatamente pertence a outro Estado; o indivíduo deve ser transformado em um *estrangeiro*¹⁷⁸.

Assim, se tanto a desnacionalização como a apatridia não são produtos exclusivamente contemporâneos, verdade é que o contexto institucional e ideológico que possibilitou serem utilizadas de maneira massiva e legítima era diverso do período anterior ao século XX. Essa nova conjuntura, ao produzir dificuldades às comunidades políticas interessadas em simplesmente se livrar de seus cidadãos, faz observar que antes do citado período a medida legítima por parte do Estado de desnacionalizar e transformar membros seus em estrangeiros – em muitos casos, em apátridas – era uma medida excepcional, aplicada apenas em casos individuais (como o banimento o fazia anteriormente), e não compreendia a extensão massiva que mais tarde viria a incorporar¹⁷⁹.

De fato, como observaram diversos autores¹⁸⁰, antes da Primeira Guerra Mundial os diversos Estados já contavam com leis que previam a desnacionalização e a desnaturalização, da mesma forma que havia instâncias de apatridia resultantes dessa privação de nacionalidade prevista juridicamente. A publicação conjunta da revista *Columbia Law Review*, em edição de 1944, cita o *Manuel de Droit International Privé* de Andre Weiss, publicado em 1907, ao

¹⁷⁸ Ibid., p. 2553, grifo no original. Tradução livre. No original: “The ideology of nationalism, elucidating an ostensibly natural link between a particular people and a society, makes it more difficult for a state simply to absolve itself of responsibility for a particular citizen. This difficulty is reinforced by the development of an international system that exhaustively divides up the world into sovereign membership units. (...) For denationalisation to be legitimate in a world of states, the expelling community cannot simply characterise the former citizen as an outcast. The individual must be portrayed as someone who rightly belongs in another state; the individual must be turned into a *foreigner*”.

¹⁷⁹ VISHNIAK, op. cit., p. 20.

¹⁸⁰ VISHNIAK, op. cit., PREUS, op. cit., p. 255; GIBNEY, 2020a, p. 2554; ABEL, Paul. Op. cit., p. 57-58.

afirmar que as leis de desnacionalização, em sentido moderno, foram originadas já durante o próprio período da Revolução Francesa. Daí em diante, o princípio da desnacionalização teria se desenvolvido ao longo de duas diretrizes:

- como um direito do cidadão de mudar sua lealdade, por exemplo, pela naturalização em outro país;
- e como uma sanção para atos considerados criminosos ou ao menos prejudiciais ao país¹⁸¹.

Neste último caso, as motivações para uma tal medida compreendiam comportamentos tais como: casos de fraude na obtenção de naturalização¹⁸², aceitação de condecorações e títulos estrangeiros, prestação de serviço militar ou civil para governos de outro país sem autorização expressa do Estado de origem, negação de retirar-se de tais serviços sob demanda do país de nacionalidade, deserção militar, residência por tempo superior ao determinado em lei em território estrangeiro (todas motivações que comumente eram interpretadas como incompatíveis com as obrigações advindas do exercício da cidadania¹⁸³), infrações criminais (porém não tão

¹⁸¹ WEISS, André. **Droit International Privé**. 2a. ed. 1907 *apud* COLUMBIA LAW REVIEW ASSOCIATION, INC. Recent Trends in Denaturalization in the United States and Abroad. **Columbia Law Review**, V. 44, N. 5, p. 736-751, 1944, p. 737.

¹⁸² Gibney afirma que na maior parte dos Estados ocidentais as primeiras leis de desnacionalização surgiram menos como forma de lidar com a deslealdade ou o perigo, e mais como maneira de endereçar os casos de naturalização obtidas por meio de fraude ou adulteração. No entanto, importante notar que tal poder poderia muito bem ser manipulado para promover a discriminação, como demonstra o caso dos Estados Unidos que, segundo Gibney, permitia a revogação da naturalização se o indivíduo não cumprisse com critérios alegadamente raciais, por exemplo. GIBNEY, 2020a, p. 2554.

¹⁸³ Em geral, a consideração de desnacionalizar nesses casos estava relacionada à ideia de lealdade ou aliança que a cidadania presumiria. Assim, tais atos representariam uma quebra dessa relação, já que presumiriam uma transferência voluntária de lealdade do Estado de nacionalidade do indivíduo para então formar um laço com outra comunidade política soberana. Nesse caso, a revogação da cidadania, ao atualizar em lei o rompimento voluntário da relação iniciado pelo indivíduo, refletiria na perda do *status* legal a quebra de uma relação política ou social. Nota Helen Irving sobre esse ponto: “The idea that allegiance is the core attribute or character of citizenship is an ancient one, and the notion that the relationship between the citizen and the state is marked by allegiance is commonplace and enduring. We find it in legal history, in common law, in legislation and case law, in legal and political theory, and in many other contexts. Allegiance is central to legal schemes for the revocation of citizenship [...]. Breach of allegiance or disloyalty are also frequently identified as the animating principle behind revocation schemes”. IRVING, Helen. The concept of allegiance in citizenship law and revocation: an Australian study. **Citizenship Studies**, V. 23, N. 4, p. 372-387, 2019, p. 372. A publicação conjunta da *Columbia Law Review* identifica nessas motivações especificamente um aspecto político, pelo menos no sentido de que estavam voltadas à pessoas culpadas ou suspeitas de serem coniventes com um inimigo externo – contudo não à posições políticas extremas. COLUMBIA LAW REVIEW ASSOCIATION, INC., *op. cit.*, p. 740-741.

frequentemente aplicada como punição em tais casos), casamento de mulher com homem de outra nacionalidade, e, ainda, por atividades políticas indesejadas por parte do Estado (esta última sendo uma motivação que já à época dos pensadores iluministas levantava preocupações quanto a sua legitimidade¹⁸⁴).

Dessa forma, exemplos similares podem ser encontrados desde 1848, ao menos, como um decreto deste mesmo ano que previa a perda da nacionalidade francesa daqueles que fossem considerados culpados por tráfico de pessoas escravizadas; uma lei alemã de 1874 que punia com a desnacionalização e expatriação forçada de clérigos que exercessem funções religiosas proibidas; outra lei alemã de 1913 prevendo a retirada de nacionalidade daqueles que, sendo desertores e cidadãos alemães, se negassem a retornar ao país em tempos de guerra ou na sua ameaça perante demanda do governo alemão¹⁸⁵; o decreto brasileiro nº 569, de 7 de junho de 1889, e a própria Constituição Federal de 1891 em seu artigo 71, seção II, que previam, dentre outras condições, a perda dos direitos de cidadão aqueles que aceitassem emprego ou pensão de governo estrangeiro sem licença do Poder Executivo Federal¹⁸⁶; a Lei de Expatriação estadunidense de 1907 que possibilitava aos naturalizados terem a cidadania retirada caso tivessem vivido por dois ou mais anos no país do qual eram nativos¹⁸⁷; dentre tantos outros exemplos¹⁸⁸.

Fato é que, como argumentam Paul Abel e Marc Vishniak, a aplicação dessas provisões era bastante restrita, sendo resultado de atos voluntários das pessoas afetadas. Ainda, se limitavam a casos individuais e de maneira esporádica, mas não massificada, de maneira que,

¹⁸⁴ GIBNEY, 2020b, p. 291. Marc Vishniak nota que, mesmo antes da Primeira Guerra Mundial, havia instâncias de desnacionalização motivadas por atos criminosos ou por atividades políticas e que, no entanto, por vezes as pessoas que eram alvo dessas medidas sequer poderiam ser acusadas de qualquer crime, uma vez que sua única “falha” era fazer parte de um certo grupo da população ou ter uma certa origem. VISHNIAK, op. cit., p. 15.

¹⁸⁵ PREUSS, p. cit., p. 257.

¹⁸⁶ BRASIL. **Constituição (1981)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1981; BRASIL. Decreto nº 569, de 7 de junho de 1889. Determina as condições de perda e reacquirição dos direitos políticos e de cidadão brasileiro. **Coleção de Leis do Brasil**, V. 1, parte I, 1899, p. 2.

¹⁸⁷ GIBNEY, 2011, p. 9.

¹⁸⁸ Para um levantamento de normas de diversos países até o ano de 1929 prevendo a desnacionalização ou desnaturalização perante as motivações citadas, além de outras mais, ver PREUS, op. cit., VISHNIAK, op. cit., e, especialmente, o levantamento quase exaustivo presente em FLOURNOY JR, Richard W.; HUDSON, Manley O. (org). **A Collection of Nationality Laws of Various Countries: As Contained in Constitutions, Statutes and Treaties**. New York: Oxford University Press, 1929; e FLOURNOY JR, Richard W.; HUDSON, Manley O. (org). Appendix No. 1 – An analysis of the laws of various States. In: *The Law of Nationality*. **The American Journal of International Law**, V. 23, N. 2, p. 1-129, 1929, p. 101-104.

segundo Abel, a quantidade de pessoas declaradas apátridas como resultado dessas medidas foi sempre pequena, de modo a quase nunca ter provocado implicações a nível internacional¹⁸⁹. Vishniak, por sua vez, argumenta que a retirada de nacionalidade como medida de punição era quase desconhecida até o início do século XX. Assim, em dezembro de 1850, após as revoluções nos estados italianos, quando o então Imperador da Áustria, Francis Joseph, ameaçou, em mensagem ao Parlamento, desnacionalizar todos os participantes do movimento revolucionário no Reino Lombardo-Vêneto caso não regressassem ao Império, provocou-se uma intervenção diplomática. Sua ameaça foi considerada sem precedentes, inusitada e causadora de um ressentimento público¹⁹⁰.

Como visto anteriormente, não foi antes da década de 30 do século XX que tentativas mais estruturadas de lidar com a limitação à soberania dos Estados em matéria de nacionalidade começaram, de fato, a ser resultado de uma ação cooperativa a nível internacional que visava incidir de maneira mais objetiva sobre os problemas causados em especial pela condição de apatridia de milhões de pessoas. No entanto, apenas décadas mais tarde, após os atos genocidas vivenciados durante o Holocausto e a Segunda Guerra Mundial, tal sistema tomaria mais corpo e força. Assim que, ainda em 1935, Preuss enfatizava que, se quanto à aquisição de nacionalidade havia limites vagamente traçados, em relação aos princípios que regiam especificamente a perda de nacionalidade a situação era ainda mais abstrata. Ainda que alguns motivos fossem de maneira geral reconhecidos como legítimos – como nas situações de aquisição voluntária de outra nacionalidade, casamento com estrangeiro, transferência de territórios, entre outros – ainda restavam dúvida se tal lista era exaustiva e, principalmente, se daí se via excluída a possibilidade de legitimar medidas de desnacionalização ou desnaturalização como forma de punição, tomando-as como ilegítimas a nível internacional. O autor observa que, antes da Primeira Guerra Mundial, a posição majoritária era de concordar, substancialmente, que legislações desse tipo fossem condenadas. No entanto, há de se reconhecer que não havia qualquer positivação de tais princípios pelo Direito Internacional¹⁹¹.

¹⁸⁹ ABEL, op. cit., p. 57.

¹⁹⁰ VISHNIAK, op. cit., p. 20.

¹⁹¹ PREUSS, op. cit., p. 254-255.

John Fischer Williams, advogado e acadêmico da área de Direito Internacional, reconhecia em 1927 que não havia em âmbito internacional proibição aos Estados de cortar unilateralmente o vínculo de nacionalidade com seus membros, ainda que não pudessem, como resultado desse ato, violar a obrigação internacional devida a outros Estados de receber de volta uma tal pessoa tornada apátrida em seu território¹⁹². Abel observa, no mesmo sentido, em 1942, que, na verdade, algumas autoridades à época concluíam que, apesar de que as medidas de desnacionalização em massa baseadas na discriminação fossem contrárias aos princípios morais, concretamente não violavam o Direito Internacional¹⁹³.

Ainda que as medidas de desnacionalização – e a condição de apatridia resultada de diversas dessas movimentações – não sejam produtos apenas do século XX, fato é que ao longo do tempo passaram a assumir motivações e alcances particulares. Como observa Marc Vishniak, pela primeira vez a guerra passou a servir como uma desculpa para a retirada de nacionalidade prevista por lei e em práticas administrativas sendo justificada por motivações de ordem pública ou conveniência. Assim essas primeiras medidas, antes das movimentações adotadas pelo governo soviético em 1918, demonstravam, ainda que inicialmente, o que estaria por vir. Como exemplo, a naturalização daqueles que eram até então nacionais de países considerados inimigos passou a ser revogada por um grupo de países, como no caso da França, com leis de abril de 1915 e março e junho de 1917, e pela Itália com um decreto de janeiro de 1918. Ambos os casos foram implementados como contramedida à Alemanha que, com sua Lei Delbrück de 1913, possibilitava a dupla nacionalidade aos seus cidadãos naturalizados em outro Estado. Ao longo da Primeira Guerra, esses foram exemplos de uma grande variedade de leis que previam a revogação da nacionalidade por uma suposta quebra voluntária da fidelidade com o Estado de origem, como veremos seus efeitos mais adiante¹⁹⁴.

Com o fim da Primeira Guerra Mundial e as revoluções e disputas que se seguiram, a implementação de leis que permitiam a desnacionalização ou a desnaturalização passou a ser ato comum, em especial entre os Estados do continente europeu. Essa tendência de se desfazer de seus membros não desejados se veria cada vez mais intensificada com o passar dos anos e a

¹⁹² WILLIAMS, op. cit., p. 61.

¹⁹³ ABEL, op. cit., p. 64.

¹⁹⁴ VISHNIAK, op. cit., p. 15-16.

chegada da experiência única dos regimes autoritários e, em especial, do nacional-socialismo¹⁹⁵. Como discutido, as leis anteriores a esse período que previam a retirada da nacionalidade eram, em sua maior parte, aplicadas em casos individuais e como resultado de atos de livre arbítrio dos indivíduos em questão. Contrariamente, as práticas similares que passaram a ter espaço a partir da segunda década do século XX encontravam um contexto institucional e, principalmente, ideológico diversos, possibilitando a desnacionalização como resultado de ações que não necessariamente se originavam da vontade de cortar os laços com o Estado de nacionalidade. Pelo contrário, em sua grande maioria, havia o desejo de manter a relação e mesmo de retornar ao território quando possível. Mais do que isso, as pessoas passaram a ser desnacionalizadas sem sequer terem cometido qualquer ato de desordem social ou subversão política¹⁹⁶.

Assim, para além de uma amplificação ou uma extensão do escopo das práticas que haviam se estabelecido antes da Primeira Guerra Mundial, as novas desnacionalizações do século XX se diferenciavam do seu passado, nas palavras de Marc Vishniak no efervescente final da Segunda Guerra Mundial, por seu “total desrespeito às regras elementares do direito das nações civilizadas”¹⁹⁷. Na opinião de Rurüp, “tais leis e seu resultante fenômeno de apatridia em massa marcaram um ponto de inflexão na história do moderno Estado-nação, que eliminou qualquer noção ingênua da inviolabilidade do pertencimento [*membership*] à comunidade nacional”¹⁹⁸. Sua aparição, contudo, se deu por um processo e não de maneira inédita, como visto, de forma que a desnacionalização já havia se tornado legítima em vários países décadas antes das medidas do nacional-socialismo romperem com quaisquer fronteiras que pudessem existir nessa matéria¹⁹⁹.

Quando argumentamos que as desnacionalizações em massa registradas no século XX devem ser caracterizadas como além de uma simples ampliação de medidas que já se mostravam pertinentes e em evolução há décadas, nos referimos principalmente às raízes ideológicas e

¹⁹⁵ RURÜP, op. cit., p. 118.

¹⁹⁶ VISHNIAK, p. 20.

¹⁹⁷ Ibid., p. 15. Tradução livre. No original: “[...] complete disregard of the elementary rules of law of civilized nations”.

¹⁹⁸ RURÜP, op. cit., p. 118.

¹⁹⁹ Ibid., p. 118.

condições objetivas que as possibilitaram serem utilizadas de maneira legítima, e não apenas à quantidade enorme de pessoas apátridas que produziram. Como discorreremos até o presente momento, cada comunidade política encontrou ao longo da história suas formas de definir os indivíduos dignos de serem considerados seus membros e, para além disso, as maneiras de exclusão dos demais. A negação da nacionalidade é um desses aspectos, e que tomou lugar central desde o início da formação dos Estados-nações. Tal escolha por parte do poder soberano, em definir seu “eu” e seu “outro” é, obviamente, uma decisão política sobre aqueles a quem considera desejáveis e aqueles que reconhece como inconvenientes ao corpo da comunidade.

Quando falamos, portanto, de uma operação maior do que a simples ampliação das medidas de retirada de nacionalidade já existentes, nos referimos às novas nuances políticas e ideológicas que tais atos ganharam a partir da Primeira Guerra Mundial, quais sejam, a discriminação legitimada com base especialmente em aspectos como a opinião política e considerações de cunho racial. E, como fundamento e também consequência de tais discriminações, a criação também legitimada de um pária indesejável em qualquer parte do mundo. Sob este viés, os mitos políticos – como do complô internacional, do perigo comunista, do sangue impuro, dentre outros – serviram como fundamentos para os processos de exclusão cujas raízes eram seculares²⁰⁰.

1.4 Apátridas e políticas de desnacionalização como fenômenos de massa

Conforme analisado anteriormente, tanto a apatridia como as medidas de desnacionalização não são fenômenos exclusivos ao século XX. Antes, atingiam, na maior parte das vezes e de maneira individual, tanto como punição quanto como mero resultado do conflito de normas internas aos Estados, em poucos casos estando atrelada a políticas discriminatórias contra grupos minoritários. Dissimuladas como problemas locais, dificilmente exigiam intervenções a nível internacional. Foi, contudo, à época da Primeira Guerra Mundial e dos

²⁰⁰ CARNEIRO, 2014.

eventos que se seguiram que tanto a apatridia como as políticas de desnacionalização foram alçadas à categoria de fenômenos de grande escala, alcançando milhões de pessoas.

Com relação à novidade dessas duas condições durante a primeira década do século XX, Celso Lafer – retomando o comentário de Hannah Arendt sobre o uso do direito soberano de desnacionalização e sua possível relação com o aspecto totalitário de um governo²⁰¹ – observa que a perda individual da nacionalidade, seja por traição ou deserção comprovadas em tempo de guerra, seja por atos praticados voluntariamente (como o serviço em força militar ou função pública em país estrangeiro ou mesmo assunção de outra nacionalidade), insere-se, enquanto prevista em legislação, na lógica do razoável. Isso porque teriam como explicação atos considerados contrários ao interesse nacional em contexto excepcional como a guerra, ou ainda porque serviriam como forma de evitar tensões internacionais advindas de situações de dupla nacionalidade, contrariando o princípio da unidade de nacionalidade.

No entanto, fato totalmente diferente dessa perda de condição de nacional como fruto de atos deliberados dos indivíduos reside no “caso daqueles que se converteram coletivamente em apátridas, não pelo que fizeram ou pensaram, mas pura e simplesmente porque nasceram e eram membros de uma classe, de uma raça ou de um grupo nacional”²⁰². Assim, tais “desnacionalizações maciças pronunciadas pelos regimes soviético e nazista, independentemente da conduta específica das pessoas e no contexto das restrições à livre circulação das pessoas que caracterizaram o primeiro pós-guerra, fizeram com que o problema dos apátridas se tornasse um problema inédito”²⁰³.

Vishniak, em 1945, assim observou a causa da particularidade caracterizadora desses fenômenos durante o século XX:

Multidões de pessoas tornaram-se apátridas nos últimos tempos, não tanto porque os vários países não adaptaram mutuamente suas leis relativas à concessão da nacionalidade, naturalização e opção de nacionalidade, mas devido à discriminação por parte dos governos por motivos políticos, nacionais, religiosos ou raciais. Essas políticas de discriminação geram condições que levam à apatridia, e não importa se a competência territorial dos governos que discriminam será limitada apenas a alguns

²⁰¹ Vide nota 10.

²⁰² LAFER, op. cit., p. 143-144.

²⁰³ Ibid., p. 144.

países, ou estendida por toda a Europa ou por todos os continentes do globo. Portanto, estamos novamente face a face com o problema inicial da organização do mundo após a guerra²⁰⁴.

Assim, tanto a apatridia quanto as desnacionalizações tiveram seus antigos limites ultrapassados na segunda década do século XX ao serem conjugadas à discriminação implementada por vários países contra aqueles que passaram a ser considerados inimigos da nação. A particularidade desses fenômenos não residia apenas em expandirem seus números a multidões de pessoas, senão também à motivação que carregavam consigo. Essa motivação contava, também, com uma conjuntura particular, que possibilitava sua ocorrência. Mais do que possibilitar, contudo, como veremos mais adiante com Arendt, tal contexto em verdade demonstrou ser a apatridia um produto inevitável e sintomático da organização do mundo como operada então. Nas palavras da autora:

A conduta desses governos pode hoje parecer apenas consequência natural da guerra; mas, na época, as desnacionalizações em massa constituíam fenômeno inteiramente novo e imprevisto. Pressupunham uma estrutura estatal que, se não era ainda inteiramente totalitária, já demonstrava a incapacidade de tolerar qualquer oposição, preferindo perder os seus cidadãos a abrigá-los com opiniões diferentes da vigente. Revelavam, além disso, que não era necessária uma guerra para que as soberanias de países vizinhos entrassem em conflito, e que este podia se desenvolver em termos ideológicos não só no caso extremo da guerra, mas também durante a paz.²⁰⁵

Esse aspecto discriminatório – e a consequente perseguição que gerava – pode ser observado no reflexo de que, antes do início do século XX, eram poucos os apátridas que eram, concomitantemente, refugiados²⁰⁶, ou seja, pessoas forçadas a deixar seu país por motivos de perseguição²⁰⁷ e que estavam impossibilitados de contar com a proteção do Estado do qual

²⁰⁴ VISHNIAK, op. cit., p. 59. Tradução livre. No original: “Masses of people have become stateless in recent times, not so much because the various countries did not mutually adapt their laws regarding the granting of nationality, naturalization and option, but because of governmental discrimination on political, national, religious or racial grounds. These policies of discrimination breed conditions leading to statelessness, and it matters not whether the territorial competence of the discriminating governments will be limited to some countries only, or extended all over Europe or over all the continents of the globe. Hence we are again face to face with the initial problem of the world's organization after the war”.

²⁰⁵ ARENDT, op. cit., p. 382.

²⁰⁶ VISHNIAK, op. cit., p. 7.

²⁰⁷ Motivos em geral, à época, de cunho político ou ainda religioso, ainda que não estabelecidos juridicamente nesse período. Com o desenvolvimento do tema a nível de direito internacional, a concepção foi se expandindo, passando a incorporar diversas motivações para o temor justificado de perseguição, bem como delineando mais rigidamente outros aspectos, como necessariamente estar fora do território do país de nacionalidade e não contar, ou não querer contar, com a proteção de tal Estado.

possuíam a nacionalidade, ou de qualquer outro²⁰⁸. Vítimas de conflitos entre leis internas ou de medidas isoladas e individualizadas de desnacionalização, esses apátridas muitas vezes não haviam passado pela experiência persecutória ou mesmo pela expulsão ou deportação, e vivendo, ainda que em um limbo jurídico, dentro das fronteiras do próprio país. A realidade, contudo, se modificou com o início da Primeira Guerra, e o senso de urgência dado ao tema também estava relacionado à constatação da relação íntima – porque implementada no contexto discriminatório que aqui falamos – entre a apatridia e o deslocamento forçado de grandes números de pessoas, o que, logicamente, causava problemas consideráveis aos Estados²⁰⁹.

Com o desenvolvimento histórico da trindade Estado-Povo-Nação e a consequente necessidade cada vez maior de definir e regular os membros de cada uma das unidades políticas que faziam parte dessa nova ordem do mundo, o direito de excluir os “outros” e de defender o território da nação contra agressões externas passaram a ser elementos essenciais da nacionalidade²¹⁰. No entanto, com o advento da Primeira Guerra Mundial e os conflitos que se seguiram, tal operação de defesa da nação e dos seus membros legítimos se viu acirrada, e novos marcos de defesa dessa comunidade e de exclusão do “outro” passaram a ser esboçados.

²⁰⁸ As duas categorias, ainda que por vezes à época em que tratamos utilizadas intercambiadamente, não se confundem. A apatridia envolve a perda do vínculo de nacionalidade, enquanto para os refugiados essa não era sempre uma realidade. Há de se reconhecer, contudo, que as duas categorias são bastante coincidentes à época, e compunham conjuntamente as multidões de pessoas em deslocamento forçado. Nesse ponto é também importante ressaltar como o estudo das duas categorias necessariamente envolve, ao menos para o período em questão, a consideração das duas realidades, uma vez que se viam intrinsecamente relacionadas, tanto nas motivações, condições de vida dos indivíduos, impacto para os Estados e para a comunidade internacional quanto, necessariamente, nas tentativas de lidar com o fenômeno a nível internacional. Note-se que há ainda, e havia à época, discussões sobre todos os refugiados serem caracterizados como apátridas *de facto*, uma vez que, embora não perdida a nacionalidade, não poderiam contar com esse vínculo de maneira efetiva, já que não têm a possibilidade de se valer da proteção de seu Estado. Na presente pesquisa não entraremos nessa discussão, mas há de se reconhecer que alguns tantos dos refugiados à época, ainda que não tivessem passado pela experiência de terem sua nacionalidade juridicamente revogada, não possuíam papéis de identificação nem condições de provar sua nacionalidade, o que os levava a experimentar a mesma realidade legal dos apátridas *de jure*.

²⁰⁹ Vishniak nota que, em 1936, o Instituto Internacional de Direito, adotando o “Estatuto legal das Pessoas Apátridas e dos Refugiados”, reconhecia no documento pela primeira vez de maneira mais formalizada as congruências e distinções entre as duas categorias, diferenciando entre refugiados apátridas, apátridas que não são refugiados e refugiados que não são apátridas, de modo que aqueles que haviam sido desnacionalizados considerados de apátridas *stricto sensu*, e refugiados seriam os que haviam deixado voluntária ou involuntariamente, por motivos de eventos políticos, o país de sua nacionalidade, sem ter adquirido uma nova e não contando com proteção diplomática de qualquer outro país. Ainda, nota o autor que apátridas não refugiados recebiam melhor tratamento do que estes, e refugiados não apátridas eram mais bem tratados do que apátridas refugiados. *Ibid.*, p. 8. A verdade é que, em muitos casos, essa distinção poderia não ser tão facilmente reconhecida dentro da massa de milhões de pessoas deslocadas, e os empecilhos acabavam por se estender a todos, ainda que em graus diferentes, dependendo do país e contexto político em que se encontravam.

²¹⁰ HAILBRONNER, op. cit., p. 35.

Segundo Caglioti, esse cerceamento crescente e a produção progressiva de estranhamentos e de perigos políticos e sociais, colocou em questão os direitos dos estrangeiros e o dever de hospitalidade:

Preocupados com a segurança do Estado e seus cidadãos e obcecados com a ideia de que todo estranho poderia ser um espião ou sabotador, governos e exércitos procuraram tornar inofensivas todas as pessoas com laços pessoais ou familiares a um país inimigo, pressupondo que seriam necessariamente mais leais as suas origens e sangue do que ao país em que trabalharam e viveram. A guerra assim colocou em questão os direitos dos estrangeiros e o dever de hospitalidade, reafirmou de forma brutal os direitos do Estado soberano sobre todas as pessoas vivendo dentro de seus limites [...].²¹¹

Nesse sentido, a cidadania, corporificada juridicamente como nacionalidade, passou a desempenhar um papel crítico durante a Primeira Guerra Mundial e nas revoluções, disputas e mudanças que se seguiram, exatamente por representar o vínculo por excelência por meio dos quais os Estados-nação e os impérios eram capazes de definir de maneira mais precisa quem de fato fazia ou não parte do corpo político da nação. De maneira consequente, esses eventos tiveram papel crucial na tarefa de reformular leis, conceitos e práticas relacionadas à cidadania e à nacionalidade, exatamente visando separar o “eu” da nação do “outro” vislumbrado como inimigo²¹².

No início do século XX medidas de expatriação forçada de imigrantes e sua transformação em estrangeiros fora da lei já haviam emergido, bem como instâncias de desnacionalização, conforme tratado na seção anterior, exatamente por terem papel crucial como ferramentas na redefinição da inclusão e da exclusão por parte do Estado. O advento da guerra, todavia, e os conflitos seguintes, em especial a Revolução Russa (ao inaugurar a massificação das medidas de desnacionalização), radicalizaram esses processos de exclusão que já estavam em andamento²¹³.

²¹¹ CAGLIOTI, p. 499. Tradução livre. No original: “Concerned with the security of the state and its citizens and obsessed with the idea that every stranger could be a spy or a saboteur, governments and armies sought to render harmless all persons with personal or family ties to an enemy country, on the presumption that they would necessarily be more loyal to their origins and blood than to the country in which they worked and lived. The war thus called the rights of foreigners and the duty of hospitality into question, reaffirmed in a brutal way the rights of the sovereign state over all the people living within its boundaries [...]”.

²¹²Ibid., p. 529.

²¹³Ibid., p. 495-496.

A unicidade da nacionalidade passou a ser preocupação crescente dos Estados envolvidos na guerra, de forma que qualquer ambiguidade quanto a uma única nacionalidade, identidade de pertencimento, multilinguismo e fidelidade a mais de um Estado passaram a ser “espectros assombrando muitos dos países em guerra, especialmente aqueles que haviam vivido intensos movimentos migratórios”²¹⁴, não só para nações, senão também aos impérios, que passavam com a guerra a se comportar como Estados-nações quanto à nacionalidade. Como observa Caglioti:

Tanto os cidadãos quanto os estrangeiros poderiam ser reformulados como perigosos inimigos internos por conta de suas origens ou de seus laços com um país inimigo. Origens, lealdade, senso de pertencimento e patriotismo tendiam a anular ou superar requisitos legais como residência ou nascimento. A guerra precipitou a necessidade de fazer a cidadania coincidir com populações nacionalmente compactas vivendo dentro de fronteiras bem definidas e protegidas. Mas, além disso, com seu nacionalismo triunfante, a guerra impôs a ideia de que as origens e a cidadania deveriam ser consistentes. Ela também criou a sensação de que a pertença a um Estado deveria ser exclusiva - uma ideia que governos, parlamentos e juristas sentiam ameaçada pela lei alemã de 1913 que previa a possibilidade de uma dupla cidadania. A consistência das origens e da cidadania e a exclusividade do pertencimento [*membership*] desafiaram os modelos assimilacionistas do Estado e o mito fundador republicano, fizeram com que os países se afastassem das abordagens universalistas da cidadania e transformassem cidadãos nascidos no exterior em estrangeiros, não obstante sua naturalização. Além disso, a guerra comprometeu as garantias processuais que diferenciavam as democracias liberais dos sistemas autoritários.²¹⁵

Nesse processo de exclusão, a produção da estrangeiria essencialmente operava equalizando a oposição membro/não membro à oposição amigo/inimigo, ameaçando o conceito da cidadania ou do pertencimento a uma comunidade política como “um ato de escolha ou por vinculação a um território, ao passo que reforçava essa noção como uma comunidade de descendência enraizada na lealdade e no patriotismo”²¹⁶. Assim, a mobilização de tais aspectos

²¹⁴Ibid., p. 528.

²¹⁵Ibid., p. 529-530. Tradução livre. No original: “Citizens as well as foreigners could be recast as dangerous internal enemies because of their origins or their ties to an enemy country. Origins, loyalty, sense of belonging, and patriotism tended to annul or override legal requirements such as residence or birth. The war precipitated the need to make citizenship coincide with nationally compact populations living within well-defined and protected borders. But in addition, with its triumphant nationalism, the war imposed the idea that origins and citizenship should be consistent. It also created the sense that membership in a state ought to be exclusive—an idea that governments, parliaments, and jurists felt was threatened by the 1913 German Law that envisaged the possibility of a double citizenship. Consistency of origins and citizenship and exclusiveness of membership challenged assimilationist models of the state and the republican founding myth, made countries move away from universalistic approaches to citizenship, and transformed foreign-born citizens into aliens, notwithstanding their naturalization. Moreover, the war jeopardized the procedural guarantees that differentiated liberal democracies from authoritarian systems”.

²¹⁶Ibid., p. 529. Tradução livre. No original: “[...] an act of choice or as bound to a territory, while strengthening the notion of citizenship as a community of descent rooted in loyalty and patriotism”.

teria remodelado os critérios legais da cidadania, tornando-os contingente às origens – o que adicionava uma dimensão étnica a essa noção – e às concepções de lealdade, laço afetivo e identificação, “criando assim uma sobreposição entre as dimensões afetiva e legal” desse *status*²¹⁷.

Há de se notar, porém, como relembra Caglioti, que, para além dos processos de exclusão, outros de inclusão também estavam previstos. Assim que soluções diferentes foram encontradas pelos países à necessidade de definir de maneira mais precisa os indivíduos merecedores da qualidade de membros de cada comunidade política. Desse modo, como nota a autora, os casos francês e otomano demonstram que até soluções opostas foram encontradas. Enquanto a França caminhava desnacionalizando indivíduos de sangue alemão, o Império Otomano prosseguia com a incorporação de judeus russos e a prevenção de partida de crianças americanas filhas de sírios, como forma de evitar perturbações internas e aumentar ou manter a quantidade de indivíduos otomanos fora de Anatólia. Isto se deu, certamente, como maneira de preservar o Império frente às reduções de território e população durante as guerras Balcãs e as ameaças ampliadas com o início da Primeira Guerra Mundial²¹⁸.

No entanto, o impacto das medidas de exclusão sentido pelas populações mais vulneráveis era muito mais gritante e, se tais processos já estavam em andamento nos períodos anteriores, a chegada da guerra e posteriormente da Revolução Russa e da guerra civil os radicalizou de maneira sem precedentes. As mudanças ocorreram não somente em quantidades maiores, mas reedificaram o pertencimento à comunidade política – potencialmente a nação, por meio do vínculo de nacionalidade. Tal processo impôs “novos significados e limites, tornando mais difícil aos indivíduos naturalizarem-se e mais fácil serem desnaturalizados e tornado apátridas, ampliando a lacuna entre cidadãos e estrangeiros e estabelecendo novas formas de controle sobre os movimentos migratórios”²¹⁹. Assim, consideramos que o impacto

²¹⁷Ibid., p. 498. Tradução livre. No original: “[...] thus creating an overlap between the affective and legal dimensions”.

²¹⁸Ibid., p. 528.

²¹⁹Ibid., p. 496. Tradução livre. No original: “[...] giving them new meanings and boundaries, making it more difficult for individuals to be naturalized and easier for them to be denaturalized and rendered stateless, broadening the gap between citizens and foreigners, and establishing new forms of control on migration movements”.

da guerra e dos conflitos que sobrevieram foi crucial na remodelação de leis, conceitos e práticas envolvendo a nacionalidade.

O primeiro grande grupo de apátridas *de jure* a popular as fronteiras da Europa, que contavam entre um e dois milhões de pessoas, foi resultado dos decretos soviéticos implementados no contexto da Revolução Russa e da guerra civil que se seguiram à Primeira Grande Guerra, iniciados no ano de 1921 contra aqueles considerados reais ou potenciais inimigos do regime soviético. Desde meados da segunda década deste século, milhares de pessoas em grupos menores, como os turcos, assírios, assírios-caldeus, armênios e tantos outros, também enfrentaram a experiência da desnacionalização, motivada pela discriminação a esses grupos minoritários.

Dessa forma, não obstante as medidas de expatriação forçada presentes nos anos anteriores, a Primeira Guerra Mundial alargou os limites do poder de desnacionalização ao legitimar que o pertencimento à comunidade política por meio da nacionalidade estivesse condicionado a aspectos discriminatórios. Lamentavelmente, a guerra não terminou no ano de 1918, e os Tratados de Paz, a junção entre a guerra, a revolução e a guerra civil no até então Império Russo e a guerra entre a Grécia e a Turquia geraram novos conflitos e crises que possibilitaram novos condicionadores à nacionalidade, além de ampliarem o círculo de refugiados e do fenômeno da apatridia²²⁰. Observa Caglioti:

A guerra, portanto, impôs marcadores de identidade (nacionalidade, língua, religião, etnia, etc.) às pessoas, muitas vezes independentemente de suas próprias escolhas, e cristalizou a atribuição etnolingüística. Além disso, a combinação de guerra e revolução tornou a cidadania e os direitos fortemente dependentes de classe, discriminação social e fatores políticos. [...]

O legado da guerra e das revoluções que ela alimentou foi, portanto, duradouro e duplo. Por um lado, acelerou os processos de etnização, que já estavam em curso. O fim do estado de emergência não restabeleceu a ordem constitucional pré-guerra e os Tratados de Paz que afirmavam a autodeterminação nacional e regulamentavam as opções de cidadania legitimaram a guinada etnolingüística. Por outro lado, como na União Soviética, a guerra e a revolução introduziram novos marcadores de "identidade", como a discriminação social e de classe, que logo seriam acompanhados por preocupações políticas e de segurança relacionada às questões étnicas. Etnia, classe,

²²⁰Ibid., p. 530.

segurança estatal e ideologia ajudaram assim as políticas populacionais a alcançar fronteiras trágicas novas nos anos do entreguerras²²¹.

Mais adiante, e pelo menos até o fim da Segunda Guerra Mundial, a situação apenas tenderia a piorar, de modo que as políticas de desnacionalização foram levadas ao auge durante pela Alemanha nazista, que implementou de 1933 a 1941 um conjunto de medidas de desnacionalização baseadas na ilusória concepção de raça, com o objetivo de concretizar o plano de exterminação física de seus inimigos.

Assim, é possível afirmar, como enfatiza Rürup, que tais políticas de desnacionalização em massa e o resultado que produziram – qual seja, a condição de apatridia afetando a milhões de pessoas – marcaram um ponto de inflexão na história do Estado-nação moderno. A partir desse momento, não era mais possível sustentar qualquer noção de inviolabilidade do pertencimento formal à comunidade política²²². Essas medidas passavam a indicar, observa Caglioti, que a cidadania, na forma da nacionalidade, estava longe de ser um atributo estável, passando, assim, a estar sujeita às contingências – o que era válido tanto para os impérios multinacionais quanto para os Estados-nações modernos, ignorando a existência de quaisquer regras formais, normas ou jurisprudência²²³.

Nas palavras de Nicholas Xenos, professor de Ciência Política da Universidade de Massachusetts, “sob o pretexto da necessidade, a identidade política foi tornada mais

²²¹Ibid., p. 496; 530. Tradução livre. No original: “The war, therefore, imposed markers of identity (nationality, language, religion, ethnicity, etc.) on people, often independently of their own choices, and crystallized ethnolinguistic attribution. Furthermore, the combination of war and revolution made citizenship and rights heavily dependent on class, social discrimination, and political factors. [...] The legacy of the war and of the revolutions it nurtured was, therefore, long lasting and twofold. On the one hand, it accelerated processes of ethnicization, which were already under way. The end of the state of emergency did not restore prewar constitutional order, and peace treaties affirming national self-determination and regulating citizenship options legitimated the ethnolinguistic turn. On the other hand, as in the Soviet Union, the war and the revolution introduced new ‘identity’ markers, such as class- and social-based discrimination, soon to be accompanied by ethnic-based security and political concerns. Ethnicity, class, state security, and ideology thus helped population policies reach tragic new frontiers in the interwar years”.

²²²RÜRUP, op. cit., p. 118.

²²³CAGLIOTI, op. cit., p. 527. A autora também nota que a guerra contribuiu não apenas com a redução da diversidade de *status* jurídicos, senão também dos pertencimentos emocionais e afetivos, forçando-os a categorias extremamente definidas, ao vincular totalmente a cidadania à nacionalidade, de maneira mais forte do que em qualquer outro período, territorializando qualquer pertencimento a uma nação, a um território e em grande parte dos casos a um grupo étnico, desconsiderando quaisquer outras identidades que fugissem às novas e estreitas regras de nacionalidade em defesa da nação.

contingente do que nunca, sujeita a revisão ou eliminação praticamente a qualquer momento”²²⁴. E o que parecia algo extraordinário – um contingente nunca antes visto de apátridas e que se acreditava, pelo menos nas décadas iniciais, que logo poderia ser resolvido – na verdade passava a revelar o ordinário: que a apatridia não era “um epifenômeno temporariamente não resolvido do sistema de Estados, senão seu produto essencial”²²⁵.

Essa afirmação nos leva às ideias fundamentais de Hannah Arendt, pensadora que analisou com extrema propriedade a situação dos apátridas que se distribuíram pelas fronteiras principalmente da Europa por cerca de três décadas desde seu aparecimento como fenômeno de massa até o fim da Segunda Guerra Mundial. Mais do que expectadora e estudiosa do assunto, Arendt, como judia alemã, foi privada de sua nacionalidade nas primeiras movimentações do Terceiro Reich, tendo se refugiado na França – onde, inclusive, ficou internada por um período em campo de concentração por ser alemã, e, portanto, considerada inimiga – e, mais tarde, nos Estados Unidos.

Para Arendt, havia algo mais essencial de inédito no fenômeno da apatridia em massa resultada das políticas de desnacionalização do que simplesmente sua maior extensão e suas novas motivações. O fato da cidadania ou da nacionalidade se mostrarem tão contingentes com essa situação era revelador de outra tragédia, que, para Arendt, significava a novidade que marcou a situação iniciada em meados da primeira década do século XX. O lugar que o apátrida não encontrava no mundo ao ser expulso da trindade Estado-Povo-Território quando perdia sua nacionalidade não era simplesmente uma questão de espaço. Não era o problema de vagar até que encontrasse um novo país que o acolhesse e o possibilitasse uma casa, ou de perambular até que encontrasse um lugar onde pudesse ser igual perante a lei com os demais, destarte sua condição jurídica.

Após perder a nacionalidade, seu vínculo jurídico com o Estado, o único à época que garantia sua conexão com o Direito das Gentes, essas pessoas se viam vagando de cidade em

²²⁴ XENOS, Nicholas. Statelessness: The making and unmaking of political identity. **The European Legacy**, v. 1, n. 2, p. 820-825, 1996, p. 824. Tradução livre. No original: “Under the guise of necessity, political identity has been rendered more contingent than ever before, subject to revision or deletion virtually at any moment”.

²²⁵ Ibid., p. 824. Tradução livre. No original: “[...] a temporarily unresolved epiphenomenon of the system of states but rather its essential product”.

cidade, de país em país, sem encontrar um lugar onde houvesse qualquer resquício de um princípio de legalidade – exatamente porque não havia uma única lei, em qualquer parte do mundo, que os provesse como iguais aos nacionais. Não existia qualquer lacuna, em um mundo inteiramente organizado politicamente, que previa uma subjetividade legal ao apátrida. Logo, o problema não era a ausência de espaço, senão da própria organização política que tomara o mundo desde que se iniciou a esboçar o desenvolvimento dos Estados-nações²²⁶.

Nas palavras de Arendt: “[...] a humanidade, concebida durante tanto tempo à imagem de uma família de nações, havia alcançado o estágio em que a pessoa expulsa de uma dessas comunidades rigidamente organizadas e fechadas via-se expulsa de toda a família das nações”²²⁷. Por mais que se pudesse imaginar que a condição massificada da apatridia fosse devida à uma lacuna de civilização ou uma espécie de caos tirânico, que poderia ser consertada com os pressupostos do próprio Estado-nação, a verdade era que exatamente o preenchimento completo do mundo pelas nações criava a possibilidade – em verdade, a inevitabilidade – da condição de apatridia²²⁸.

Nos termos de Arendt, essa perda do *status* legal de cidadão – este que passara a ser equalizado ao membro da nação, e não mais apenas cidadão, indivíduo, homem – equivalia à própria expulsão da humanidade. Isso porque, com a conquista do Estado pela nação, consolidou-se que apenas aqueles que fossem considerados dignos do vínculo formal de nacionalidade poderiam ser considerados cidadãos, no sentido de que gozariam de toda proteção das instituições legais. Qualquer direito que fosse possível imaginar, só poderia ser garantido para aqueles reconhecidos como membros de um Estado-nação. Não havia mais indivíduo ou cidadão sem que fosse enquadrado nas prerrogativas desse tipo de comunidade política.

Essa equalização tinha uma consequência nefasta e desse fato derivava o problema dos apátridas que não residia simplesmente na perda de seu *status* legal, senão naquilo que ela passara a representar.

²²⁶ ARENDT, op. cit.; LAFER, op. cit.

²²⁷ ARENDT, op. cit., p. 400.

²²⁸ Ibid.

Os Direitos do Homem, afinal, haviam sido definidos como “inalienáveis” porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los. Ou, quando, como no caso das minorias, uma entidade internacional se investia de autoridade não-governamental, seu fracasso se evidenciava antes mesmo que suas medidas fossem completamente tomadas; não apenas os governos se opunham mais ou menos abertamente a essa usurpação de sua soberania, mas as próprias nacionalidades interessadas deixaram de reconhecer uma garantia não-nacional, desconfiando de qualquer ato que não apoiasse claramente os seus direitos “nacionais” (em contraposição aos meros direitos “lingüísticos, religiosos e étnicos”), e preferiam voltar-se para a proteção de sua mãe-pátria “nacional” [...]. Os apátridas estavam tão convencidos quanto as minorias de que a perda de direitos nacionais era idêntica à perda de direitos humanos e que a primeira levava à segunda²²⁹.

Assim, a existência dos apátridas e das minorias tornava evidente que não existia, nesse estado de coisas, direitos humanos que pudessem ser garantidos fora da estrutura da comunidade política do Estado nacional. Ao perderem seus direitos como membros dessa comunidade, essas pessoas passavam a perceber que não havia, fora dali, instância alguma que os permitia se valerem dos tão consagrados Direitos do Homem. Ao perderem todos os seus direitos ligados à comunidade política nacional, se viram frente a um sistema de direitos humanos que não encontrava concretude perante a nudez abstrata daqueles que seriam nada mais do que humanos. A perda não era de direitos específicos, senão de uma própria comunidade que pudesse garantir quaisquer que fossem os direitos²³⁰.

Para Hannah Arendt, esses enunciados direitos humanos não se resumiam ao direito à vida ou a liberdade, por exemplo. Em seu pensamento, eles se ligavam exatamente aquilo que torna o humano o que é: uma existência comum, capaz de construir o reino da política, em contraposição ao reino do privado. Não era físico o lugar que essas pessoas não encontravam no mundo, mas sim a ausência de possibilidade para sua existência política. Pelo próprio estado de uma humanidade completamente organizada – como se encontrava até pelo menos meados do século XIX –, essa ausência de lugar equivalia, ao final, à expulsão dessas pessoas da humanidade. Em suas palavras:

A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz. Algo mais fundamental do que a liberdade e a justiça, que são os direitos do cidadão, está em jogo quando deixa de ser natural que um homem pertença à comunidade em

²²⁹ Ibid., p. 395.

²³⁰ Ibid., p. 395.

que nasceu, e quando o não pertencer a ela não é um ato da sua livre escolha, ou quando está numa situação em que, a não ser que cometa um crime, receberá um tratamento independente do que ele faça ou deixe de fazer. Esse extremo, e nada mais, é a situação dos que são privados dos seus direitos humanos. São privados não do seu direito à liberdade, mas do direito à ação; não do direito de pensarem o que quiserem, mas do direito de opinarem. [...]

Sua perda envolve a perda da relevância da fala (e o homem, desde Aristóteles, tem sido definido como um ser que comanda o poder da fala e do pensamento) e a perda de todo relacionamento humano (e o homem, de novo desde Aristóteles, tem sido concebido como o “animal político”, isto é, que por definição vive em comunidade), isto é, a perda, em outras palavras, das mais essenciais características da vida humana.²³¹

Dessa forma, o surgimento da apatridia como fenômeno de massa, e a condição sob a qual essas pessoas eram obrigadas a viver, demonstrava, segundo Arendt, a existência de um *direito a ter direitos*, ou seja, um direito de “pertencer a algum tipo de comunidade organizada”, “viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões”²³². A cidadania teria esse papel, quando não equalizada a um simples pertencimento a uma nação e o consequente condicionamento de quaisquer de seus direitos a esse *status* formal. E o teria exatamente, segundo Lafer, porque, uma vez que a igualdade em dignidade e direito não é um simples dado, senão algo construído na convivência coletiva, exige o acesso a um espaço público comum. Nas palavras do autor, “é esse acesso ao espaço público – o direito de pertencer a uma comunidade política – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos”²³³.

Essa contradição, que se mostrou a partir da situação concreta dos apátridas, refugiados e das minorias nacionais, encontrou resultados trágicos nas décadas de 1930 e 1940, em especial sob os mandos dos regimes totalitários. Assim procedeu a Alemanha ao retirar qualquer resquício de cidadania de seus “inimigos”, para depois buscar seu extermínio, como parte de um processo exclusão da esfera pública com vistas a ferir sua própria existência. Privados de qualquer *direito a ter direitos* e tornados indesejados em todos os lugares, os milhões de

²³¹ Ibid., p. 403.

²³² Ibid., p. 403.

²³³ LAFER, op. cit., p. 22.

apátridas e refugiados, em sua maioria judeus, se tornaram, assim, supérfluos. Na opinião de Lafer:

O problema dos seres humanos supérfluos e como tais encarados, posto pela experiência totalitária e juridicamente ensejado pela privação da cidadania, criou as condições para o genocídio, na medida em que foram levados, por falta de um lugar no mundo, aos campos de concentração.

O genocídio não é um crime contra um grupo nacional, étnico, racial ou religioso. É um crime que ocorre, lógica e praticamente, acima das nações e dos Estados — das comunidades políticas. Diz respeito ao mundo como um todo. É, portanto, um crime contra a humanidade que assinala, pelo seu ineditismo, a especificidade da ruptura totalitária²³⁴.

Dessa forma, as políticas de desnacionalização em massa, possibilitadas pela soberania ilimitada dos Estados em matéria de nacionalidade, e levadas ao extremo pelos regimes totalitários no século XX, demonstrou as lacunas e o poder de um mundo inteiramente organizado sob a soberania de Estados que não hesitaram em se utilizar de medidas extremamente discriminatórias para produzir e se desfazer de seus “outros”. Ao mesmo tempo, em um mundo regido pela nacionalidade, a apatridia apareceu não apenas como possibilidade, senão como produto inevitável dessa ordem de coisas – e, portanto, sintoma dos limites dessa forma de organização. Revistando Arendt, Giorgio Agamben definiu o refugiado por aquilo que ele é:

[...] ou seja, nada menos que um conceito-limite que põe em crise radical as categorias fundamentais do Estado-Nação, do nexos nascimento-nação àquele homem-cidadão, e permite assim desobstruir o campo para uma renovação categorial atualmente inadiável, em vista de uma política em que a vida nua não seja mais separada e excepcionada no ordenamento estatal, nem mesmo através da figura dos direitos humanos.²³⁵

Portanto, a Primeira Guerra Mundial e os conflitos que se seguiram redesenharam não apenas fronteiras físicas, senão principalmente ideacionais, se utilizando em boa parte dos momentos do artifício da nacionalidade para remodelar as fronteiras entre membros e não membros quando colocados frente à frente com ameaças reais ou supostas²³⁶. Essa mesma

²³⁴Ibid., p. 22-23.

²³⁵ AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002, p. 141.

²³⁶ CAGLIOTI, op. cit., p. 497.

movimentação, contudo, não foi impedida ao final da década de 10, senão intensificada, e que, sem dar tréguas, alcançou seu extremo durante com o nacional-socialismo, persistindo até o fim da Segunda Guerra Mundial.

Como notam Roberto Gonzales e Nando Sigona, as concepções de pertença ao Estado “têm sido tradicionalmente baseadas em uma noção de comunidade limitada, pela qual as regras de cidadania legal determinam o pertencimento à comunidade e estabelecem os parâmetros para exclusão”. Dessa forma, cabe examinar “o papel que as estruturas e práticas estatais formais e informais desempenham tanto na criação de populações que estão fora dos limites da filiação formal” – como por exemplo as que são construídas como “ilegais” ou “temporárias” –, “quanto na imposição e sustentação da vulnerabilidade legal desses grupos”²³⁷.

Nesse sentido, as políticas de desnacionalização, sustentando-se em narrativas de um “nós” versus “eles”, colocam em prática formas materiais e simbólicas de exclusão. Tais práticas, entendidas não como exceção à cidadania ou à nacionalidade, tendem muito mais a representar a própria lógica dessas categorias – “uma lógica que divide e codifica os sujeitos, categorizando-os como desejáveis ou indesejáveis”²³⁸. Um estudo de tais medidas pode, portanto, abrir discussões sobre processos subjacentes de construções de fronteiras.

Daí a nossa atenção aos contextos das políticas de desnacionalização implementadas entre 1917 e 1945, dando ênfase aos dois episódios que marcaram pontos de inflexão no uso dessas medidas, quais sejam, o caso da Rússia Soviética, mais tarde União Soviética, no início da década de 20, e o caso da Alemanha nazista, entre as décadas de 30 e 40. O recurso à análise desses dois episódios serve para demonstrar como o contexto ideológico que delineou as ações desses governos serviu como justificativa à utilização da retirada de nacionalidade, e até da vida,

²³⁷ GONZALES, Roberto; SIGONA, Nando (org). **Within and Beyond Citizenship: Borders, Membership and Belonging**. Abingdon: Routledge, 2017, p. 4. Tradução livre. No original: “Conceptions of state membership have been traditionally based on a notion of a bounded community whereby rules of legal citizenship determine community belonging and set the parameters for exclusion. This approach examines the role formal and informal state structures and practices play both in creating populations who fall outside the bounds of formal membership – those who are constructed as ‘illegal’ or ‘temporary’ – and in enforcing and sustaining these groups’ legal vulnerability”.

²³⁸ TROY, Deirdre. “Governing imperial citizenship: a historical account of citizenship revocation”. In: FARGUES, E.; WINTER, E.; GIBNEY, M. **When States Take Rights Back: Citizenship Revocation and Its Discontents**. Abingdon: Routledge, 2020. Tradução livre. No original: “[...] a logic that divides and codes subjects, categorizing them as desirable or undesirable”.

de seus sujeitos. Ou seja: quais circunstâncias ideológicas particulares exigiam que as fronteiras ideacionais entre o “eu” e os “outros” dessas comunidades políticas fossem redesenhadas e como o recurso à desnacionalização serviu a esses fins, como elemento específico de exclusão?

A análise do fenômeno da apatridia, no contexto em que foi provocada de maneira massiva e por meio de políticas discriminatórias, permite visionar questões muito mais amplas, que nos remetem às seguintes questões: quem detém a prerrogativa de definir o pertencimento ao Estado? E de que maneira o faz, especialmente em momentos de crise? Ponto importante ao tratarmos desse fenômeno no contexto da primeira metade do século XX é que, como enfatizado por Arendt, para além de aspecto essencial e produto dos Estados-nações, a apatridia serve aos fins de construção do “eu” e do “outro” – e, logo, de exclusão – como mecanismo particularmente central nos casos de regimes totalitários de inspiração nacionalista²³⁹.

Dessa forma, uma narrativa histórica sobre as experiências de desnacionalização, as consequentes condições trágicas a que submeteram milhões de pessoas e as respostas que exigiram para que o problema fosse minimamente abordado, pode revelar circunstâncias únicas e particulares, além de direcionar ao reconhecimento de princípios mais gerais, vários dos quais já foram aqui esboçados, que regiam os esforços de inclusão, exclusão e construção de comunidades políticas como sujeitos de uma comunidade internacional no período entreguerras.

²³⁹ RÜRUP, op. cit.

II. RAÍZES HISTÓRICAS E IDEOLÓGICAS DA APATRIDIA E DAS POLÍTICAS DE DESNACIONALIZAÇÃO EM MASSA (1917-1932)

Dos três momentos históricos centrais para a história da apatridia como fenômeno de massa identificados por Miriam Rürup, o primeiro se refere ao período imediatamente pós-Primeira Guerra Mundial, delineado pelo contexto de dissoluções e constituições de impérios e Estados, em meio a condições políticas e socioeconômicas inéditas. Esse período pode ser datado como iniciado em 1918. Contudo, as condições que tornaram possível o surgimento de numerosos grupos de pessoas apátridas e das políticas de desnacionalização em grandes proporções podem ser encontradas já no início da Primeira Grande Guerra. Daí a importância de abordarmos esses antecedentes, bem como as condições especificamente relacionadas às minorias e à produção de apatridia nesse contexto. Como objeto central da presente análise, trataremos do caso soviético, central na presente análise, o qual pode ter seu início datado em 1917, ano de início da Revolução Russa, episódio que modificou drasticamente as condições nesse Estado, levando à queda da Rússia Imperial e, conseqüentemente, à necessidade de construir novas fronteiras físicas e ideacionais, envolvendo fortemente a questão da nacionalidade. O início da experiência nazista na Alemanha em 1933 representa o marco simbólico para a passagem ao segundo período da história da apatridia como fenômeno de massa. Através da análise desses dois casos, procuraremos demonstrar como ocorreu a reorientação da relação dos Estados com seus nacionais/cidadãos quando confrontados com situações que exigiram a (re)construção de suas identidades nacionais.

2.1 Sob o impacto da Primeira Guerra Mundial e dos Tratados de Paz

A Primeira Guerra Mundial teve um impacto enorme sobre as instituições dos diferentes Estados que controlavam a presença e o movimento não apenas de seus nacionais, senão especialmente dos imigrantes e/ou estrangeiros em seu território. Como destacado anteriormente, as preocupações com a segurança, a possibilidade de subversão à ordem estabelecida e a espionagem favoreciam a busca ativa daqueles que pudessem ser prejudiciais

ou perigosos à nação – pelas mais variadas razões, muitas vezes imputadas pelos Estados. Fica evidente que esta foi uma estratégia para legislar de forma a legitimar a exclusão desses elementos de seu corpo físico e ideacional. Nesse sentido, Caglioti considera que, entre o final de julho e o início de agosto de 1914, diversos governos (e por vezes as próprias Forças Armadas) assumiram poderes legislativos plenos, emitindo ordens ou decretos que restringiam os direitos e liberdades de seus sujeitos. Valendo-se de seus poderes em caráter emergencial, passavam a reforçar as suas legislações sobre estrangeiros. Em muitos casos, as fronteiras eram fechadas e somente reabertas para expulsões ou troca de prisioneiros por acordos bilaterais, sendo os estrangeiros impedidos de sair e de entrar, quando não expulsos ou repatriados. Desta forma, quase todos os países envolvidos no conflito proibiram a saída dessas pessoas, limitando também seu movimento interno e favorecendo o controle²⁴⁰.

O controle dos estrangeiros atingiu, inicialmente, em especial aqueles identificados como “estrangeiros inimigos”, esboçando-os como perigosos à segurança nacional pelo simples fato de estarem, de alguma forma, relacionados a um país inimigo – principalmente por meio da nacionalidade, ainda que anterior, já que muitos estavam naturalizados no país onde se encontravam. Em alguns casos, eles chegavam a ser internados em campos de trabalho forçado para civis. Para Caglioti, essas pessoas “eram, em alguns casos, turistas transitórios, estudantes ou trabalhadores sazonais, mas na maioria dos casos eles eram residentes dos países beligerantes há anos”²⁴¹. Alguns haviam nascido no país em que estavam, ou casado com um nacional; outros eram naturalizados ou buscavam esse *status*; muitos tinham propriedades, negócios ou ações; a maioria até então contava com emprego ou trabalhava de maneira autônoma; ou seja, estavam integrados e até mesmo falavam fluentemente a língua local²⁴².

Atuando legalmente sob as provisões do estado de emergência, cada país combinou, em diferentes proporções, uma série de medidas para lidar com os estrangeiros, em especial aqueles considerados inimigos, fosse por meio da expulsão, da repatriação, forçando seu deslocamento

²⁴⁰ CAGLIOTI, op. cit., p. 500-501.

²⁴¹ Ibid., p. 500. Tradução livre. No original: “[...] were in some cases transient tourists, students, or seasonal workers, but in most cases they had been residents of the belligerent countries for years”.

²⁴² Ibid., p. 500.

ou mesmo os internando em seu território²⁴³. Sobre esta questão, Caglioti comenta que, enquanto os Estados Unidos da América se utilizou de legislação do ano de 1906 sobre naturalizações e desnaturalizações, “as nações européias da França, Grã-Bretanha, Portugal e Romênia adotaram novas disposições para agir contra indivíduos naturalizados durante a guerra, e a Bélgica, Itália e Turquia introduziram normas sobre a desnaturalização após 1918”²⁴⁴.

A publicação conjunta da revista *Columbia Law Review*, em edição de 1944, considera que, mais do que qualquer outra medida, as crises, conflitos e o contexto ideológico da Primeira Guerra Mundial foram responsáveis pela disseminação no continente Europeu das medidas de desnaturalização. Miravam, assim, os indivíduos que demonstrassem quaisquer atos que pudessem ser entendidos como indicativos de uma inclinação aos interesses dos inimigos, porém não por motivos de posições políticas extremas²⁴⁵. Essas provisões, enquanto produtos das legislações de emergência pelo contexto de guerra, pavimentaram o caminho para que outras medidas relacionadas à nacionalidade, em especial as desnacionalizações, fossem implementadas sem impedimento ou oposição no período pós-guerra – o que, ao final, também possibilitou as políticas em massa praticadas por diversos países, culminando com a experiência nazista²⁴⁶.

Obviamente, tanto os direitos quanto os deveres previstos quando alguém usufrui do pertencimento legal a um Estado não são os mesmos em cada comunidade política. Caglioti considera que, no período próximo à Primeira Guerra Mundial, o âmbito da cidadania ligado aos direitos era muito fraco ou mesmo inexistente em alguns países, como no Império Russo, mas forte em países como a Inglaterra, a França e a Alemanha. Ainda, tais direitos e deveres eram extremamente dependentes de questões como gênero, religião, *status* civil e *status* de minoria, dentre outros, funcionando de formas distintas para cada um dos grupos que os possuía. No entanto, nota a autora que, após o início da Primeira Guerra Mundial, essas dimensões e a própria cidadania foram ofuscadas pelo vínculo de nacionalidade, reforçando, em detrimento

²⁴³ Para um estudo detalhado sobre as medidas adotadas por diferentes países durante a Primeira Guerra Mundial visando manejar seus estrangeiros, ver CAGLIOTI, op. cit.

²⁴⁴ CAGLIOTI, op. cit., p. 519. Tradução livre. No original: “[...] the European nations of France, Britain, Portugal, and Romania adopted new provisions to act against naturalized individuals during the war, and Belgium, Italy, and Turkey introduced norms on denaturalization after 1918”.

²⁴⁵ COLUMBIA LAW REVIEW ASSOCIATION, INC, op. cit., p. 739.

²⁴⁶ CAGLIOTI, op. cit., p. 519.

dessas dimensões, e mesmo pressupondo, a dimensão que prevê o intercâmbio entre a lealdade do cidadão ao Estado e a proteção devida pelo soberano a seus súditos (em especial quando no exterior)²⁴⁷. Dessa forma:

[...] estabelecer as regras de pertencimento [*membership*] e traçar as fronteiras entre aqueles que pertenciam e aqueles que não pertenciam, tornou-se cada vez mais importante, especialmente em países que haviam experimentado grandes fluxos migratórios nas décadas anteriores à guerra ou que precisavam de mão-de-obra²⁴⁸.

Assim, enquanto durou a guerra, houve um número extraordinariamente grande de revogações de nacionalidade baseadas no que seria uma conduta incompatível com a lealdade devida ao Estado do qual o indivíduo possuía sua nacionalidade, fosse naturalizado ou nato²⁴⁹. Conforme Marc Vishniak, o primeiro país a introduzir disposições permitindo a desnaturalização de pessoas culpadas por “conduta antinacional” ou “conexão com o inimigo” foi a Inglaterra, por meio do Ato sobre a Nacionalidade Britânica e o *Status* dos Estrangeiros de 1914, colocando sob poder do Secretário de Estado a revogação de certificados de naturalização que teriam sido obtidos por fraude ou falsa representação. No entanto, essa provisão chocava-se com as previstas pelo Ato de Naturalização de 1870, tornando sua implementação impossível²⁵⁰.

Caso distinto foi o da França, que, após dez meses do início da guerra, não apenas introduziu senão também implementou imediatamente as disposições sobre desnaturalização de indivíduos imputados como inimigos, por meio de leis de abril de 1915 e junho de 1917²⁵¹. O clima era tal que, em 1918, o intelectual francês Jules Valéry sugeria:

Estas leis são uma inovação legislativa muito interessante. Seu exemplo deveria ser seguido. Cada país que tem ciúmes de sua independência [da França] e do valor de sua nacionalidade como uma coisa honrosa, deve pela lei prever que não somente em tempo de guerra, mas também em paz, a naturalização possa ser retirada de qualquer

²⁴⁷ CAGLIOTI, op. cit., p. 498-499.

²⁴⁸ Ibid., p. 499. Tradução Livre. No original: “[...] establishing the rules of membership and drawing the boundaries between those who belonged and those who did not became increasingly important, particularly in countries that had experienced large immigration flows in the decades before the war or those in need of manpower”.

²⁴⁹ VISHNIAK, op. cit., p. 15-16.

²⁵⁰ CAGLIOTI, op. cit., p. 521; British Nationality and *Status* of Aliens Act 1914; Naturalization Act of 1870.

²⁵¹ Ibid., p. 523; PREUS, op. cit., p. 260. French law of April 7, 1915; French law of June 18, 1917. A primeira levou à revisão de 25 mil naturalizações, com publicação em Jornal Oficial de uma lista de nome e endereços das pessoas de “origem inimiga” naturalizadas após 1 de janeiro de 1913, tornando-os vulneráveis. Felizmente, ao final as revisões resultaram na revogação de apenas 122 naturalizações. CAGLIOTI, op. cit., p. 523.

pessoa cujos sejam declarados pelo tribunal como contrários aos sentimentos deve ser declarado pelo tribunal como contrário aos sentimentos que ele afirmou quando mudou de país, ou seja, atos que provam que a mudança não era uma realidade²⁵².

Assim, combinando medidas de desnacionalização em suas diferentes formas, a Alemanha utilizou a desnaturalização como sanção a desertores; o Império Russo, bem como o governo austro-húngaro, temendo espiões e traidores de nacionalidade desses Estados que passariam a ser apátridas ou reter a nacionalidade anterior, optaram em dados períodos por banir ou não implementar a desnaturalização; a Sérvia decretou em 1916 a revogação da nacionalidade daqueles que haviam deixado o país e não retornado até uma certa data²⁵³; a Romênia insistia na exclusão da possibilidade de reconhecer os judeus como nacionais; dentre tantos outros exemplos.

Dessa forma, o conjunto de normas implementadas como medidas emergenciais durante a guerra diversa vezes trabalhava de formas que pareceriam opostas: enquanto a nacionalidade era o vínculo por excelência que ligava os indivíduos às comunidades políticas, outros fatores (como a etnia, o país de origem, decisões de local de residência, ou qualquer outro aspecto que pudesse, ainda que muito longinquamente, indicar uma deslealdade) eram, com as novas normas e as suspeitas de traição, subitamente eleitas como sobrepostas a qualquer outro elemento que havia antes concedido a benesse desse vínculo. Suas fronteiras pareciam se tornar facilmente modificáveis por qualquer elemento que indicasse uma deslealdade nesse ambiente de nacionalismos em tempos de guerra. Simultaneamente, alguns países caminhavam no sentido contrário, fortalecendo as fronteiras da nacionalidade de forma a não permitir que membros fossem assim tão facilmente perdidos ou que outros fossem tão prontamente admitidos.

No entanto, por mais que tais medidas, tomadas sob o temor da guerra e acreditando-se que seriam diligências excepcionais para a defesa nacional, pudessem de fato parecer temporárias em tempos de nacionalismo exacerbado e relacionadas a simples atos de

²⁵² VALERY, Jules. The World War and Its Effect on Future Private International Law. *Harvard Law Review*, v. 31, n. 7, p. 980-1010, maio 1918, p. 991; CAGLIOTI, op. cit., p. 526. Tradução livre. No original: “These laws are a very interesting legislative innovation. Their example should be followed. Every country which is jealous of its independence and of the value of its nationality as an honorable thing, should by law provide that not only in time of war, but also in peace, naturalization might be withdrawn from any person whose acts should be declared by the tribunal to be contrary to the sentiments which he affirmed when he changed his country, i.e., acts which prove that the change was not a reality”.

²⁵³ CAGLIOTI, op. cit., 520.

deslealdade, na verdade impunham em grande parte das ocorrências a privação de nacionalidade como forma de exclusão dos membros da nação por motivações políticas. Tanto que, pelas próximas três décadas sua quantidade e severidade apenas aumentaram. Lawrence Preuss assim escreveu em 1935:

As medidas de revogação da naturalização [...] aparentemente se baseiam na teoria de que o ato de naturalização tem essencialmente a natureza de contrato, e que a conduta criminosa ou antinacional de um indivíduo subsequente à sua admissão de cidadania é o critério da fraude original. Esta teoria, de validade duvidosa como base para a revogação, não fornece qualquer fundamento pelo qual medidas para a privação da nacionalidade, tanto original quanto adquirida, possam ser justificadas. Leis deste tipo impõem claramente a privação da nacionalidade como uma penalidade, geralmente por motivos políticos²⁵⁴.

Portanto, foi no contexto da Primeira Guerra Mundial que se iniciou a configuração da apatridia como fenômeno de grande escala. Não apenas pelos movimentos numerosos de evacuação e migração e a perda de documentos de identificação, senão essencialmente pela massificação das políticas de desnacionalização. Nos anos de que se seguiram, diversos países, em especial no continente europeu, porém não exclusivamente, prosseguiram de maneira sistemática com políticas de retirada compulsória de nacionalidade, não individualizadas ou alvejando pequenos grupos, senão a grandes massas que, em grande parte dos casos, ainda queriam manter seus vínculos com o país de nacionalidade. Arendt havia notado a tendência de relacionarmos o totalitarismo aos governos que utilizavam seu direito soberano de desnacionalizar. No entanto, relembra ela que:

[...] mal restava um país no continente europeu que não houvesse aprovado, entre as duas guerras, alguma legislação formulada de modo a permitir a rejeição de elevado número de seus habitantes a qualquer momento oportuno, mesmo que este direito não chegasse a ser usado²⁵⁵.

Com a rendição da Alemanha, em 11 de novembro de 1918 acabava a Primeira Guerra Mundial. Após mais de quatro anos de conflito, o cenário era de crise geral, com um

²⁵⁴ PREUSS, op. cit., p. 263-264. Tradução livre. No original: “The measures for the revocation of naturalization which have been described above are apparently based upon the theory that the act of naturalization has essentially the nature of contract, and that criminal or anti-national conduct by an individual subsequent to his admission of citizenship is the criterion of original fraud. This theory, of doubtful validity as a basis for revocation, fails to supply any ground by which measures for the deprivation of nationality, original as well as acquired, may be justified. Laws of this type clearly impose the deprivation of nationality as a penalty, usually from political motives”.

²⁵⁵ ARENDT, op. cit., p. 382.

enfraquecimento econômico enorme na Europa, altos índices de desemprego, ressentimentos políticos por parte dos Impérios Centrais, restrições à livre circulação de pessoas, conflitos internos, dentre tantas outras mudanças socio-político-econômicas a nível mundial, ao lado de um recrudescimento do nacionalismo. Fazia-se necessário estabelecer novas regras em busca de um suposto equilíbrio e da manutenção da paz. Nesse contexto, firmaram-se em 1919 entre todos os envolvidos, durante a Conferência de Paz de Paris, uma série de tratados propostos pelos Estados vencedores, conhecidos como Tratados de Paz, que terminaram por delinear um novo mapa territorial e político da Europa. O colapso dos grandes impérios multinacionais da Europa Central e Oriental – impérios Austro-Húngaro, Alemão, Russo e Otomano – deu espaço, com seu desmembramento, a novas formações nacionais, tornando o mapa europeu um “quebra-cabeça de Estados definidos, com raras exceções, como Estados-nações, ou como espécies de democracias burguesas parlamentares”²⁵⁶.

A criação desses novos Estados contava, assim, com a aplicação do princípio das nacionalidades como critério para a redefinição das fronteiras. Isso porque, como Impérios multinacionais, territórios estavam ocupados por grupos distintos que sequer se viam como um todo homogêneo. Apesar de essas populações viverem nos mesmos espaços e sob governos comuns, não se sentiam como nacionalidades únicas – entendidas não como vínculo jurídico, senão como compartilhamento de traços culturais ou de uma história comum. Cada grupo tinha suas particularidades linguísticas, étnicas e religiosas, heranças das suas origens e identidades. A tentativa dos Tratados de Paz era, assim, de redesenhar o mapa político da Europa a partir de contornos nacionais, procurando coincidir essas fronteiras físicas com supostos critérios nacionais atrelados à especificidades étnicas ou linguísticas. Formavam-se, dessa maneira, Estados nominalmente nacionais, mas que concretamente eram plurinacionais.

Segundo Hobsbawm, “inevitavelmente, dada a real distribuição dos povos, a maioria dos novos Estados que se reergueu das ruínas dos antigos impérios era inteiramente tão multinacional quanto as velhas ‘prisões de nações’ que substituíram”. Assim, a principal mudança seria de que “os Estados agora estavam em média um pouco menores e os ‘povos oprimidos’ dentro deles eram agora chamados ‘minorias oprimidas’”. Logicamente, por detrás

²⁵⁶ HOBBSAWM, op. cit., p. 159.

dessa operação, estava a tentativa “criar um continente corretamente dividido em Estados territoriais coerentes, cada um habitado por uma população homogênea, separada étnica e lingüísticamente, era a expatriação maçica ou a exterminação das minorias”²⁵⁷.

A legitimidade que a ordem europeia poderia reivindicar antes de 1914 era, no caso dos Estados envolvidos nas secessões e sucessões, dinástica e imperial. Por sua vez, a legitimidade nacional que surgiu do colapso dessa ordem não correspondia à grande diversidade que suas populações apresentavam. Logicamente, muitas minorias não encontraram um espaço nesse sistema político fundamentado, em seu conjunto, no Estado-nação. A quebra do antigo sistema de relações internacionais amplificou, assim, a já esperada crise pós-guerra, incitando uma combinação explosiva de guerras civis e revoluções²⁵⁸.

Nesse sentido, concordando com Arendt, “os últimos restos de solidariedade entre as nacionalidades não emancipadas do ‘cinturão de populações mistas’ evaporaram-se com o desaparecimento de uma despótica burocracia central”²⁵⁹. Tais resquícios funcionavam até então como forma de centralizar e, assim, evitar conflitos, o que com a queda da despótica burocracia central passou a ser inevitável, como exemplificam as contendas entre eslovacos e checos, croatas e sérvios, ucranianos e poloneses. Lafer considera que, se as minorias sempre haviam existido, é certo também que desde o século XVII já havia a prática na Europa de estipular garantias internacionais para a tutela de seus direitos, como na esfera da religião. Contudo, após a Primeira Guerra Mundial “surgiu algo novo neste plano, como resultado da escala numérica e do impacto crescente da nacionalidade como critério de legitimidade interna e internacional”²⁶⁰.

Como dever-se-ia esperar, tal situação forçada de construção de Estados-nacionais ensejou a situação de várias minorias que não se identificavam com a suposta homogeneidade

²⁵⁷Ibid., p. 160. Segundo Enzo Traverso, os Tratados de Paz teriam causado o deslocamento forçado de cerca de 10 milhões de pessoas. TRAVERSO, op. cit., p. 154. Para mais detalhes sobre quantidades de cada uma das populações deslocadas, ver essa mesma obra. Os judeus compreendiam uma grande porcentagem dos refugiados compreendidos nesse deslocamento, uma vez que eram os mais propensos a se tornarem apátridas levando-se em conta as categorias de exclusão nesses novos Estados formados. RÜRUP, op. cit., p. 122. Nota Arendt sobre esse ponto que os *Heimatlosen* ou *apatrides*, como foram denominados os apátridas pelos Tratados de Paz, “eram, na maioria, exatamente judeus que vinham dos Estados sucessórios e não podiam ou não queriam colocar-se sob a proteção da maioria que havia sido levada ao poder nos seus países de origem”. ARENDT, op. cit. p. 393.

²⁵⁸ TRAVERSO, op. cit., p. 54.

²⁵⁹ ARENDT, op. cit., p. 371.

²⁶⁰ LAFER, op. cit., p. 140.

do território em que se encontravam. Ademais, diversas pessoas se viram privadas de seu vínculo de nacionalidade, tornando-se apátridas, tanto por regulações contraditórias nos próprios tratados, como pelos conflitos de leis domésticas sobre nacionalidade. Como observou Arendt, dentre esses apátridas estavam muitas pessoas de quem sequer era possível determinar a verdadeira origem, particularmente se não estivessem em sua cidade natal ao fim da guerra; em outros casos este território havia tantas vezes se modificado com os conflitos no pós-guerra que os habitantes tinham sua nacionalidade alterada anualmente; e em outros casos a situação de apatridia passava a ser preferível a algumas pessoas como forma de evitar a deportação para Estados nos quais eram mais excluídos do que aqueles em que passariam a viver nessa condição²⁶¹.

Os Tratados de Paz certamente já previam essas situações, mas havia-se concluído que as tais minorias que não se encaixassem no delineamento propostos poderiam contar com tratados de minorias que visassem sua proteção e a garantia de seus direitos, e que seriam colocados em prática por cada um desses novos e dos antigos Estados²⁶². Nesse contexto, conforme observa Celso Lafer, “ganhou ímpeto o tema da proteção internacional das minorias por meio de direitos voltados para os indivíduos, mas com uma vocação para adquirir titularidade coletiva”, o que foi obra de tratados para a proteção de minorias celebrados entre diversos Estados, prevendo “um tratamento justo e igualitário de suas minorias raciais, linguísticas e religiosas”, o que incluía o direito de “aquisição, por certos habitantes, da nacionalidade do Estado-contratante”, envolvendo mesmo a atuação de instituições da esfera internacional, como a Liga das Nações²⁶³.

Segundo Marc Vishniak, ainda que os Tratados visassem particularmente reduzir e prevenir a apatridia, em geral não conseguiram alcançar esse objetivo, não por serem falhos, senão porque os governos se recusaram a implementar suas estipulações, interpretando-os

²⁶¹Ibid., p. 381.

²⁶² ARENDT, op. cit.; RÜRUP, op. cit.; VISHNIAK, op. cit.; LAFER, op. cit.

²⁶³ LAFER, op. cit., p. 142.

livremente²⁶⁴. No entanto, nota Arendt que essa situação já poderia ser esperada quando analisada a real situação do continente europeu ao final da Primeira Guerra Mundial:

Se já se podia colocar em dúvida a prudência de estender uma forma de governo que, mesmo nos países de antiga e estabelecida tradição nacional, não sabia como resolver os novos problemas da política mundial, era ainda mais duvidoso que ela pudesse ser transplantada para uma área onde sequer existiam as condições básicas para o surgimento de Estados-nações, ou seja, a homogeneidade da população e a fixação ao solo. Mas pensar que fosse possível criar Estados-nações pelos métodos dos Tratados de Paz era simplesmente absurdo. De fato, “basta um olhar ao mapa etnográfico da Europa para mostrar que o princípio do Estado-nação não pode ser introduzido na Europa oriental”. Os Tratados aglutinaram vários povos num só Estado, outorgaram a alguns o *status* de “povos estatais” e lhes confiaram o governo, supuseram silenciosamente que os outros povos nacionalmente compactos (como os eslovacos na Tchecoslováquia ou os croatas e eslovenos na Iugoslávia) chegassem a ser parceiros no governo, o que naturalmente não aconteceu, e, com igual arbitrariedade, criaram com os povos que sobraram um terceiro grupo de nacionalidades chamadas minorias, acrescentando assim aos muitos encargos dos novos Estados o problema de observar regulamentos especiais, impostos de fora, para uma parte de sua população.²⁶⁵

Conforme observa Lafer, ainda que neste contexto “a proteção das minorias tinha sido uma solução política que objetivava criar um *modus vivendi* muito necessário naquele momento para evitar conflitos entre populações mistas”, tornava-se inegável que “mais cedo ou mais tarde, as minorias teriam que ser ou assimiladas ou eliminadas, pois enquanto coletividades com identidade própria elas colocavam no território estatal o problema da tensão entre Estado e nação”²⁶⁶.

Nas palavras de Hobsbawm, a experiência dos Tratados de Paz e das minorias que daí resultaram “foi, e é, o criminoso *reductio ad absurdum* do nacionalismo na sua versão territorial, se bem que não tenha sido completamente demonstrado até 1940”²⁶⁷. Com os acontecimentos do entre-guerras e em especial a experiência nazista, tornou-se evidente que “a nação territorial

²⁶⁴ VISHNIAK, op. cit., p. 18. Marc Vishniak cita, como exemplo da consciência contida nos tratados sobre a situação de apatridia a que muitas pessoas poderiam ser submetidas com as mudanças, os artigos 64 e 65 do Tratado de St. Germain de setembro de 1919, com a Áustria, e os artigos 56 e 57 do Tratado de Trianon de junho de 1920, com a Hungria, que previam que esses países deveriam reconhecer como cidadãos e sem quaisquer formalidades as pessoas que haviam nascido nos territórios austríaco e húngaro e que não eram nacionais de nenhum outro país. No entanto, a falha estaria na aplicação pelos Estados do previsto nos Tratados. Assim que Hungria, Bulgária e Grécia não alterado suas leis anteriores concernentes à nacionalidade, e outros países, como Polônia, Romênia, Letônia e Lituânia implementaram leis e decretos administrativos que em muitos aspectos violavam as obrigações internacionais assumidas com os tratados. Ibid., p. 16-17.

²⁶⁵ ARENDT, op. cit., p. 373, grifo no original.

²⁶⁶ LAFER, op. cit., p. 142, grifo no original.

²⁶⁷ HOBBSAWM, op. cit., p. 161.

homogênea podia agora ser vista como um programa que apenas seria realizado por bárbaros ou, pelo menos, por meios bárbaros”²⁶⁸. Com propriedade, Arendt observou como a Primeira Guerra Mundial e os eventos que se seguiram funcionaram como solo e preparo para os episódios totalitários por vir. Com isso, utilizando como instrumento as políticas de desnacionalização, operaram na tarefa de aumentar absurdamente a quantidade de pessoas apátridas, relegando-as a situações muitas vezes insuportáveis.

Antes que a política totalitária conscientemente atacasse e destruísse a própria estrutura da civilização européia, a explosão de 1914 e suas graves conseqüências de instabilidade haviam destruído a fachada do sistema político — o bastante para deixar à mostra o seu esqueleto. Ficou visível o sofrimento de um número cada vez maior de grupos de pessoas às quais, subitamente, já não se aplicavam as regras do mundo que as rodeava. [...] nessas regiões, e como resultado da liquidação dos dois Estados multinacionais europeus de antes da guerra — a Rússia e a Áustria-Hungria — surgiram dois grupos de vítimas, cujos sofrimentos foram muito diferentes dos de todos os outros grupos, no intervalo entre as duas guerras mundiais; ambos estavam em pior situação que as classes médias desapossadas, os desempregados, os pequenos *rentiers*, os pensionistas aos quais os eventos haviam privado da posição social, da possibilidade de trabalhar e do direito de ter propriedades: eles haviam perdido aqueles direitos que até então eram tidos e até definidos como inalienáveis, ou seja, os Direitos do Homem. Os apátridas e as minorias, denominados com razão “primos em primeiro grau”, não dispunham de governos que os representassem e protegessem e, por isso, eram forçados a viver ou sob as leis de exceção dos Tratados das Minorias — que todos os governos (com exceção da Tchecoslováquia) haviam assinado sob protesto e nunca reconheceram como lei —, ou sob condições de absoluta ausência da lei. Com o surgimento das minorias na Europa oriental e meridional e com a incursão dos povos sem Estado na Europa central e ocidental, um elemento de desintegração completamente novo foi introduzido na Europa do após-guerra. A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma da política totalitária, e a incapacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes.²⁶⁹

2.2 O caso soviético

A apatridia, como resultado de políticas de desnacionalização em massa, se tornou pela primeira vez um problema internacional de grande escala a partir da experiência soviética, iniciada em 1917. Esses apátridas *de jure*, junto com tantos outros apátridas *de facto*, faziam parte do maior grupo de refugiados políticos dos anos que se seguiram à Primeira Guerra

²⁶⁸ Ibid., p. 162.

²⁶⁹ ARENDT, op. cit., p. 370-371.

Mundial e que circulavam entre as fronteiras principalmente dos Estados adjacentes às repúblicas soviéticas. Nenhuma política de desnacionalização direcionada a grandes grupos de pessoas, implementada de maneira massiva, havia tido lugar na história até então²⁷⁰.

Para além das condições de crise inerentes ao final da Primeira Guerra Mundial, o contexto da Revolução Russa de 1917 e da Guerra Civil que a sucedeu não apenas acirrou as circunstâncias que já estavam muito complicadas, como também implementou mudanças radicais em toda a estrutura política do aniquilado Império Russo e, conseqüentemente, deram as bases para o que passaria a ser construído como uma unidade soviética. Assim que as principais causas do enorme fluxo de refugiados que deixavam os territórios soviéticos, tendo escapado principalmente entre os anos de 1918 e 1922, eram: a própria Revolução Bolchevique de outubro e novembro de 1917; a sucessora derrota do Exército Branco durante a Guerra Civil Russa, com a consolidação dos Bolcheviques no poder; a fome de 1921; e a derrota final dos contrarrevolucionários em 1922 na Sibéria²⁷¹.

Embora a motivação política para esse contexto de emigração forçada fosse predominante, parte considerável das pessoas que deixaram os territórios soviéticos entre 1918 e os primeiros anos da década de 1920, mantendo-se principalmente dentro do próprio continente europeu, não o faziam por motivações políticas. Era o caso daqueles que migravam por conta da fome, além dos grupos de judeus que partiam em fuga para oeste (com movimentos que datavam desde o século XIX).

Dessa forma, os principais grupos que formavam esses fluxos de emigrantes eram caracterizados por:

²⁷⁰ PREUSS, op. cit.; VISHNIAK, op. cit.; WILLIAMS, op. cit.; CAREY, Jane Perry Cark. Some aspects of statelessness since World War I. *The American Political Science Review*, v. 40, n. 1, fev. 1946, p. 113-123; GINSBURGS, George. The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917- 1956. *The American Journal of International Law*, v. 51, n. 2, abr. 1957, p. 325-361; HOLBORN, Louise W. The Legal Status of Political Refugees, 1920-1938. *American Journal of International Law*, v. 32, n. 4, p. 680-703, out. 1938; LOHR, Eric. *Russian Citizenship: From Empire to Soviet Union*. Cambridge, MA e Londres: Harvard University Press, 2012. Para um estudo detalhado das medidas de naturalização, desnaturalização, revogação da nacionalidade, acordos de repatriação, dentre outras, na União Soviética, ver GINSBURGS, op. cit.; LOHR, op. cit.; ALEXOPOULOS, op. cit.

²⁷¹ GINSBURGS, op. cit., p. 327.

- migração forçada eminentemente política, formada por oponentes ao regime soviético, grupos variados relacionados ao Governo Provisório de 1917 (vigente de fevereiro a outubro desse ano), e membros do governo czarista;
- migração caracteristicamente militar, portanto, também motivada politicamente, envolvendo pessoal da administração militar, tropas cossacas e oficiais do Exército Russo Imperial;
- migração de civis, que, além de envolver camponeses e classe média fugindo da crise econômica, também compreendia refugiados políticos²⁷² e judeus que tentavam escapar de medidas discriminatórias²⁷³.

A estimativa do número de pessoas refugiadas em consequência dos atos de violência física e simbólica acima relacionados recebe diferentes estimativas pela historiografia especializada no tema, variando de autor a autor: entre um e dois milhões de pessoas, com diferentes afirmações para a quantidade de indivíduos tornados apátridas pela ocasião dos decretos que se iniciaram em 1921, este número variando também entre um e dois milhões de pessoas – ou seja, afetando virtualmente a totalidade dos refugiados²⁷⁴. Além desses movimentos, o advento da Primeira Guerra Mundial e dos Tratados de Paz levaram milhões de outros migrantes e refugiados para dentro dos territórios soviéticos, bem como deslocados internos, e ainda russos que, com a criação dos novos Estados após os Tratados, se encontravam fora do território da União Soviética. Havia ainda cerca de dois milhões de prisioneiros de guerra sobre os quais não se havia decidido sua destinação. Consequentemente, grandes questionamentos sobre aspectos ligados à cidadania de milhões de pessoas começaram a se mostrar cada vez mais lancinantes²⁷⁵.

²⁷² Ibid., p. 327; LOHR, op. cit., p. 145.

²⁷³ ANDRADE, op. cit., p. 34.

²⁷⁴ Ibid., p. 33; DONNER, op. cit., p. 154; HATHAWAY, op. cit., p. 350; LOHR, op. cit., p. 136; PREUS, op. cit., p. 264; WILLIAMS, op. cit., p. 46; ALEXOPOULOS, Golfo. Soviet Citizenship, More or Less: Rights, Emotions, and States of Civic Belonging. *Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History*, v. 7, n. 3, p. 487-528, 2006, p. 496; BAUBÖCK, Rainer. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002, p. 128.

²⁷⁵ LOHR, op. cit., p. 136.

2.2.1 A cidadania soviética

Com a tomada do poder pelo Partido Operário Social-Democrata Russo (POSDR) - também conhecido como Partido Bolchevique quando sob a liderança de Lenin – iniciada em outubro de 1917, uma nova ideia de comunidade política passou a ser implementada na República Socialista Federativa Soviética da Rússia, que em 1922 viria a se juntar às demais repúblicas socialistas da região formando a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Essa nova comunidade, baseada especialmente na concepção de classe, deveria unir os trabalhadores de todos os países, em uma perspectiva transnacional. Em linhas gerais, um novo duo tomava o lugar da antiga oposição entre nacionais e estrangeiros: classe trabalhadora *versus* burguesia. Pertencer a essa nova comunidade que se formava era prerrogativa da classe trabalhadora, fato que levou o Partido Bolchevique a estender o pertencimento à comunidade soviética aos trabalhadores nacionais e estrangeiros, negando esse *status* à classe burguesa. Formava-se assim uma nova concepção de classe social transnacional como fundamento da comunidade política, em oposição à própria ideia de junção do Estado territorial com a nação. A ideia de cidadania, como vínculo de pertencimento à comunidade política, se desvinculava dessa forma da ideia de nacionalidade identificada com o espaço territorial, em especial do Estado-nação²⁷⁶.

Uma relação bastante específica entre cidadania e nacionalidade foi construída durante o governo soviético. Partindo da ideia de internacionalismo e construção de uma comunidade política não baseada no território e na homogeneidade nacional, mas na concepção de classe, sequer fazia sentido ao governo soviético demandar uma nacionalidade soviética, da maneira como essa era à época entendida necessariamente atrelada ao Estado-nação. De fato, os territórios soviéticos contavam à época com talvez uma centena de nacionalidades, no sentido

²⁷⁶ Como forma de ilustrar esse contexto de mudanças e a construção de imagens icônicas sobre a identidade dos cidadãos soviéticos, cite-se a análise feita por Tucci Carneiro, em seu livro *Impressos Subversivos: Arte, Cultura e Política, Brasil 1924-1964*, ressaltando a produção de cartazes impressos que sugeriam a composição de uma visualidade comprometida com a causa revolucionária. Dessa maneira, segundo Tucci Carneiro, na década de 1920 entra em cena um novo ator social: as massas soviéticas, representando o povo e a adesão dos trabalhadores ao projeto governamental. Neste cenário, a imagem do perigo estrangeiro é retomada como aliada de uma intervenção anticomunista. CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Impressos Subversivos: Arte, Cultura e Política no Brasil, 1924-1964**. São Paulo: USP/Capes; Fapesp; Intermeios, 2020.

sociológico do termo, ou etnias. A ideia de nação tanto dificultava a concepção futura de um povo soviético uno, quanto era considerada um produto do próprio desenvolvimento capitalista.

Angelo Segrillo, professor do Departamento de História da Universidade de São Paulo e especialista em história da Rússia e ex-URSS, observa que inexistia na língua russa uma palavra para designar o que comumente se denomina de etnia. Dessa forma:

Em russo, o termo *natsional'nost'* freqüentemente assume o sentido de 'etnia', além de 'nacionalidade'. Como se vê, o conceito de nacionalidade na antiga União Soviética diferia do uso em diversos países ocidentais: *natsional'nost'*, por vezes, assumia o conceito que denominamos nacionalidade e, por vezes, assumia um significado próximo ao que chamamos de etnia. Esta ambigüidade lingüística reflete o caráter ambíguo da tarefa que os bolcheviques receberam como herança do czarismo: como resolver o problema das relações entre as nacionalidades, sem a utilização dos instrumentos imperialistas utilizados até 1917. Afinal, o próprio Lenin (1967-1970e, p. 67) denominava o império russo de 'prisão das nacionalidades'. A estratégia soviética em relação ao problema era marcada por duas tendências opostas. Por um lado, a ideologia marxista oficial propugnava, por sua própria essência, o internacionalismo proletário. (KPSS, 1962a, p. 25; KPSS, 1962b, p. 156) A ênfase era colocada nos conflitos de classe e não entre nações: os conflitos nacionais eram vistos como derivados das contradições capitalistas que levavam ao imperialismo econômico e político. (Stalin, 1946-1951b, p. 291, 303 e 305-307) Por outro lado, os soviéticos tentaram satisfazer (na medida do possível e sempre dentro do paradigma marxista-leninista de papel de vanguarda do partido) as necessidades de territorialidade e expressão cultural inerentes (ou latentes) nas definições soviéticas de 'nação' e 'nacionalidade'. As Constituições soviéticas de 1924, de 1936 e 1977 consolidaram a divisão territorial da URSS baseada fortemente em princípios étnicos.²⁷⁷

Em 1936, Durward Sandifer, professor emérito da American University's School of International Service e autor de um conjunto de trabalhos na área de Relações Internacionais e Direito Internacional, observou que uma das razões para a aparente falta de interesse das repúblicas soviéticas nos primeiros dias de sua constituição em legislar sobre cidadania era exatamente a ideia de internacionalismo relacionado à ideia de comunismo pelos Bolcheviques, visando estabelecer uma nova ordem que, idealmente, incluiria todos os Estados do mundo em um Estado comunista como uma federação mundial comum do qual todos seriam cidadãos. Nesse sentido, ainda que as repúblicas da URSS gozassem de autonomia em uma série de assuntos, até mesmo em legislar sobre a cidadania em certos casos, presumia-se a existência de cidadania uniforme de toda a URSS, como estabeleceu formalmente a Constituição adotada em

²⁷⁷ SEGRILLO, Angelo de Oliveira. **Reconstruindo a "reconstrução"**: uma análise das principais causas da Perestroika soviética. 1999. 203 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999, p. 112.

6 de julho de 1923. Ainda que um indivíduo fosse cidadão de uma das repúblicas, podendo mudar sua filiação à outra república em um dado momento, era, de maneira mais ampla, cidadão da União Soviética²⁷⁸. O artigo 1º da Constituição ainda previa que estava dentro da competência da URSS na pessoa de seus órgãos supremos a legislação fundamental em matéria de direitos da cidadania da União em relação aos direitos dos estrangeiros²⁷⁹.

Timothy Taracouzio, em seu livro *The Soviet Union and International Law*, discorre em detalhes sobre essa matéria:

Para evitar confusão pelo uso bastante inconsistente destes termos nos materiais em que este estudo se baseia, a compreensão comunista dos termos deve ser apontada. Antes da formação da União, a cidadania dos povos das Repúblicas Soviéticas era determinada por atos legislativos e por tratados e acordos celebrados por essas repúblicas, de acordo com os quais a cidadania soviética era imposta aos antigos "sujeitos" russos que não estavam isentos em conformidade com esses atos ou tratados. Com a formação da União, a questão foi primeiramente regulamentada pelo Estatuto da Cidadania da União de 29 de outubro de 1924, depois por um Estatuto semelhante de 13 de junho de 1930, e finalmente pelo Estatuto da Cidadania da URSS de 22 de abril de 1931, que substituiu os dois anteriores e é a lei soviética da Cidadania em vigor no presente. O primeiro artigo de cada um destes Estatutos prevê que para os povos das Repúblicas Soviéticas é estabelecida uma cidadania comum da União. É esta cidadania da União que é importante do ponto de vista do Direito Internacional. De fato, não existe hoje nenhuma cidadania das repúblicas soviéticas individuais que não carregue consigo também a cidadania da União²⁸⁰.

²⁷⁸ Em muitos casos, pela própria desvinculação entre direitos e cidadania, conforme será visto mais adiante, sequer era interessante a um estrangeiro optar pela cidadania soviética, uma vez que já se valia quase que plenamente dos direitos previstos aos cidadãos, mesmo os políticos, não tendo, entretanto, que cumprir com obrigações como o serviço militar. O mesmo valia para refugiados russos que haviam perdido sua cidadania, que repensariam sobre a possibilidade de repatriação, uma vez que era esperado que cumprissem, quando retornados, fielmente às obrigações de serviço militar ou de ordem para trabalhar. ALEXOPOULOS, op. cit., p. 494.

²⁷⁹ SANDIFER, Durward V. Soviet Citizenship. *The American Journal of International Law*, v. 30, n. 4, p. 614-631, out. 1936.

²⁸⁰ TARACOUZIO, Timothy Andrew. *The Soviet Union and International Law* – A study based on the legislation treaties and foreign relations of the Union of Socialist Soviet Republics. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1935, p. 82-83. Tradução livre. No original: “To avoid confusion from the rather inconsistent use of these terms in the materials on which this study is based, the communist understanding of them must be pointed out. Prior to the formation of the Union, the citizenship of the peoples in the Soviet Republics was determined by legislative acts and by treaties and agreements entered into by these Republics, in accordance with which Soviet citizenship was imposed upon those former Russian “subjects” who were not exempt in conformity with these acts or treaties. Upon the formation of the Union, the question was first regulated by the Statute on Union Citizenship of October 29, 1924, then by a similar Statute of June 13, 1930, and finally by the Statute on Citizenship of the U.S.S.R. of April 22, 1931, which superseded the former two and is the Soviet law on Citizenship in force at the present. The first article of each of these Statutes provides that for the peoples of the Soviet Republics there is established a common union citizenship. It is this union citizenship which is important from the point of view of inter-national law. In fact there is today no citizenship of individual Soviet Republics which does not carry with it

Sob esta perspectiva, embora o regime soviético não se utilizasse do conceito de nacionalidade conforme o tratamos na presente dissertação, fato é que a cidadania da União Soviética funcionava como vínculo jurídico e político que permitia identificar entre membros e não membros da comunidade política, de forma que ser privado da cidadania indicava sua exclusão do corpo soviético. Essa afirmação pode ser reforçada pela observação feita em 1927 por Fischer Williams de que a reivindicação do governo russo em privar da cidadania grupos extensos de pessoas apenas parecia possível, dado o contexto, de ser interpretada como equivalente à privação de nacionalidade²⁸¹.

Pelos motivos expostos, na presente seção nos utilizaremos apenas do termo cidadania, e não nacionalidade. Entretanto, ressalte-se que em sua essência a retirada de cidadania soviética equivale à desnacionalização utilizado por outros Estados, ainda que conservadas as especificidades de cada caso.

As primeiras medidas oficiais acerca da cidadania sob o governo soviético começaram por prever a naturalização de estrangeiros que fizessem parte da classe trabalhadora, ainda que tenham concretamente alcançado poucas pessoas²⁸². A diretriz do Comitê Executivo Central dos Soviéticos de Toda a Rússia (VTsIK), de abril de 1918, sobre a aquisição de direitos da cidadania soviética previa, nesse sentido, que qualquer estrangeiro vivendo no território da República Socialista Federativa Soviética da Rússia teria o direito de assumir a cidadania soviética, recebendo, assim, a cidadania plena. Tal decisão, importante lembrar, vinha do poder mais alto do Estado, com funções de corpo legislativo, administrativo e de supervisão da República Socialista Federativa Soviética da Rússia (RSFSR), vigente entre 1917 e 1937. Todavia, a suspeita em relação aos estrangeiros continuou presente nos planos de vigilância e controle do

also the citizenship of the Union.” Para uma explicação detalhada do assunto, ver TARACOUZIO, op. cit., p. 80-83.

²⁸¹ WILLIAMS, op. cit., p. 46-47.

²⁸² Em muitos casos, pela própria desvinculação entre direitos e cidadania, conforme será visto mais adiante, sequer era interessante a um estrangeiro optar pela cidadania soviética, uma vez que já se valia quase que plenamente dos direitos previstos aos cidadãos, mesmo os políticos, não tendo, entretanto, que cumprir com obrigações como o serviço militar. O mesmo valia para refugiados russos que haviam perdido sua cidadania, que repensariam sobre a possibilidade de repatriação, uma vez que era esperado que cumprissem, quando retornados, fielmente às obrigações de serviço militar ou de ordem para trabalhar. ALEXOPOULOS, op. cit., p. 494.

cidadão por parte do estado, e a imigração não era tão estimulada, no clima de desconfiança permanente contra inimigos²⁸³.

No entanto, faz-se necessário notar o salto representado pelos bolcheviques nas políticas de cidadania utilizadas pelas repúblicas soviéticas. Posição muito particular foi adotada durante o Governo Provisório, que durou limitadamente de fevereiro a outubro de 1917, com a tomada do poder pelos bolcheviques. Desde a virada do século XIX para o XX, o Império Russo endossava uma espécie de liberalização do entendimento dos indivíduos como sujeitos do Estado reforçando a imagem de um sistema em que todos os cidadãos exerceriam direitos e obrigação sob a lei em pé de igualdade. Nesse sentido, as políticas de cidadania e migração que eram eminentemente relacionadas a aspectos étnicos²⁸⁴, enquanto outros como a religião entraram em crescente desconsideração²⁸⁵.

Uma das primeiras legislações do Governo Provisório (fevereiro a outubro de 1917), emanada em 20 de março de 1917²⁸⁶, previa, assim, que estavam abolidas as restrições de direitos baseadas em características como religião e nacionalidade. Nas palavras de Eric Lohr, especialista em história da Rússia, “tomado como um todo, o decreto foi o ponto de chegada lógico do movimento em direção à criação de uma ‘*cidadania*’ plena, definida como igualdade de direitos e obrigações perante a lei para todos” que eram membros da sociedade, através de um processo de décadas que teve espaço até a Primeira Guerra Mundial²⁸⁷. Consequentemente, diante deste processo de forjar uma nova concepção de cidadania, era de se esperar que novos princípios norteadores da relação com estrangeiros fossem também estabelecidos. No caso soviético, tanto durante o Governo Provisório quanto sob o poder Bolchevique a direção tomada

²⁸³ GINSBURGS, op. cit.; ALEXOPOULOS, op. cit.; LOHR, op. cit.

²⁸⁴ Um dos maiores exemplos desse descarte da etnicidade como ator principal nas políticas de cidadania se deu mais tarde, como veremos, com a desnacionalização de mais de um milhão de pessoas de etnia russa. LOHR, op. cit.

²⁸⁵ Lembre-se que entre 1917 e 1991, a União Soviética abraçou o ateísmo como parte da sua ideologia política, pregando a extinção de todos os credos e disseminação de ideias religiosas.

²⁸⁶ “The Abolition of Restrictions Based on Religion and Nationality”, de 20 de março de 1917. BROWDER, Robert Paul; KERENSKY, Aleksandr Fyodorovich. **The Russian Provisional Government 1917**. Documents. V. 1, 1961, p. 211-212.

²⁸⁷ LOHR, op. cit., p. 130, grifo no original. Tradução livre. No original: “Taken as a whole, the decree was the logical end point of the movement toward the creation of full “*citizenship*,” defined as equal rights and obligations before the law for all individual members of the polity, a process that had taken huge steps forward in the great reforms and again in 1905”.

foi a de ampliar a importância das fronteiras entre cidadãos e estrangeiros – que também era esperado em um momento pós Primeira Guerra e com a chegada da Guerra Civil Russa. O princípio geral era, assim, “revogar imediatamente todas as leis que restringissem os direitos dos cidadãos russos, enquanto eram mantidas várias restrições aos cidadãos estrangeiros”. Em outras palavras, “a fronteira da cidadania cresceu em importância”²⁸⁸.

Nos anos que se seguiram, entretanto, não apenas essa fronteira externa foi fortalecida pelos bolcheviques, como também foram estabelecidas diferenciações dentro do *status* de cidadania, à revelia do que havia sido indicado durante o Governo Provisório: estando os direitos destacados do *status* da cidadania, diversos subgrupos da população passaram a enfrentar restrições variadas em seus direitos como forma de punição ao que o governo considerava como inimigo ao plano soviético (ainda que preservassem a cidadania soviética). A situação foi levada ao extremo, em especial na década de 1930 com Stálin, com milhões de indivíduos que, ainda considerados cidadãos, foram privados de todos os direitos, mas permanecendo atados pelas obrigações – o chamado *status* de *lishentsy*, em oposição à plenitude de direitos de cidadania, *polnopravnye grazhdane*²⁸⁹. Proibições à emigração também reencontraram espaço, aproveitando-se das fissuras abertas por tantas outras medidas relacionados à cidadania, tanto exclusivas como inclusivas.

Para Eric Lohr, em sua obra *Russian Citizenship: From Empire to Soviet Union*, não se tratava de um retorno ao velho regime: “era muito diferente porque se abandonavam os velhos objetivos populacionais de crescer e reter a população, moldando sua composição étnica e religiosa e respondendo aos altos e baixos do mercado de trabalho”²⁹⁰. Antes, as preocupações

²⁸⁸ Ibid., p. 130. Tradução livre. No original: “[...] immediately repeal all laws restricting the rights of Russian citizens, while keeping many restrictions on foreign citizens in place [...] the citizenship boundary grew in importance”.

²⁸⁹ A privação de direitos era grupal, afetando a categorias inteiras consideradas como contrárias aos interesses da revolução socialista. Incluía, por exemplo, aqueles que contratavam mão-de-obra com fins lucrativos; os que viviam de rendimentos como lucro, aluguel e juros; comerciantes privados e intermediários comerciais; monges e outros membros do clero; funcionários e agentes da antiga polícia czarista e gendarmes; membros da casa imperial; pessoas consideradas como tendo doenças mentais; e condenados por crimes de ganância e depravação. ALEXOPOULOS, op. cit., p. 527. Um dos exemplos dessas medidas inclui a primeira constituição colocada em voga por Lenin, que previa apenas às classes trabalhadoras os direitos de votar e ser eleito, não somando na equação burgueses, não trabalhadores ou elementos anti soviéticos. Ibid., p. 494.

²⁹⁰ LOHR, op. cit., p. 132. Tradução livre. No original: “It was very different in that it abandoned the old populationist aims of growing and holding the population, shaping its ethnic and religious composition, and responding to the ups and downs of the labor market”.

e forças eminentemente políticas tomavam o papel central, direcionando as políticas de cidadania para a “criação, preservação e defesa de um Estado amplamente unificado e autárquico”²⁹¹. A série de medidas adotadas pelo governo Bolchevique demonstravam, assim, seu uso como instrumento de repressão política, em que “os grupos perigosos eram definidos diferentemente em vários momentos. Aos olhos da liderança do partido, eles podiam representar classes, famílias ou clãs, assim como minorias nacionais ou étnicas”²⁹², criando “uma das fronteiras de cidadania mais rígidas e rigorosamente aplicadas que o mundo já viu”²⁹³. Assim, o critério de classe e lealdade ao Estado, e não de etnia, passaram a conduzir “as políticas demográficas por meio de políticas de cidadania a novos extremos”²⁹⁴.

A preocupação com cidadãos desleais, espiões e outros inimigos do Estado, tão frequente nos diversos países envolvidos na Primeira Guerra Mundial, obviamente se intensificou nos territórios russos após a Revolução de 1917 e a Guerra Civil. Ainda que em diversos momentos a posição do governo tenha sido de incorporação de estrangeiros, pela própria ideia de internacionalismo da classe trabalhadora, as atitudes não eram sempre inclusivas. Um dos reflexos dessa nova preocupação foi a vultuosa ampliação do interesse do governo em tentar um maior controle das fronteiras externas do território, de tornar mais rígidos os processos de documentação e registro dos movimentos para dentro e fora dos territórios, bem como cristalizar um *status* de cidadania russa e soviética. Como visto anteriormente, o controle do ir-e-vir das populações foi endossado por vários outros Estados com a chegada da guerra. Eric Lohr considera que, até a década de 1920, as fronteiras do Império Russo e, posteriormente, das Repúblicas Soviéticas não eram tão relevantes para o controle do movimento, sendo este implementado muito mais a nível local, favorecendo a saída dos territórios sem documentação, de forma irregular e sem dificuldades, de cerca de quatro a cada cinco pessoas. Reafirmando a conclusão de Lohr, entre 1914 a 1930, o Estado fez crescer exponencialmente sua capacidade

²⁹¹ Ibid., p. 133. Tradução livre. No original: “the creation, preservation, and defense of a largely autarkic unified state”; ALEXOPOULOS, op. cit.; GINSBURGS, op. cit.

²⁹² ALEXOPOULOS, op. cit., p. 493. Tradução livre. No original: “The dangerous groups were defined differently at various times. In the eyes of the party leadership, they could represent classes, families, or clans, as well as national or ethnic minorities”.

²⁹³ LOHR, op. cit., p. 133. Tradução livre. No original: “[...] one of the hardest, most rigorously enforced citizenship boundaries the world has ever seen”.

²⁹⁴ Ibid., p. 179. Tradução livre. No original: “[...] pushed population policies via citizenship policy to new extremes”.

de controle das fronteiras da cidadania, utilizadas como um instrumento de política populacional²⁹⁵.

2.2.2 As políticas de desnacionalização de refugiados e emigrados

Para Golfo Alexopoulos, diretora do Instituto sobre a Rússia da Universidade do Sul da Flórida, a suspeita de atividades potencialmente subversivas pode ser melhor ilustrada através da atitude do partido com relação aos refugiados do que em qualquer outra situação. Se, principalmente antes da Guerra Civil, os cidadãos emigrados do Império Russo, e, mais tarde, refugiados do regime soviético ainda eram considerados cidadãos, essa posição oficial transformou-se dramaticamente após a Guerra Civil, por meio dos decretos de desnacionalização colocados em prática pelos Bolcheviques. O caráter dessa emigração era fundamentalmente político, como notamos anteriormente, sendo inovadora a reação do governo soviético, ou seja: a adoção de uma política com o objetivo de privar seus exilados, sistematicamente, da cidadania soviética, por meio da desnacionalização involuntária em massa²⁹⁶.

Segundo George Ginsburgs, reconhecido especialista em Direito do Leste Europeu e da ex-União Soviética, nos primeiros anos do regime, todos os cidadãos russos que se encontravam em território estrangeiro eram considerados como cidadãos *bona fide* da União Soviética, ou seja, cidadãos russos *de jure*, que nunca haviam perdido sua cidadania nem mesmo cortado legalmente sua lealdade à União. Seus papeis e documentos russos emitidos tanto pelo Império Russo quanto pelo Governo provisório em 1917 eram, antes de 1921, considerados evidência válida dessa cidadania. Em um segundo período, de consolidação do regime soviético e próximo ao colapso das forças contrarrevolucionárias, foi criado um ponto de inflexão no *status* desses exilados, com a adoção das medidas de desnacionalização em massa, finalmente adicionando a

²⁹⁵ LOHR, op. cit., p. 177-178.

²⁹⁶ ALEXOPOULOS, op. cit., p. 497; GINSBURGS, op. cit., p. 327.

instância jurídica a sua apatridia *de facto*, em uma política que era nova não apenas nesse contexto, senão para o próprio direito internacional²⁹⁷.

Um primeiro sinal da postura que estaria por vir com relação aos exilados russos foi a emanção dos decretos de 3 e 19 de novembro de 1920 ordenando o confisco de todas as terras, moradias e posses pessoais das pessoas que haviam deixado o território da República Socialista Federativa Soviética da Rússia e não retornados²⁹⁸. Menos de um ano depois, em 11 de agosto de 1921, a Circular emitida pelo Commissariado do Povo para Assuntos Estrangeiros autorizava representantes do governo soviético no exterior a emitir certificados de identificação provisórios declarando a cidadania russa²⁹⁹. O próximo passo seria a desnacionalização.

Em decreto de 15 de dezembro de 1921 emanado pelo Conselho do Commissariado do Povo (SNK) e pelo Comitê Executivo Central dos Sovietes de Toda a Rússia (VTsIK)³⁰⁰, revogava-se a cidadania das seguintes categorias de pessoas que se encontravam fora do território soviético após a data do decreto:

- (a) Pessoas que tenham residido no exterior por mais de cinco anos ininterruptos, e que não emitiram seus passaportes ou documentos de identificação junto a representações soviéticas antes de 1 de junho de 1922 (nota: não se aplicava até então aos países em que não havia tais representações, mas passaria a ser aplicado posteriormente com o estabelecimento dessas representações);
- (b) Pessoas que deixaram a Rússia após 7 de novembro de 1917 (Revolução Bolchevique) sem permissão das autoridades soviéticas;

²⁹⁷ GINSBURGS, op. cit., p. 329-332.

²⁹⁸ LOHR, op. cit., p. 147.

²⁹⁹ GINSBURGS, op. cit., p. 329.

³⁰⁰ Um decreto anterior havia sido emitido pelo SNK em 28 de outubro de 1921 sobre o mesmo tema. No entanto, o decreto de 15 de dezembro de 1921 substituiu e literalmente repetiu as provisões do anterior, tendo como única diferença o tempo reservado para emissão de passaportes, previsto como 1 de março de 1922 no primeiro caso, mas estendido para 1 de junho de 1922 com o decreto mais recente. TARACOUZIO, op. cit., p. 119.

- (c) Pessoas que voluntariamente serviram em forças armadas que lutaram contra os soviéticos ou que participaram em qualquer forma de organizações contrarrevolucionárias;
- (d) Pessoas que tinham o direito de optar pela cidadania russa e não o fizeram no tempo estipulado;
- (e) Pessoas que não estejam compreendidas na cláusula (a), mas que residiam no exterior e não registraram seus nomes junto às representações da República Socialista Federativa Soviética da Rússia dentro do prazo estipulado na cláusula em comento e em sua nota.

Por fim, o decreto ainda previa a possibilidade de restituição da cidadania para os grupos das cláusulas (b) e (c) por meio de aplicação do pedido direcionado ao VTsIK³⁰¹.

Cabe notar que, em seguida, as repúblicas Ucrâniana, Bielorrussa e Transcaucasiana adotaram também seus próprios decretos, repetindo ou apenas modificando a data para emissão de passaportes. Note-se também que não havia provisões em quaisquer dos decretos para o caso das pessoas que deixassem o território soviético sem permissão das autoridades após a implementação dessas normas ou após a data máxima prevista para registro para a cidadania soviética. A situação dessas pessoas foi endereçada apenas por meio da Circular do Comissariado do Povo para Assuntos Estrangeiros de 10 de abril de 1923, número 89, que previa que, embora não perdessem sua cidadania, não teriam direito de solicitar, a qualquer autoridade, ajuda, proteção ou assistência conforme concedido aos demais nacionais³⁰².

³⁰¹ “Forfeiture of Soviet Citizenship by Certain Categories of Persons Residing Abroad”. DONNER, op. cit., p. 155; GINSBURGS, op. cit., p. 329; LOHR, op. cit., p. 147-148; PREUS, op. cit., p. 264-265; TARACOUZIO, op. cit., p. 119-120; VISHNIAK, op. cit., p. 21; WILLIAMS, op. cit., p. 145.

A tradução para o inglês do decreto em comento pode ser encontrada em: GSOVSKI, Vladimir. **Soviet Civil Law: Private rights and their background under the soviet regime - Comparative Survey and Translation of The Civil Code; Code of Domestic Relations; Judiciary Act; Code of Civil Procedure; Laws on Nationality, Corporations, Patents, Copyright, Collective Farms, Labor; and Other Related Laws. Volume II.** Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1949.

³⁰² TARACOUZIO, op. cit., p. 120.

Tornava-se evidente que os grupos a quem se pretendia alcançar com as desnacionalizações se constituíam por aquelas pessoas que, em sua grande maioria, eram consideradas refugiadas por motivações políticas, conforme explicitado nos primeiros parágrafos da presente seção. Tal fato não significava, entretanto, que era intenção desses mesmos indivíduos se desfazer de sua cidadania, nem mesmo de não aventarem um retorno ao território quando julgassem mais conveniente ou seguro³⁰³. A decisão era, assim, direcionada a grandes grupos de indivíduos percebidos como opositores políticos – postura caracterizava algo inédito internacionalmente.

No curso dos dois anos seguintes, nenhuma outra lei sobre a perda de cidadania foi implementada pelo Partido Bolchevique, deixando esse e outros assuntos da mesma matéria sob a autoridade das repúblicas e regiões autônomas. Essa situação, no entanto, voltaria às mãos da autoridade central com a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1922 e a entrada em vigor de sua primeira Constituição em 1923, ratificada no ano seguinte. Estabelecia-se, assim, uma única cidadania para todas as repúblicas da URSS, sendo confirmadas as possibilidades de desnacionalização implementadas pelas legislações anteriores, além de adicionar outros casos passíveis de perda da cidadania.

Assim que, a Resolução sobre a Cidadania Soviética de 1924, primeira legislação unificada sobre o tema, estabelecia a desnacionalização como poder exclusivo do Comitê Executivo Central (TsIK) da URSS, ainda que demais assuntos sobre cidadania poderiam, cada um de acordo com a legislação específica, serem compartilhados entre a autoridade central e as autoridades das repúblicas³⁰⁴. O artigo 12 da Resolução adicionava, nesse sentido, que perderiam a cidadania soviética:

³⁰³ Observa Lohr que os poucos que decidiram voltar, inclusive nos anos posteriores, deveriam ser registrados pela polícia e assinar um documento comprometendo-se a não deixar o território da União Soviética. LOHR, op. cit., p. 148.

³⁰⁴ Alexopoulos ressalta que a Resolução de 1924 também formalizou a prática de declarar todos os residentes da URSS cidadãos da União Soviética, caso não fosse possível comprovar outra nacionalidade. Essa prática, ao automaticamente tornar cidadãos os indivíduos de várias populações imigrantes, terminou por eliminar o problema da apatridia dentro do território soviético. Conjugada à provisão de retorno de cidadãos em idade de servir às forças armadas com pena de desnacionalização, essas medidas parecem indicar, nas palavras do autor, as “preocupações com o alistamento militar e ilustrar o grau em que as questões de segurança nacional moldaram o desenvolvimento da política de cidadania soviética”. ALEXOPOULOS, op. cit., p. 502. A prática já era adotada desde antes da

- (a) Pessoas que haviam sido privadas da mesma por meio dos atos legislativos das repúblicas da União promulgados antes de 6 de julho de 1923 (Constituição da URSS), ou ainda em conformidade com a legislação da República Transcaucasiana;
- (b) Pessoas que haviam deixado o território da URSS e não regressado, mesmo com solicitação das autoridades, não importando se haviam saído com ou sem permissão das autoridades central ou das repúblicas;
- (c) Pessoas que haviam sido liberadas da cidadania soviética em conformidade com as provisões da lei;
- (d) Pessoas expatriadas pela decisão dos tribunais.³⁰⁵

A Resolução inovava, dessa forma, ao prever a perda de cidadania necessariamente atrelada ao não retorno ao território soviético (o que poderia ser sanado, pelos decretos de 1921, simplesmente com o registro junto às autoridades soviéticas em território estrangeiro), bem como ao estender a condição de apatridia para aquelas pessoas que apenas viviam essa condição *de facto* por conta da Circular de 1923. Ainda, a Resolução deu aos tribunais o direito de utilizar a desnacionalização como forma de punição, de forma que a expatriação forçada prevista por essas autoridades resultaria, a partir de então, na perda da cidadania – mesmo que não fossem especificados os crimes que ensejariam essa medida³⁰⁶. A desnacionalização passava a atingir, assim, não apenas pessoas fora do território soviético³⁰⁷.

formação da URSS, como demonstra a diretiva de 1 de abril (19 de março) de 1918, do VTsIK, dentre outras. *Ibid.*, p. 401. Quanto à eliminação da apatridia em território soviético, também SANDIFER, *op. cit.*, 620.

³⁰⁵ “The Statute on Soviet Citizenship”. ALEXOPOULOS, *op. cit.*, p. 500-501; DONNER, *op. cit.*, p. 155-156; GINSBURGS, *op. cit.*, p. 320-321; LOHR, *op. cit.*, p. 148; PREUSS, *op. cit.*, p. 264-265; VISHNIAK, *op. cit.*, p. 21; TARACOUZIO, *op. cit.*, p. 120-121; WILLIAMS, *op. cit.*, p. 45-46. Texto integral da lei em inglês em LOHR, *op. cit.*, p. 201-203.

³⁰⁶ Taracouzio nota que uma outra medida da República Socialista Federativa Soviética da Rússia contribuía na soma de mais apátridas aos fluxos já causados por meio de seu Código Criminal de 1924, que previa, em seu artigo 20, a declaração de pessoa “inimiga das classes trabalhadoras” como uma medida de “proteção social” (equivalente à “punição” na criminologia não soviética), com a perda da cidadania e banimento do território soviético. TARACOUZIO, *op. cit.*, p. 121.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 330-331. Afirma Alexopoulos que, uma vez que o governo soviético foi reconhecido pelos grandes Estados como a França e a Inglaterra no início dos anos 20, os decretos de 1921 a 1924 passaram a ser reconhecidos internacionalmente e aplicados mais vigorosamente, piorando de maneira efetiva a situação já complicada dos

Nos dois anos que se seguiram, as categorias de pessoas atingidas pela desnacionalização foram incrementadas. Segundo Durward Sandifer, em decreto de 13 de novembro de 1925 a lista passou a incluir ex-prisioneiros de guerra e oficiais e soldados do Exército Czarista e do Exército Vermelho internados (bem como pessoas anistiadas que haviam servido aos Exércitos Brancos e tomado parte em revoltas contrarrevolucionárias) que estariam então no exterior e não se haviam se registrado de acordo com o previsto nas legislações anteriores³⁰⁸. Já se esperava que essas pessoas teriam sua cidadania revogada a partir das provisões anteriores. No entanto, sua nomeação em decreto de 1925 constitui fato revelador das motivações políticas por traz das medidas de desnacionalização. Ainda, de fato houve uma série de possibilidades de anistias e revogação da perda da cidadania nos primeiros anos da década de 20, mas, como nota Alexopoulos, “o direito de perdão e repatriação foi estendido somente a elementos confiáveis - ou seja, camponeses trabalhadores, pessoas de origem trabalhadora, certas minorias étnicas” e algumas poucas categorias militares³⁰⁹.

Em seguida, com a Resolução de 22 de abril de 1931, do Comitê Executivo Central, algumas poucas modificações foram realizadas. As pessoas que haviam perdido a cidadania soviética ou de república específica poderiam reavê-la por decreto da Presidência do Comitê. Crianças abaixo de 14 anos de idade passavam a perder a cidadania caso seus pais fossem simultaneamente colocados na mesma situação. Ainda, a anulação de cidadania tanto de república específica quanto da União poderia ser imposta pela Presidência do Comitê, não havendo direito a recurso. Nos casos de desnacionalização anteriores, contudo, poder-se-ia ter a cidadania restaurada por essa mesma Presidência³¹⁰. Outros decretos foram emanados em

refugiados, porque agora sim passavam a ser vistos internacionalmente como apátridas *de jure*. ALEXOPOULOS, op. cit., p. 500-501; ANDRADE, op. cit., p. 38.

³⁰⁸ SANDIFER, op. cit., p. 627. Essa provisão não seria aplicável às pessoas vivendo em países onde não havia representação do governo soviético, desde que se registrassem até seis meses após o estabelecimento da representação, bem como por pessoas que conseguissem comprovar que não haviam se registrado por circunstâncias fora de seu controle.

³⁰⁹ ALEXOPOULOS, op. cit., p. 501. Tradução livre. No original: “[...] the right of pardon and repatriation was extended only to reliable elements—that is, laboring peasants, persons of working-class origin, certain ethnic minorities, and military rank and file”. Também em GINSBURGS, op. cit., p. 333-334; 340. Um novo decreto de novembro de 1926 é citado por Williams, sem recorrer ao caso do decreto de 1925. No entanto, não foram encontradas mais informações que pudessem corroborar a afirmação sobre esse ponto em específico. A única informação adicionada pelos autores é a de que ex-prisioneiros de guerra e outras categorias haviam sido somadas às pessoas em risco de desnacionalização, mas provendo que poderiam aplicar para naturalização em pé de igualdade com demais estrangeiros. WILLIAMS, op. cit., p. 45.

³¹⁰ SANDIFER, op. cit., p. 624-625; VISHNIAK, op. cit., p. 21.

1933, 1938 e 1940, modificando muito pouco ou nada do que já era previsto nas legislações anteriores.

Interessante notar, nesse sentido, que as medidas de desnacionalização afetaram um número maior de pessoas na década de 1920 do que nos anos seguintes, uma vez que sob o mando de Stálin as punições relacionadas à cidadania estavam muito mais relacionadas a atingir grandes quantidades de pessoas por meio da restrições em seus direitos sem, contudo, retirá-lhes a cidadania³¹¹.

2.2.3 Um problema internacional

Obviamente, os grandes fluxos de um a dois milhões de pessoas tornadas apátridas pelo governo soviético começaram a exigir medidas a nível internacional para endereçar a questão. Ainda que já tendo desde a Primeira Guerra Mundial lidado com milhões de pessoas em estado de migração, os Estados e a comunidade internacional não estavam preparados para lidar com essa nova categoria de pessoas que buscavam estabelecer-se de fronteiras em fronteiras. A ausência de papéis de identificação ou, quando existentes, sua não serventia como comprovação de nacionalidade, apresentavam um enorme problema para um mundo cada vez mais controlador e limitador das fronteiras em Estados-nações. Assim que a história de lidar com a condição de apatridia a nível supranacional essencialmente começou com as iniciativas em torno do problema dos refugiados e apátridas russos³¹².

De início, diversos Estados tentaram lidar com a questão de formas variadas, como emitindo documentação provisória a essas pessoas. No entanto, com o tempo, percebeu-se que a questão não se resolveria tão logo para que a repatriação fosse prontamente possível. Para além da questão jurídica, grandes problemas de assistência e possibilidade de assentamento e integração dos apátridas em novos países se mostravam cada vez mais pungentes. Obviamente,

³¹¹ ALEXOPOULOS, op. cit., p. 490.

³¹² RÜRUP, op. cit., p. 126; GINSBURGS, op. cit., p. 3125

os Estados não estavam dispostos, por questões econômicas e legais, a simplesmente adotar o procedimento mais facilitado da naturalização.

Ainda, as diversas tentativas de reassentamento mostraram-se em sua maior parte falhas essencialmente por duas razões: a posição legal dessas pessoas era imensamente complicada, exatamente pela ausência ou não validade de sua documentação como nacionais de algum Estado. Em segundo lugar, as preocupações econômicas freavam os Estados de quererem aceitar pessoas sem identificação e grande parte das vezes sem posses em um momento de crise pós guerra³¹³. A solução encontrada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, responsável por parte essencial da assistência prestada aos refugiados e apátridas, foi acionar a Liga das Nações, que já vinha, contudo, acompanhando e apoiando no contexto. Assim que, em 1 de novembro de 1921 o Dr. Fridtjof Nansen assumia o recém criado Alto Comissariado para os Refugiados Russos³¹⁴.

Constatando-se que a alternativa de repatriação não funcionaria para a grande maioria dos refugiados e apátridas russos, o Alto Comissariado se voltou à iniciativa de regular o estatuto jurídico dessas pessoas, medida que se mostrava fundamental para uma solução efetiva ao problema. Com a aprovação por 53 países do Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos adotou-se o Passaporte Nansen, certificado concedido aos refugiados e apátridas. Nas palavras de Andrade, “o Passaporte Nansen, primeiro documento internacional de identidade destinado a refugiados, foi o responsável por devolver a personalidade jurídica aos refugiados russos”, constituindo, assim, o “primeiro passo para possibilitar-lhes a autossuficiência”³¹⁵. A medida era útil não apenas aos indivíduos, senão também aos Estados, que agora tinham mais controle sobre sua mobilidade e números³¹⁶. Cerca de 450 mil Passaportes Nansen teriam sido emitidos na década de 20, reconhecidos por 51 países ao fim desse período³¹⁷.

³¹³ STOESSINGER, op. cit., p. 14.

³¹⁴ ANDRADE, op. cit., p. 40.

³¹⁵ Ibid., p. 41-44.

³¹⁶ Ibid., p. 44.

³¹⁷ LOHR, op. cit., p. 149.

As tarefas do Alto Comissariado não pararam por aí, buscando possibilidades de assistência, repatriação e reassentamento dos refugiados e apátridas. Sua existência ainda perduraria por décadas, mesmo que na forma das instituições que o seguiram, uma vez que o problema dos refugiados e apátridas continuava a surgir a partir de outros locais que não apenas a União Soviética³¹⁸.

2.2.4 A cidadania soviética como instrumento político de exclusão

Golfo Alexopoulos apresenta com exatidão a transformação radical sofrida pela ideia de cidadania entre a derrocada do Império Russo e o estabelecimento do governo soviético a partir das palavras de um dos primeiros comentaristas soviéticos sobre o tema da cidadania: “O grande significado da Revolução de Outubro consiste no fato de que ela foi além do próprio problema da cidadania”³¹⁹. De fato, como discutido no início dessa seção, o partido Bolchevique previa uma comunidade política que não mais dependeria de aspectos geográficos, étnicos ou diversos outros para definir a estrangeira e o pertencimento à comunidade, senão simplesmente da classe. Essa nova comunidade uniria as classes trabalhadores de todos os países e excluiria quaisquer elementos burgueses ou contrários aquela, de forma que a ideia de um vínculo político-jurídico de nacionalidade vinculada a um Estado territorial já não mais faria sentido, e a cidadania, ou o pertencimento a essa nova comunidade, se desvincularia totalmente dessa ideia, tonando-se algo diferente.

No entanto, os aspectos práticos dessa nova cidadania unificada soviética logo se mostraram: as obrigações sobrepujavam os direitos e a cidadania era utilizada como instrumento de políticas capazes de punir a grandes grupos, seja retirando seus direitos e proteções, mas mantendo a vinculação à comunidade, seja privando esses grupos do próprio pertencimento. O medo de qualquer elemento que pudesse, ainda que muito longinquamente, representar um

³¹⁸ Não será possível desenvolver na presente análise uma descrição maior das iniciativas institucionais encontradas pela comunidade internacional para lidar com a questão dos refugiados e apátridas a partir do caso soviético. Para uma análise brilhante e integral desse tema ver ANDRADE, op. cit.

³¹⁹ KISHKIN, S. S. *Sovetskoe grazhdanstvo*. Moscow: Iuridicheskoe izdatel'stvo NKIU RSFSR, 1925, p. 19 apud ALEXOPOULOS, op. cit., p. 490. Tradução livre. No original: “The great significance of the October Revolution consists in the fact that it moved beyond the very problem of citizenship”.

posicionamento antissoviético ou ser categorizado de inimigo foi motivo, assim, para causar uma série de ondas de repressão política, de forma que as sanções miravam exatamente no *status* da cidadania para tornar seus membros vulneráveis à restrições ou à exclusão da comunidade³²⁰.

Alexopoulos observa que os quatro pilares da cidadania soviética consistiam na aquisição de cidadania (*priem v grazhdanstvo*); na renúncia ou expatriação (*vykhod iz grazhdanstva*); na privação ou desnacionalização (*lishenie grazhdanstva*); e na restauração da cidadania (*vosstanovlenie v grazhdanstve*). Para o autor, a presença dominante dos dois últimos pilares revelava um dos elementos mais marcantes da cidadania sob o governo soviético: seu uso como instrumento de disciplina e sanção³²¹. Importante ainda notar, como ressalta Sandifer, que na grande maioria dos períodos sob o governo soviético as decisões em matéria de naturalização, renúncia e anulação da cidadania eram deixadas sob a discricção das autoridades administrativas, demonstrando a liberdade de uso dessas medidas: “ademais das regras específicas dos decretos relativos à perda da cidadania, essas importantes fases da cidadania estão sujeitas não ao estabelecimento de regras de direito, mas ao regime muito mais tênue e fluido dos regulamentos e decretos administrativos”³²².

Segundo Eric Lohr, a massificação das desnacionalizações pelo governo soviético em alguns aspectos estava de acordo com as práticas do antigo regime, de forma que desde o século XVIII eram previstas situações em que grupos que escolhiam sair do país, mesmo com as medidas de banimento da emigração, fossem banidos permanente de retornar, geralmente tal decisão sendo acompanhada da desnacionalização. Contudo, tratava-se de decisões feitas caso a caso, e nunca como uma política geral direcionada a todos os emigrantes. Mais frequente e característico ~~de que~~, no entanto, era a insistência na prevenção da emigração, em dificultar seus membros de se desfazerem de sua cidadania e a relutância em reconhecer quando isso era escolhido pelos russos étnicos, promovendo o retorno sempre que possível. Assim que a desnacionalização em massa representou algo inédito para a política de emigração interna, em especial porque, além da massificação, essas medidas atingiam o grande grupo de russos étnicos

³²⁰ ALEXOPOULOS, op. cit., p. 489.

³²¹ Ibid., p. 489.

³²² SANDIFER, op. cit., p. 630-631. Tradução livre. No original: “Aside from the specific rules in the decrees regarding loss of citizenship, these important phases of citizenship are subject not to establish rules of law, but to the much more tenuous and fluid regime of administrative regulations and decrees”.

emigrados. Lohr nota que em poucos anos os russos étnicos emigraram em número cerca de quinze vezes mais do que durante toda a história anterior da Rússia até 1914, de forma que a contrapartida do governo soviético foi tornar essa emigração em massa permanente por meio das desnacionalizações³²³.

Nesse sentido, o que torna o caso soviético distinto tanto em âmbito doméstico quando para a comunidade internacional não é o fato da exclusão que causara ou de seu uso como forma de punição – o que, em muitos momentos a história, também fora praticado por diversos Estados. Nas palavras de Alexopoulos, foi “o grau ou a gravidade da exclusão, a definição ampla e a redefinição perpétua de quem seria excluído, assim como a vulnerabilidade de todos os cidadãos de entrar nas categorias dos excluídos”³²⁴. Em outras palavras, foi a “desnacionalização unilateral de categorias inteiras de pessoas que constituíram o caso soviético como inusitado à época”, fazendo com que os “emigrantes russos *como um grupo* perdessem sua cidadania a menos que tivessem realizado certos atos (registro especial, repatriação) necessários para que sua cidadania fosse mantida”³²⁵.

Quanto à vulnerabilidade a que eram sujeitos os cidadãos russos, Alexopoulos reflete que o partido utilizava com regularidade as medidas de desnacionalização e privação de direitos “para alcançar objetivos políticos, produzindo assim uma vulnerabilidade em massa e um movimento frequente entre as categorias de cidadãos com plenos direitos e aqueles sem direitos”, de forma que “a prática de dar e receber direitos para fins políticos produziu uma sociedade altamente fragmentada em que os indivíduos vivenciavam estados diferentes e

³²³ LOHR, op. cit., p. 149-150.

³²⁴ ALEXOPOULOS, op. cit., p. 527. Tradução livre. No original: “It is the degree or severity of exclusion, the broad definition and perpetual redefinition of who was excluded, as well as the vulnerability of all citizens to enter the ranks of the excluded”.

³²⁵ Ibid. op. cit., p. 498, grifo no original. Tradução livre. No original: “[...] it was the unilateral denaturalization of entire categories of people that made the Soviet case unusual at the time. Russian emigrants *as a group* lost their Soviet citizenship unless they performed certain acts (special registration, repatriation) required for their citizenship to be retained.

instáveis de pertença cívica”³²⁶. Assim, para o autor, o governo soviético foi “um regime revolucionário que perseguia perpetuamente os inimigos internos”³²⁷.

Observa Fischel de Andrade, acerca do aspecto eminentemente político por detrás das desnacionalizações:

Para entender o porquê deste procedimento radical por parte do governo soviético, deve-se lembrar que a cidadania russa foi disponível, e. g. mesmo para quem nunca fora cidadão russo antes da Revolução, independente da origem étnica; ou seja, o que importava para o governo russo, neste caso, era a identidade com a causa socialista. Desta forma, a legitimidade socialista, para não erodir o princípio da legalidade baseado na nacionalidade, ocasionou a desnacionalização dos oponentes políticos. A partir do momento que um indivíduo, mesmo que este tivesse gozado preteritamente da nacionalidade e/ou cidadania russa, não compartilhasse os ideais socialistas, não mereceria mais se encontrar sob a tutela jurídica daquele Estado. Dessa forma, a solução que melhor se afigurava era a do exílio; [...].³²⁸

Conforme notado no início da presente seção, o caráter da emigração para fora das Repúblicas soviéticas era majoritariamente político, ainda que conjugado a fatores relacionados à crise econômica e à fome. Ademais, a reação do governo ao movimento dessa população apenas reforçou o caráter político na escolha de desnacionalizar os exilados. Toda essa conjuntura se deu em um contexto não apenas de pós Primeira Guerra Mundial, senão especialmente da Revolução Russa e da Guerra Civil, o que, ao final, desempenhou um papel vital na formação de uma política de cidadania soviética. Depois de todo o aqui exposto, conclui-se que tais políticas de retirada de cidadania funcionavam não apenas como uma simples forma de exclusão de membros que já não interessavam, senão essencialmente como um dos instrumentos de formação de um “eu” soviético pleno e capaz de demonstrar seu poder, numa mistura política da elevação do conceito de classe como definidor da pertença a esse novo corpo político em um contexto de guerra mundial, revolução e guerra civil que incitava a todo tempo eliminar qualquer imaginada ameaça inimiga. As inéditas desnacionalizações em massa e

³²⁶ Ibid. op. cit., p. 490. Tradução livre. No original: “The Party regularly used denaturalization and the deprivation of citizenship rights to achieve political goals, thus producing mass vulnerability and frequent movement between the ranks of citizens with full rights and those without. The practice of giving and taking rights for political purposes produced a highly fragmented society where individuals experienced different and unstable states of civic belonging”.

³²⁷ Ibid., p. 527. Tradução livre. No original: “This was a revolutionary regime that perpetually hunted internal enemies”.

³²⁸ ANDRADE, op. cit., p. 37.

criação de milhões de apátridas excluídos do corpo soviético aparecem, assim, como um dos principais aspectos desse movimento de cristalização das fronteiras da nacionalidade/cidadania em um contexto em que a cidadania soviética começava a se definir de maneira mais rígida, com a necessidade suprema de construção do “eu” soviético por excelência.

Esse aspecto eminentemente político de exclusão de um inimigo a ser transformado em um “outro” e de demonstração do poder do Estado na construção de seu corpo aparecem acuradamente na passagem de um dos principais porta-vozes da Resolução de 1924 sobre a cidadania soviética, o Comissário Popular de Relações Exteriores G. V. Chicherin, conforme resgata Alexopoulos: “como existem contrarrevolucionários até entre os cidadãos soviéticos, a vontade coletiva do Estado soviético é imposta a eles pelo poder coercitivo do governo”³²⁹.

Por fim, a colocação de Timothy Taracouzio em 1935 reconhecia esse caráter de proeminência da lealdade política ao governo sobre até mesmo a ideia inicial de classe como suposto motor da cidadania soviética:

Apesar da crença comunista de que “o proletariado não tem país próprio até que tome o poder político e tire os meios de produção das mãos dos exploradores”, e apesar da insistência teórica de Marx sobre a desindividualização do homem, tornando-o uma unidade integral de uma classe, para fins práticos, os soviéticos colocam ênfase primária não sobre a afiliação de classe de uma pessoa, mas sobre sua lealdade política, mesmo anexando a cidadania soviética a antigos súditos do Império Russo, não apenas aqueles pertencentes à classe proletária, mas também os russos que não estão afiliados a ela nem por nascimento nem por convicções políticas. Mesmo assumindo que esta inconsistência de atitude seja apenas temporária, ela serve como mais uma ilustração da diferença entre o efeito teórico dos dogmas marxistas abstratos e seu real significado na aplicação prática no que diz respeito aos princípios atuais do Direito Internacional.³³⁰

³²⁹ KISHKIN, op. cit., p. 75 apud ALEXOPOULOS, op. cit., p. 500. Tradução livre. No original: “Since there exist even counterrevolutionaries among Soviet citizens, the collective will of the Soviet state is imposed on them by the government’s coercive power”.

³³⁰ TARACOUZIO, op. cit., p. 122. Tradução livre. No original: “Despite the communist belief that “the proletariat has no country of its own until it seizes political power and takes the means of production out of the hands of the exploiters,” and despite the theoretical insistence of Marx upon the desindividualization of man by making him an integral unit of a class, for practical purposes the Soviets lay primary emphasis not upon the class affiliation of a person, but upon his political allegiance, even attaching Soviet citizenship to former subjects of the Russian Empire, not only those belonging to the proletarian class, but also Russians who neither by birth nor political convictions are affiliated therewith. Even assuming that this inconsistency of attitude is only temporary, it serves as another illustration of the difference between the theoretical effect of abstract Marxian dogmas and their actual significance in practical application as regards the current principles of International Law”.

III. A EXPERIÊNCIA TOTALITÁRIA (1933-1945)

Marc Vishniak nota que, ao início da Segunda Guerra Mundial, os apátridas compreendiam principalmente: armênios que haviam escapado aos massacres turco e curdo³³¹; russos saídos da União Soviética; habitantes do Saar que haviam votado pela França ou pela Liga das Nações durante o plebiscito de Saar; assírios e assírios-caldeus saídos do Iraque após os massacres; judeus, democratas e socialistas que haviam fugido da Alemanha nazista; judeus, monarquistas, democratas e socialistas austríacos; romenos que se opunham à ditadura e judeus romenos; italianos antifascistas e judeus italianos; espanhóis republicanos; tchecoslovacos democratas; dentre outros. Após o início da Segunda Guerra, juntaram-se às categorias anteriores poloneses, noruegueses, holandeses, belgas, franceses, iugoslavos, gregos, estonianos, lituanos e demais³³².

Embora a União Soviética tenha sido a primeira a implementar políticas de desnacionalização em massa, fato é que essas medidas foram adotadas por mais uma série de países no período entreguerras e durante a Segunda Guerra Mundial. Tendo afetado e tornado apátridas, em proporções distintas, uma série de populações, a experiência da condição de apatridia em massa provocada pelas desnacionalizações alcançou seu ápice durante o regime nazista na Alemanha. O segundo período da história da apatridia como condição de massa, conforme a já citada classificação de Rürup, se inicia, assim, em 1933, com a primeira medida nazista de desnacionalização.

³³¹ Os armênios, além de terem sido vítimas do primeiro genocídio do século XX, perpetrado pelas autoridades otomanas, também formaram o segundo maior grupo de pessoas apátridas após a Primeira Guerra Mundial.

³³² VISHNIAK, op. cit., p. 34.

3.1 O caso nazista

A experiência nazista constituiu-se em um marco não apenas histórico para a política e as relações internacionais, senão representa o que seria uma própria ruptura da “estrutura essencial de toda a civilização”, nas palavras de Arendt³³³. E o fenômeno essencial causador estaria no próprio totalitarismo, como forma de governo e de dominação que encontra na ideologia e no terror as bases para suas ações sistemáticas que, ao invés de criar uma nova legalidade que fundamentasse seus atos hediondos, em verdade aniquilou qualquer legalidade. Suas ações já não encontravam qualquer quadro de referência jurídico que fosse capaz de prever punições, ou qualquer padrão moral que as pudesse julgar, exatamente porque fugiam à lógica do razoável ao desconsiderar o valor intrínseco à pessoa humana. Na tentativa de aplicar, no caso nazista, uma espécie de “lei da Natureza” ao destino do grande povo ariano, o resultado necessário seria a aniquilação física do inimigo dessa homogeneidade de um grupo humano supostamente superior³³⁴.

As medidas de desnacionalização apareceram, assim, no caso alemão, como etapa necessária a esse extermínio: primeiro retirava-se o inimigo da esfera pública – por meio da privação da nacionalidade e, logo, do alcance de qualquer direito e de qualquer possibilidade de vida essencialmente humana, porque não compartilhada em um mundo comum – para em seguida tirar-lhe a existência – uma vez que sequer podiam contar com qualquer direito essencialmente humano, já que não faziam mais parte de uma comunidade política garantidora de tais direitos.³³⁵

A utilização das medidas de desnacionalização como instrumento de exclusão se diferencia entre o caso nacional-socialista e o caso soviético. Neste, a tentativa de exclusão do inimigo da comunidade política com vistas à construção do “eu” soviético se mostrou essencialmente baseada em motivações políticas, ou seja, em uma suposta quebra ou ausência de lealdade política aos ideais revolucionários ou à essência da cidadania soviética. O caso alemão, contudo, alçou a discriminação como fundamento da segregação a um nível extremo,

³³³ ARENDT, op. cit., p. 11.

³³⁴ ARENDT, op. cit.; LAFER, op. cit.

³³⁵ ARENDT, op. cit.; LAFER, op. cit.

ao construir toda uma narrativa sobre um “inimigo objetivo”³³⁶ fundamentada em ideias pseudocientíficas de raça. Nas palavras de Guilherme Assis de Almeida, “a Alemanha nazista, antes de ser um Estado totalitário, é um Estado Discriminatório, que elegeu a raça como critério de diferenciação, capaz de quebrar o princípio da igualdade entre os seres humanos”³³⁷.

As estratégias de construção de uma identidade nacional – que busca se diferenciar de outras nações, se unificar e se manter – não era única aos casos soviético e nazista. Pelo contrário, como ressaltado no primeiro capítulo da presente dissertação, trata-se de um processo inerente à constituição de quaisquer “comunidades imaginadas” nacionais, para citar o elucidativo conceito de Benedict Anderson³³⁸. O caso alemão sob o nacional-socialismo possuiu suas especificidades, e, no processo de construção de uma imagem dicotômica do “eu” alemão – positiva – em contraposição a um “outro” não alemão – de forma e conteúdo variável, mas sempre apresentada como negativa – as políticas de desnacionalização apareceram, dentro de um contexto totalitário, ao lado de outras medidas, como instrumentos particularmente úteis de reafirmação do “eu” pela exclusão de seu “inimigo objetivo” e, singularmente, como etapa do objetivo final de aniquilação física desse “outro”. Tal narrativa da constituição da nação alemã – e consequente necessidade de expansão e retorno à grandiosidade – contava, assim, com

³³⁶ Arendt diferencia o inimigo suspeito do inimigo objetivo, este sendo característico do totalitarismo, na medida em que, se aquele se apresenta como um opositor que deseja derrubar o sistema, o último é definido pela própria política do governo. Assim, o inimigo objetivo não se constitui por ter um passado que justifique a suspeita ou ter pensamentos perigosos que precisam ser provocados para que virem ação, mas por ser “um ‘portador de tendências’, como o portador de uma doença”, que ao final são imputadas pelo próprio governo para assim o estabelecer. Desse modo, “na prática, o governante totalitário age como alguém que persistentemente insulta outra pessoa até que todo o mundo saiba que ela é sua inimiga, a fim de que possa — com certa plausibilidade — matá-la em autodefesa [...] a escolha dessas categorias nunca é inteiramente arbitrária; uma vez que são divulgadas e usadas para fins de propaganda do movimento no exterior, devem parecer plausíveis como possíveis inimigos; [...] O conceito de ‘opponente objetivo’, cuja identidade muda de acordo com as circunstâncias do momento — de sorte que, assim que uma categoria é liquidada, pode declarar-se guerra à outra —, corresponde exatamente à situação de fato reiterada muitas vezes pelos governantes totalitários, isto é, que o seu regime não é um governo no sentido tradicional, mas um *movimento*, cuja marcha constantemente esbarra contra novos obstáculos que têm de ser eliminados. Se é que se pode falar de algum raciocínio legal dentro do sistema totalitário, o ‘opponente objetivo’ é a sua idéia central”. Ainda, “o fato de que o totalitarismo define os seus inimigos ideologicamente antes de tomar o poder, de sorte que não há necessidade de informações policiais para que se estabeleçam categorias de ‘suspeitos’. Assim, os judeus da Alemanha nazista ou os descendentes das antigas classes governantes da União Soviética não estavam realmente sob suspeita de ação hostil alguma; tinham sido declarados inimigos ‘objetivos’ do regime em decorrência da sua ideologia, e isso bastava para serem eliminados”. ARENDT, op. cit., p. 564-566. Acerca de uma tal manipulação do inimigo objetivo, interessante notar, conforme cita Marc Vishniak, o que teria sido uma fala de Hans Frank, autoridade suprema quanto ao Holocausto na Polônia ocupada, em uma convenção de juristas alemães em 1936: “Right is everything expedient to the interests of the German people, and wrong is all that is harmful to them”. VISHNIAK, op. cit., p. 24.

³³⁷ ALMEIDA, op. cit., p. 17.

³³⁸ ANDERSON, op. cit.

estratégias discursivas que remetiam a aspectos como a origem comum e continuidade de características compartilhadas, da tradição, da formação de um grupo original puro, em um discurso de construção de um homem/povo/corpo nacional – o “eu”– em contraste a homens/povos/corpos externos – o “outro”.

Iniciada em 1933, a política de desnacionalização na Alemanha apenas veria sua imagem completa no ano de 1941. Por meio da implementação de leis que visavam, de início, o cancelamento de naturalizações e cidadanias indesejáveis, instituídas poucos meses após a ascensão de Hitler ao poder, o Terceiro Reich buscava assegurar sua política de “pureza racial”, encontrando sua principal fundamentação jurídica com a promulgação das Leis de Nuremberg, que previam a divisão de seus nacionais em duas classes, e a conseqüente desnacionalização em massa de cidadãos natos, atingindo em sua maioria esmagadora os alemães de origem judaica. Enquanto tais medidas previam, por fim, a aniquilação física dos judeus – ou ao menos sua expulsão para fora dos contornos da nação alemã –, a preparação para tal ocorria intensamente já nos anos anteriores, o que compreendia um estrangulamento social e político desse grupo, fundamentados na potencialidade identificada do antissemitismo como arma política.

3.1.1 Antissemitismo e nacionalismo sob o Terceiro Reich

Enquanto fenômeno secular baseado de início em uma discriminação religiosa, o antissemitismo desenvolveu-se de forma a tomar, em diferentes períodos, motivações econômicas, sociais e políticas, mostrando-se na Alemanha de forma particular entre a década de setenta do século XIX e o fim da Segunda Guerra Mundial. Pregando a hostilidade aos judeus emancipados e assimilados, aí atingiu seu ápice durante o Terceiro Reich. Nesse ínterim, foi-se vendo a passagem de sentimentos antijudaicos ao antissemitismo como ideologia, sendo então usado como argumento político para os atos mais hediondos.

Conforme argumenta lucidamente Arendt, se o antissemitismo pré-totalitário se baseava ainda “nas realidades factuais das relações entre judeus e gentios, isto é, no papel desempenhado pelos judeus no desenvolvimento do Estado-nação e no seu papel dentro da sociedade não-

judaica”³³⁹, o nascimento dos primeiros partidos antissemitas a partir da década de 70 do século XIX marcou

[...] o instante em que foi superado o elemento factual (e limitado) do conflito de interesses e ultrapassada a experiência convivencial, abrindo-se assim o caminho que levou à “solução final” genocida. Daí por diante, na era do imperialismo, já não é possível isolar a questão judaica ou a ideologia anti-semita de questões que, na verdade, quase nada têm a ver com as realidades da moderna história judaica. Isso não ocorre apenas e basicamente porque essas questões sejam tão importantes nos negócios mundiais, mas porque o próprio anti-semitismo é agora utilizado para fins que transcendem a problemática aparente, e os quais, embora sua implantação faça dos judeus as principais vítimas, deixam para trás todas questões de interesse judaico e antijudaico³⁴⁰.

Se no antissemitismo pré-totalitário já era possível observar elementos de ligação entre tal tratamento discriminatório e a construção de um ideal nacionalista que tinha como base a construção de uma grande nação alemã, seu clímax, contudo, deu-se no exato momento em que o sistema de Estados-nações entrava em colapso. Historicamente sendo os judeus um elemento pan-europeu que interessava ao sistema de Estados ao servirem financeiramente à aristocracia e ao aparelho estatal, sua eliminação coincidiu, logo, com o esgotamento desse sistema³⁴¹. A questão judaica – a emancipação dos judeus conferida pelo Estado – e o antissemitismo apareceram, então, como fenômenos capazes de catalisarem um movimento que esquadrihava uma estrutura organizacional e mental totalitária, em busca de um “inimigo objetivo” capaz de materializar o “outro”, que seria responsabilizado pelas misérias de um “eu” alemão que necessitava a todo custo se reerguer e se impor em toda sua grandeza.

Ao lado do discurso antissemita que estava em voga nos anos precedentes à chegada do Partido Nacional Socialista ao poder figurava, assim, outro discurso, de nacionalismo exacerbado e construção da imagem da nação alemã. Ainda que o sentimento de germanidade já se mostrasse certamente desde a Idade Média e nas épocas seguintes, um senso de nacionalismo germânico não tivera ainda um território único em que pudesse florescer, até pelo menos a criação do Império Alemão em 1871³⁴². Não havia ainda um Estado-nação alemão *per*

³³⁹ ARENDT, op. cit., p. 24.

³⁴⁰ Ibid., p. 24.

³⁴¹ ARENDT, op.cit.

³⁴² ARENDT, op.cit.; BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and nationhood in France and Germany**. Cambridge, MA e Londres: Harvard University Press, 1992.

se e, logo, a própria ideia de cidadania nacional não encontrava uma estrutura política em que fizesse sentido seu desenvolvimento. Rogers Brubaker reflete sobre como diferenças semânticas no alemão são elucidativas da relação historicamente estabelecida entre a formação de um Estado, de uma nação e de um nacionalismo alemães:

No francês e no inglês americano, *nationalité* e *citoyenneté*, “nacionalidade” e “cidadania” são sinônimos aproximados. “Cidadania” tem conotações participativas que “nacionalidade” não tem e “nacionalidade” tem uma ressonância cultural mais rica do que “cidadania”, mas as palavras são usadas de maneira intercambiável para designar a qualidade jurídica do pertencimento ao Estado. Em alemão, pertencimento formal ao Estado, cidadania participativa e pertencimento à nação etnocultural são designadas por termos distintos: *Staatsangehörigkeit*, *Staatsbürgerschaft*, e *Nationalität* ou *Volkszugehörigkeit*, respectivamente. A sobreposição semântica em francês e inglês reflete a definição política da condição de nação e a fusão dos conceitos de Estado, nação e povo soberano nas tradições políticas francesa, inglesa e americana, uma fusão decorrente de suas revoluções fundadoras. A diferenciação semântica em alemão reflete o curso independente e às vezes antagônico da construção do Estado, do nacionalismo e da democracia na Alemanha.³⁴³

Observa Brubaker que a cidadania alemã não era originalmente nacional, conjuntamente com um entendimento de nação como um fato essencialmente etnocultural. Nesse sentido, “a distinção inicial de nação e Estado – nacionalidade étnica e cidadania política – na Alemanha deu à posterior nacionalização da cidadania uma dimensão especificamente etnocultural”, de forma que “com fortes amarras conceituais independentes do quadro territorial e institucional do Estado, a condição de nação poderia fornecer um critério independente e extra político em relação ao qual a lei da cidadania alemã poderia ser medida”³⁴⁴. Ainda nas palavras de Brubaker:

Se o entendimento francês de nação tem sido centrado no Estado e assimilacionista, o entendimento alemão tem sido centrado no *Volk* e diferencialista. Uma vez que o

³⁴³ BRUBAKER, op. cit., p. 50, grifos no original. Tradução livre. No original: “In French and American English, *nationalité* and *citoyenneté*, “nationality” and “citizenship,” are rough synonyms. “Citizenship” has participatory connotations that “nationality” lacks and “nationality” has a richer cultural resonance than “citizenship,” but the words are used interchangeably to designate the legal quality of state-membership. In German, formal state-membership, participatory citizenship, and ethnocultural nation-membership are designated by distinct terms: *Staatsangehörigkeit*, *Staatsbürgerschaft*, and *Nationalität* or *Volkszugehörigkeit* respectively. The semantic overlap in French and English reflects the political definition of nationhood and the fusion of the concepts of state, nation, and sovereign people in the French, English, and American political traditions, a fusion deriving from their founding revolutions. The semantic differentiation in German reflects the independent and sometimes antagonistic course of state-building, nationalism, and democracy in Germany”.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 52. Tradução livre. No original: “The initial distinctness of nation and state—ethnic nationality and political citizenship—in Germany gave to the later nationalization of citizenship a specifically ethnocultural dimension [...]. With strong conceptual moorings independent of the territorial and institutional frame of the state, nationhood could furnish an independent, extrapolitical criterion against which German citizenship law could be measured [...]”.

sentimento nacional se desenvolveu antes do Estado-nação, a ideia alemã da nação não era originalmente política, nem estava ligada à ideia abstrata de cidadania. Esta nação alemã pré-política, esta nação em busca de um Estado, foi concebida não como portadora de valores políticos universais, mas como uma comunidade cultural, linguística ou racial orgânica – como uma *Volksgemeinschaft* irredutivelmente particular. Em este entendimento, a condição de nação é um fato etnocultural, não um fato político.³⁴⁵

Arendt observa que o nacionalismo que se formava sob tais concepções alemãs consistia em um nacionalismo tribal, ou seja, étnico, derivado dos contextos de imperialismo continental, em oposição ao nacionalismo do Estado-nação, que previa a conjunção necessária da nacionalidade com a estrutura territorial do Estado em um contexto de imperialismo ultramar³⁴⁶. Argumenta Arendt que uma tal espécie de nacionalismo resultava exatamente do desarraigamento pelo qual passavam esses povos que não haviam experienciado a emancipação nacional, uma vez que não existiam aí as condições para a realização da trindade ocidental de povo-território-Estado, como era o caso da Áustria-Hungria ou da Rússia Czarista. A fonte de seu patriotismo ou de seu sentimento nacional não poderia ser, assim, como nos demais casos, uma história comum de realizações ou o próprio Estado. Qualquer ideia ligada a uma possível nacionalidade passava, assim, a necessitar recorrer a alguma espécie de consciência étnica, seja por uma língua comum ou mesmo pela ideia abstrata de uma “alma” compartilhada, já que não havia critérios objetivos que permitissem facilmente separá-los³⁴⁷.

Arendt explora ainda que uma tal linha de pensamento, que vislumbrava algo de uma personalidade inata ou uma superioridade natural em oposição à uma construção histórica e cultural comuns oferecia solo fértil para se pensar em termos racistas. Nesse sentido, Felicity Rash, conceituada acadêmica da área de linguística alemã, observa como tal nacionalismo que se formava trazia junto consigo ideia e termos como *Volk*, *Nation* e *Rasse*, nitidamente expressando a necessidade de demarcação de fronteiras ideacionais³⁴⁸. Arendt assim observa

³⁴⁵ Ibid., p. 1, grifos no original. Tradução livre. No original: “If the French understanding of nationhood has been state-centered and assimilationist, the German understanding has been *Volk*-centered and differentialist. Since national feeling developed before the nationstate, the German idea of the nation was not originally political, nor was it linked to the abstract idea of citizenship. This prepolitical German nation, this nation in search of a state, was conceived not as the bearer of universal political values, but as an organic cultural, linguistic, or racial community—as an irreducibly particular *Volksgemeinschaft*. On this understanding, nationhood is an ethnocultural, not a political fact”.

³⁴⁶ ARENDT, op. cit.

³⁴⁷ Ibid.

³⁴⁸ RASH, Felicity. **German Images of the Self and the Other: Nationalist, Colonialist and Anti-Semitic Discourse 1871–1918**. Palgrave Macmillan, 2012, p. 36-7. O uso do termo específico *Volk* será retomado quando

sobre uma tal tendência do nacionalismo tribal em operar essencialmente pela diferenciação extremada entre o “eu” e “outro”, o que muito contribuiria para a incorporação da ideia de superioridade entre raças como arma política:

Do ponto de vista político, o nacionalismo tribal insiste sempre em que o povo está rodeado por ‘um mundo de inimigos’, ‘um contra todos’, e que há uma diferença fundamental entre esse povo e todos os outros. Afirma que o povo é único, individual, incompatível com todos os outros, e nega teoricamente a própria possibilidade de uma humanidade comum, muito antes de ser usado para destruir a humanidade do homem.³⁴⁹

De fato, essa espécie de nacionalismo já se apresentava ao contexto alemão desde os primórdios da formação do Império Alemão e seu prolongamento na República de Weimar. Observa Brubaker que as noções nas quais a legislação sobre cidadania racista sob o nazismo se baseavam, “a nação como um *Volksgemeinschaft*³⁵⁰ orgânico, a importância de uma descendência comum, a exclusão dos judeus e outros ‘*fremdvölkisch*³⁵¹’, de fato “tinham raízes profundas na história da Alemanha, e já haviam deixando sua marca na legislação sobre cidadania e na prática de naturalização da Alemanha Imperial”³⁵². No entanto, nota o autor que se faz imperativo reconhecer que, não obstante esses precedentes históricos, a política nazista de cidadania em certa medida inovou radicalmente, ao ultrapassar a caracterização etnocultural da cidadania anterior para uma reestruturação da cidadania em termos raciais extremos³⁵³.

De volta ao antissemitismo, se o conteúdo deste à época do Terceiro Reich não diferia em essência do precedente, a grande diferença residiu na forma em que foi colocado em prática, ultrapassando qualquer concretude que poderia até então reivindicar para seus argumentos. O papel dominante da noção de raça, tão enfatizada no nacionalismo germânico, durante o governo

da discussão sobre os conceitos e ideias utilizados nas primeiras leis de desnacionalização promulgadas pelo Terceiro Reich.

³⁴⁹ ARENDT, op. cit., p. 319.

³⁵⁰ No sentido alemão de comunidade nacional ou do povo. MAJER, Diemut. “**Non-Germans**” under the Third Reich: The Nazi Judicial and Administrative System in Germany and Occupied Eastern Europe, with Special Regard to Occupied Poland, 1939–1945. Tradução de Peter Thomas Hill, Edward Vance Humphrey e Brian Levin. Johns Hopkins University Press e United States Holocaust Memorial Museum, 2003, p. 35.

³⁵¹ Estrangeiro (em sentido nazista, “não-alemão”). MAJER, op. cit., p. 937.

³⁵² BRUBAKER, op. cit., p. 166, grifos no original. Tradução livre. No original: “[...] the nation as organic *Volksgemeinschaft*, the importance of common descent, the exclusion of Jews and other ‘*fremdvölkisch*’ [...]” e “[...] had deep roots in German history, and had already left their mark on the citizenship legislation and naturalization practice of Imperial Germany”.

³⁵³ Ibid., p. 166.

nazista tomou forma e possibilidades bastante específicas ao conjugar noções biológicas – pseudocientíficas – ao antissemitismo como explicação para as mazelas enfrentadas pela nação nas arenas política e econômica³⁵⁴.

Como explora a esse respeito a jurista e professora alemã Diemut Majer, em seu livro “*Non-Germans*” under the Third Reich:

O valor supremo na doutrina da primazia da *Volksgemeinschaft* era a raça, seu objetivo supremo o crescimento e expansão da raça mais forte para um grande Estado, algo que foi racionalizado tanto historicamente como do ponto de vista da política populacional. De acordo com esta doutrina, *comunidade* só poderia consistir em uma comunidade da mesma raça; pessoas de raças diferentes não poderiam ter parte nela. Esta característica essencial, peculiar à ideologia nazista, pode ser definida como o princípio racial ou, mais precisamente, como o princípio da desigualdade racial ou desigualdade *völkisch* entre os seres humanos. À luz deste princípio [...] a estrutura profundamente anti-estatal e anti-legal da ideologia nazista torna-se particularmente óbvia.³⁵⁵

Tendo em vista tal princípio da comunidade baseada em sua constituição por uma desigualdade racial natural, os conceitos de governo e lei sob os mandos do regime nazista sofreram severas mudanças, passando as ideias de Estado e de nação a serem utilizadas apenas como forma e instrumento capaz de conter a existência, reprodução e institucionalização de discursos calcados em mitos políticos os mais perversos³⁵⁶.

Conforme observa Arendt, durante mais um século “o anti-semitismo havia, lenta e gradualmente, penetrado em quase todas as camadas sociais em quase todos os países europeus, até emergir como a única questão que podia unir a opinião pública”³⁵⁷. Exatamente por esse movimento gradual, fora difícil, mesmo aos próprios judeus, identificar o momento em que uma tal discriminação passara de um mero ódio a uma arma política. Nas palavras da autora:

³⁵⁴ ARENDT, op. cit.

³⁵⁵ MAJER, op. cit., p. 36, grifos no original. Tradução livre. No original: “The supreme value in the doctrine of the primacy of the *Volksgemeinschaft* was race, its supreme goal the growth and expansion of the strongest race into a great state, something that was rationalized both historically and from the point of view of population policy. According to this doctrine, *community* could only consist in a community of the same race; people of different races could have no part in it. This essential feature, peculiar to Nazi ideology, can be defined as the racial principle or, more precisely, as the principle of racial or *völkisch* inequality among humans. In light of this principle [...] the profoundly antistate and antilegal structure of Nazi ideology becomes particularly obvious”.

³⁵⁶ MAJER, op. cit.

³⁵⁷ ARENDT, op. cit., p. 53.

A chave do súbito aparecimento do anti-semitismo como centro de todo um conceito de vida e de mundo — em contraposição ao seu papel meramente político na França durante o Caso Dreyfus, ou como mero instrumento de propaganda no movimento alemão de Stoecker — está na natureza do tribalismo e não em fatos e circunstâncias políticas. A verdadeira importância do anti-semitismo dos movimentos de unificação étnica está nisto: o ódio aos judeus foi pela primeira vez isolado de toda experiência real — política, social ou econômica —, seguindo apenas a lógica peculiar de uma ideologia³⁵⁸.

Assim que o nacionalismo tribal na Alemanha, se utilizando da raça como princípio da própria organização política e de domínio de seus “outros”, encontrou na conjugação com o antissemitismo elemento fértil para construir seu “inimigo objetivo”, aquele que representaria o “outro” detestável e passível de destruição do “eu” alemão que se esquadrihava sob o nazismo. Finalmente transformando o racismo, como ideologia, em arma política, o nazismo buscava, assim, não apenas excluir da comunidade política o seu “outro” por excelência, senão prosseguir mesmo com o intuito de sua aniquilação. Tornar os judeus apátridas, fazendo-os estrangeiros, não era o bastante para definir sua identidade ariana. Antes, as desnacionalizações funcionaram como meio de desumanizar esse “outro”, que não contaria com a proteção de qualquer Estado, e nem mesmo gozaria de qualquer direito humano, para, ao fim, destruí-lo.

3.1.2 A nação como *Völkisch*

Conforme notado anteriormente, a legislação sobre cidadania sob o governo nazista já encontrava antecedentes desde o Império a partir da concepção da nação como uma comunidade orgânica, de descendência comum. Afirma Majer que, ainda que ainda esses precedentes se fizessem presente, mudanças se faziam necessárias para que a própria estrutura jurídica fosse reduzida a um meio de preservar o poder e segurança e a salvaguarda do *Volk*. Este, no sentido de povo, como nação, e, conseqüentemente, sob a perspectiva nazista, como raça, passava a ser valor supremo, de forma que a própria legislação acabou por perder sua função independente como um conjunto de regulamentos que orientavam a vida do Estado³⁵⁹.

³⁵⁸ Ibid., p. 321.

³⁵⁹ MAJER, op. cit., p. 38.

A lei, então, passava a ser nada mais do que a expressão, ao servir de forma, do conceito de raça então empregado, tendo este tomado a forma específica do *Volk*. No entanto, explica Majer:

O axioma político dos nazistas de que a raça era o único fundamento do Estado exigia, obviamente, alguma camuflagem e uma criptografia própria, uma vez que a terminologia e conceitos raciais não poderiam ser diretamente empregados nos campos do governo e da lei. No entanto, não havia como tal codificação ser feita em qualquer base científica séria; pois, como o próprio conceito racial era desprovido de significado fixo e caracterizado apenas por palavras de ordem confusas, não havia, a priori, nenhum fundamento sobre o qual poderia ocorrer um debate científico sobre seu significado e origem³⁶⁰.

Dessa forma, para que fosse tal fundamento da constituição da nação expressado de forma jurídica, recorreu-se a ideias mais amplas do que o termo simplista e vago “raça”, mas que carregavam consigo o entendimento de uma desigualdade fundamental entre as raças e supremacia dos nórdicos. Assim, com a introdução das ideias de *völkisch*³⁶¹ na compreensão racial nazista, a palavra “raça” foi retirada completamente da linguagem administrativa e legal,

³⁶⁰ Ibid., p. 39. Tradução livre. No original: “The political axiom of the Nazis that race was the sole foundation of the state required, of course, some camouflage and encryption of its own, since racial terminology and concepts could not well be directly employed in the fields of government and the law. However, such encoding could not be done on any serious scientific basis; for, since the racial concept itself was devoid of fixed meaning and characterized merely by muddled catchwords, there was a priori no foundation upon which scientific debate about its meaning and origin could take place”.

³⁶¹ Sob o contexto nazista, o conceito central de *völkisch* não poderia ser explicado puramente como uma expressão do conceito de raça biológica. Se assim o fosse, não teria lugar no campo jurídico por lhe faltar uma explicação científica plausível. Fato esse que, para que pudesse ser utilizada no campo do debate teórico, foram-lhe adicionadas características políticas que o faziam transcender uma tal vaguidade, da qual também parecia o próprio conceito de raça. Assim que chegava-se à ideia de que um povo composto de uma mesma ou de raças relacionadas era fundamental à ideia de comunidade *Volk* ou do *völkisch*, mas que ultrapassava o elemento biológico, exatamente porque a ideia de povo sob o nacional-socialismo trazia consigo elementos que relacionavam cultura, história e algo de uma consciência vital compartilhada. A unidade desse povo adicionada regalava, assim, à raça, o que poderia constituir o aspecto político do *Volk*. Dessa forma, compreendia uma comunidade orgânica construída em unidade, tendo como ideias basilares um retorno ao folclórico e a relação com os conceitos de povo, etnia e raça. A palavra passava a identificar, dessa maneira, o nacional a esses conceitos. MAJER, op. cit. P. 41-42.

Segundo Rash, “The term ‘*völkisch*’ [folkish] perfectly expresses the ideals of a rustic lifestyle enjoyed by simple folk untainted by cosmopolitanism. From the late nineteenth century to the outbreak of the First World War, German nationalism took on an increasingly ‘folkish’ hue. ‘Ethnic nationalism’ was widely propagated, not least by the Pan-German League. Many of the followers of the German folkish movement harboured xenophobic and anti-Semitic convictions alongside strong nationalist sentiments”. RASH, op. cit., p. 48.

Uma dupla definição dada pelo filólogo alemão Paul Hartig em 1924 para o termo *völkisch* e *das Völkische* (o que é *folkish*, ou folclórico) é bastante ilustrativa do conteúdo do termo, conforme observa Rash: “[...] belief in the Germanic race and membership of the German-Germanic blood-community with all of the associated consequences and duties in respect of ideology and beliefs as well as of legal, economic, ethical and religious principles” e “unconditional physical and spiritual rejection of anything associated with a foreign race or anything which is Jewish. Energetic collaboration in the rebuilding and fresh construction of a folkish Pan-German state”. HARTIG apud RASH, op. cit., p. 48. Para uma análise completa dos termos, ver as obras aqui destacadas.

tendo sido representada por termos como tipo, igualdade de tipo, sangue alemão, *völkisch*, que compreendiam muito mais do que apenas aspectos biológicos no amoldamento e unidade da nação, incluindo características também de cunho cultural, dentre outras, expressando uma espécie de junção entre “natureza” e “espírito”³⁶². Nas palavras de Majer, a sociedade ou a comunidade se tornaram “‘comunidade *Volk*’, o Estado a encarnação do *völkisch*. Falava-se então da ‘lei *völkisch*’, a ‘constituição *völkisch*’, e o ‘Estado *völkisch*’, cujas fundações haviam sido construídas sobre a raça (‘sangue’) e o solo”³⁶³

A título de exemplo, o programa do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães, publicado ainda no ano de 1920, trazia um discurso capaz de identificar ideias centrais que dirigiriam as ações do governo nazista, demonstrando mais de uma década antes o que tomaria concretude com as primeiras leis de desnacionalização. Assim que o documento indicava em seu quarto ponto que apenas poderiam ser cidadãos [*Staatsbürger*] aqueles que eram membros da nação, identificada com o *Volk* [*Volksgenosse*]. E estes apenas o poderiam ser caso tivessem sangue alemão, independente de credo, logo concluindo que nenhum judeu poder-se-ia considerar como membro da nação [*Volksgenosse*]. Em seu ponto 7 exigia-se ao Estado que, não havendo condições de manter à toda a população, membros de nações estrangeiras (não cidadãos) [*Nicht-Staatsbürger*] deveriam ser expulsos do Reich. Ao final, indicava-se evitar qualquer imigração de não alemães, exigindo-se ainda que todos que se encaixassem nessa categoria e que haviam adentrado o território alemão após 2 de agosto de 1914 sejam fossem forçados a deixar o Reich³⁶⁴.

O programa do partido, assim, prenunciava a visão do Estado como corporificação da ideia de *völkisch*, baseada na fantasia da pureza étnico-racial e cultural, ou do próprio povo em sua unidade homogênea, de forma que apenas seriam permitidos como membros (cidadãos do Estado – *Staatsbürger*) de tal nação (*Volk*) aqueles que tivessem “sangue alemão” (os membros

³⁶² Ibid, p. 39-41.

³⁶³ Ibid., p. 41, grifos no original. Tradução livre. No original: “[...] “*Volk* community,” the state the embodiment of the *völkisch*. The talk now was of “*völkisch* law,” the “*völkisch* constitution,” and the “*völkisch* state,” whose foundations were built on race (“blood”) and soil”.

³⁶⁴ PARTIDO NACIONAL SOCIALISTA DOS TRABALHADORES ALEMÃES. **Program of the National Socialist German Workers' Party**. 24 fev. 1920. Tradução para o inglês. Disponível em: <<https://avalon.law.yale.edu/imt/nsdapro.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020.

da nação – *Volksgenosse*). Consequentemente, judeus não seriam dignos de participarem da organicidade do *Volk*, uma vez que não se considerava que teriam “sangue alemão”³⁶⁵.

Para além da evidência discriminatória notada no programa do partido, bastante demonstrada em hostilidade aos judeus, se mostrava cáustico o discurso sobre a necessidade de fechamento da nação e de afastamento do “outro”, levados a cabo forçosamente em busca da exclusão e da unidade territorial e de conteúdo do *Volk*. Exigia-se a expulsão de não cidadãos (*Nicht-Staatsbürger*, o que consequentemente incidia sobre pessoas que não fossem membros da nação – *Volksgenosse* – por não terem “sangue alemão”, caso dos judeus) do território do Reich e evitava-se a entrada de tais elementos.

3.1.3 A nação ariana como mito político

Para compreendermos o sentido de nacionalidade e apatridia imposto aos cidadãos alemães durante o governo de Adolf Hitler (1933-1945), precisamos levar em consideração dois fenômenos que marcaram este período: o antissemitismo e o nacionalismo endossados pelo Terceiro Reich como uma forma de reorganização da sociedade e de reconstrução do poder da Alemanha no cenário mundial, respectivamente. Segundo Tucci Carneiro em suas obras sobre o tema, a hierarquia das raças e a eugenia estavam entre as doutrinas que alcançaram o ápice de seu uso político na execução de um plano genocida que assassinou milhões de judeus e milhares de ciganos, entre outros “indesejáveis”. Reconhecemos também que já existiam, desde o século XIX, as situações propícias para sua conformação enquanto tal, sendo assim possível falar de ambos a partir de uma análise de sua fundamentação em mitos políticos³⁶⁶.

Essa afirmação pode ser constatada através da identificação dos elementos míticos basilares do antissemitismo e do nacionalismo enquanto elementos comuns nos regimes totalitários em voga na Europa. Os mitos, existindo para além de seus usuários eventuais, foram

³⁶⁵ BRUBAKER, op. cit., p. 166-167.

³⁶⁶ CARNEIRO, 2014; CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **O veneno da serpente**: reflexões sobre o anti-semitismo no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

reformulados com algumas variações nos seus conteúdos. Trata-se de narrativas que, ao se fundarem sobre o real, o distorcem, reconstituindo a representação de determinados fenômenos que, no entanto, serão usadas como verdade³⁶⁷. Assim, a imagem deformada de um povo e de suas minorias serviram ao governo nacional-socialista como fundamento para a exclusão do “outro”, identificado como o “inimigo objetivo”. A propagação destes mitos se fazia necessária para explicar os males e os infortúnios da nação, fundamentados na ideia distorcida de raça a serviço da construção da imagem de nação ariana superior e oposta às mazelas e fraquezas dos não arianos. Maria Luiza Tucci Carneiro relembra, endossando os conceitos de Raoul Girardet, que:

Um mito político não é simplesmente um fenômeno social ou uma ideia. É muito mais: é a *representação* que se faz de determinados fenômenos, pessoas ou ideias, gerando uma mentira que será usada como verdade. O mito é elaborado, ou seja, modelado com o objetivo de “fazer crer”; construído para enganar um determinado grupo que acredita no que ouve ou pensa que vê. Enfim, o mito consegue se manter através da repetição e da constante reelaboração de sua narrativa, sempre sedutora, exagerada nos detalhes³⁶⁸.

Desse modo, é possível afirmar que a mensagem propagada pelo antissemitismo e o nacionalismo na forma como se apresentaram sob o governo nazista correspondia a um código pré-existente. Segundo Tucci Carneiro, os sentimentos antissemitas eram seculares e ganhavam contornos cada vez mais propícios ao seu uso político desde o surgimento dos primeiros partidos antissemitas no século XIX. O nacionalismo tribal, por sua vez, cujas raízes antecedem ao fim do Império Alemão, era cada vez mais identificado com a ideia de pureza racial³⁶⁹.

Frente às mudanças de contorno pelas quais tais mitos políticos passavam, encontrava-se a pleno vapor um momento de crise e (re)ordenação de valores, resultados do contexto e das consequências pós-Primeira Guerra Mundial. Com os Tratados assinados nesse período, as responsabilidades atribuídas aos Estados-nações afetaram de forma singular a Alemanha. Uma resposta ao sentimento de ameaça e ao mal coletivo se fazia necessária, precisando para isso

³⁶⁷ GIRARDET, Raoul. **Mitos e mitologias políticas**. Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

³⁶⁸ CARNEIRO, 2014, p. 15, grifos no original.

³⁶⁹ CARNEIRO, 2014; CARNEIRO, 2003.

ganhar materialidade. Daí a Alemanha ter assumido em seu discurso acusatório a missão de apresentar ao mundo a face do suposto responsável por tais mazelas: os judeus.

O mito político, como criptografia utilizada para ordenar a realidade objetiva de modo deformador –, em seu papel de explicação e mobilização, encontrou na sociedade alemã um dos mais ferrenhos elementos de aversão ao “outro”: o antissemitismo. O ódio secular aos judeus encontrou, assim, novos caminhos para colocar em prática seus modos originais de expressão, num sistema particular de discurso, valendo-se de um jogo complexo de associações visuais³⁷⁰. Se a nação alemã se encontrava em bancarrota, havia a necessidade de identificar um responsável: no caso, o judeu, capaz de encarnar o maniqueísmo e as dicotomias características do mito político. Foram retomadas as acusações contra os membros de um complô judaico para domínio mundial, que reuniam um conjunto de arquétipos negativos. Neste contexto de construção da imagem do “outro”, o judeu era apresentado como a própria personificação do mal que ameaçava a nação, responsável por todas as humilhações do passado e do presente do povo germânico.

Nas palavras do historiador Raoul Girardet:

O mito político aparece assim, do ponto de vista da observação sociológica, como tão determinante quanto determinado: saído da realidade social, é igualmente criador de realidade social. Surgido ali onde a trama do tecido social se rompe ou se desfaz, ele pode ser considerado como um dos elementos mais eficazes de sua reconstituição. Testemunho de uma crise que afeta o grupo inteiro ao mesmo tempo que cada um dos indivíduos que o compõem, é nos dois planos, o da reinserção social do indivíduo ‘anomizado’ e o da reestruturação do grupo, que ele tende a trazer-lhe um certo tipo de resposta.³⁷¹

Sob este viés, consideramos interessante (re)pensar o uso de tais mitos políticos como aspecto fundamental do processo de radicalização do pensamento racista à época do Terceiro Reich e, para além disso, como instigadores dos atos genocidas perpetrados em nome da nação. Nesse sentido, ao tratar das leis de desnacionalização implementadas pelo governo nazista, é possível identificar sua fundamentação em tais mitos políticos, os quais têm como epicentro o antissemitismo apoiado na noção de pureza racial do povo alemão. Se esses mitos foram capazes

³⁷⁰ GIRARDET, op. cit..

³⁷¹ Idem, p. 184.

de preparar as mentes, forjando realidades, a legislação aparece, para além dos atos cotidianos, como forma de reverberar tais ideologias, institucionalizando-as como uma política de Estado, legitimando atos discriminatórios e hediondos em nome de um Estado, de uma nação e de um povo. Há de se lembrar, ainda, que tais medidas e mitos receberam o apoio de renomados cientistas, artistas e intelectuais, dentre outras camadas da sociedade alemã.

É possível afirmar que o uso de mitos políticos que sustentava a oposição entre o “eu” e “outro”, prestou-se como instrumento de reconquista de uma identidade – exaltada como forte e grandiosa –, cuja desintegração abalava a Alemanha desde o final da Primeira Guerra Mundial. A esse respeito, recorreremos à seguinte passagem de Girardet:

O essencial está no fato de que a efervescência mítica começa a desenvolver-se a partir do momento em que se opera na consciência coletiva o que se pode considerar como um fenômeno de não identificação. A ordem estabelecida parece subitamente estranha, suspeita, hostil. Os modelos propostos de vida comunitária parecem esvaziar-se de toda significação, de toda legitimidade. [...] O “nós” torna-se “eles”: isso significa que, ao invés de se reconhecer através das normas existentes na sociedade global, o grupo em questão se redescobre e se define como diferente, ao mesmo tempo que, dolorosa ou violentamente, toma consciência de sua nova singularidade.³⁷²

Tratando-se da construção de identidade – que nos remete à diferenciação da nação e do povo frente aos seus “outros” – consideramos essencial a análise dos mitos políticos reabilitados para legitimar discursos e atos especificamente discriminatórios e derradeiros na construção do “eu” alemão. Faz-se de fundamental importância, portanto, na discussão sobre o uso de tais mitos políticos e discursos, avaliar os efeitos políticos específicos levados ao ápice por tais ideais racistas, apoiados por um discurso pseudocientífico transplantado para o reino do político. Nesse sentido, as primeiras leis de desnacionalização em massa impostas pelo governo nazista evidenciavam essa transposição para um sistema legal, legitimada por fundamentos racistas que fortaleciam a ideia de nação forte e de povo ariano. Dessa maneira, institucionalizava-se no domínio jurídico, o princípio de exclusão do “outro”.

³⁷² GIRARDET, 1987, p. 181.

3.1.4 As políticas de desnacionalização sob o Terceiro Reich

De acordo com censo realizado pela Alemanha em 1933, ano da ascensão de Hitler ao poder, havia 502.799 judeus, considerando-se por religião, no território alemão, menos de 1% da população total³⁷³. Em 1939, portanto seis anos após a instalação do nazismo, constatou-se uma queda de 288.869 pessoas, ou 57,5%. Ao final do regime, esse número seria de apenas 19.000 judeus em território alemão³⁷⁴. Ainda que seja difícil chegar a um número exato de judeus alemães e residentes de territórios a quem as leis de desnacionalização também afetaram lhes revogando formalmente a nacionalidade, fato é que a grande maioria estava incluída nas categorias previstas pelas legislações durante o período de 1933 a 1941. Segundo Marc Vishniak, o Comitê Judaico-Americano de Distribuição Conjunta chegou à estimativa de cerca de 334.000 judeus apátridas na Europa não-russa ao final do ano de 1941. De acordo com o autor, em agosto de 1944 o Comitê Intergovernamental para os Refugiados estimava entre um e dois milhões de pessoas apátridas em todo o mundo³⁷⁵.

As desnacionalizações não foram o único passo adotado pelos nazistas na tentativa de alcançar seu objetivo final com relação aos judeus. A primeira investida compreendeu o estrangulamento econômico, social e político dessa população por uma série de medidas, momento em que duas leis já haviam previsto a desnacionalização de grandes massas³⁷⁶. Nessa fase muitos dos que escapavam da Alemanha eram sociais-democratas, que haviam perdido as eleições para os nacionais-socialistas e enfrentavam perseguição política, principalmente após a queda da República de Weimar (1919-1933)³⁷⁷. Assim, não apenas os judeus, mas outros grupos de “indesejáveis” dilataram os fluxos de pessoas forçadas a deixar a Alemanha. A partir de 1938, contudo, a situação escalaria ao extermínio físico dos judeus. Conforme observa Arendt, concretizar a situação de apatridia era passo fundamental para esse objetivo:

³⁷³ DAVIE, Maurice Rea. **Refugees in America**: Report of the Committee for the Study of Recent Immigration from Europe. Committee for the Study of Recent Immigration from Europe. Harper & Brothers, 1947, p. 6; BLAU, Bruno. The Jewish Population of Germany 1939-1945. **Jewish Social Studies**, v. 12, n. 2, p. 161-172, abr. 1950, p. 162.

³⁷⁴ BLAU, op. cit., p. 162.

³⁷⁵ VISHNIAK, op. cit., p. 35.

³⁷⁶ STOESSINGER, op. cit., p. 35.

³⁷⁷ REUT-NICOLUSSI, E. Displaced Persons and International Law. **Collected Courses of the Hague Academy of International Law**, v. 73, n. 2, p. 1-68, 1948 apud ANDRADE, op. cit., p. 86.

Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos judeus privando-os, primeiro, de toda condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para ajuntá-los em guetos e campos de concentração [...]³⁷⁸

Nos primeiros meses após assumir o poder, o Partido Nacional Socialista acionou uma série de medidas a nível legal com relação às questões de nacionalidade e cidadania. Uma vez que estas favoreciam em primeiro plano os caminhos para legitimar e concretizar a exclusão de membros não alemães da unidade da nação a partir de fundamentos raciais, as medidas jurídicas de desnacionalização exigiram a atenção da administração interior do governo alemão. De início começou-se a revisar as regulações existentes que diziam respeito ao direito à cidadania, de forma que ao longo do Terceiro Reich a Lei de Nacionalidade promulgada no ano de 1913 foi aos poucos desestruturada, por meio de outras provisões. Tal postura não atacava as normas fundamentais de primeira instância, sendo editadas na forma de emendas por vezes vistas como instrumentos meramente formais, mas que acabavam por minar as provisões da lei de 1913. Ao longo da gestão totalitária do governo nazista, tais reformas se tornaram cada vez mais evidentes e extremas, trazendo à tona o plano de “pureza racial” invocado pelo partido desde a sua fundação³⁷⁹.

A primeira lei promulgada nessa matéria – Lei sobre a Revogação de Naturalização e Privação da Cidadania Alemã, de 14 de julho de 1933³⁸⁰ – foi editada com o objetivo de revogar a cidadania alemã daqueles que, não tendo adquirindo-a no ato do nascimento, haviam-na recebido pela naturalização, bem como daqueles que, cidadãos natos, teriam violado a lealdade à nação. As provisões eram que:

- (a) as naturalizações concedidas entre 9 de novembro de 1918 e 30 de janeiro de 1933 poderiam ser revogadas se a naturalização não fosse considerada desejável, afetando também às pessoas que não teriam alcançado o *status* de nacional caso a primeira também não o tivesse;

³⁷⁸ ARENDT, op. cit., p. 402.

³⁷⁹ MAJER, op. cit., p. 108.

³⁸⁰ *Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit, Reichsgesetzblatt (1933), I, 480.*

(b) alemães que residissem no exterior poderiam ter sua nacionalidade revogada caso tivessem prejudicado o interesse alemão por conduta que violasse o dever de lealdade ao Reich e à nação [*Volk*]. O mesmo se aplicava aos nacionais que não obedecessem a uma ordem de retorno emitida pelo Ministro do Interior do Reich referindo-se a esta disposição. Com o início do processo de privação da nacionalidade ou com a emissão da ordem de retorno, sua propriedade poderia ser retida e, após a revogação, confiscada em favor do Reich³⁸¹.

A lei previa que as desnaturalizações eram de caráter temporário, não estando mais em vigor após dois anos de sua promulgação. Ainda, uma portaria sobre a execução da lei em comento foi emitida em 26 de julho de 1933³⁸², provendo que a revogação seria pronunciada sem declaração sobre os motivos e sem possibilidade de recurso. Jane Carey observa que sob essa lei e a portaria que a seguiu, milhares foram desnacionalizados por decretos individuais e seus nomes, com local de nascimento e data de desnacionalização, foram publicados no Diário Oficial do Reich (*Reichsgesetzblatt*) de agosto de 1933 a 31 de dezembro de 1938³⁸³.

Segundo Diemut Majer, embora sob a Lei de Cidadania do Reich de 1913 a naturalização fosse fundamentalmente irrevogável (sendo limitada a casos excepcionais), a Lei sobre a Revogação de Naturalização e Privação da Cidadania Alemã de 1933 introduziu em matéria de regulação da cidadania o elemento da indesejabilidade da posse de tal condição por alguns dos que, até então, eram considerados membros da nação alemã. O período de 1918 a 1933 citado no texto da lei evidencia, embora não de forma explícita ao não nomear os sujeitos, que tal indesejabilidade se dirigia especialmente àqueles que formavam em sua maioria as pessoas beneficiadas pela naturalização em tal período, qual sejam, os judeus imigrantes que haviam se estabelecido em território alemão provindos do nordeste da Europa para o campo de batalha que se estabeleceu durante a Primeira Guerra Mundial³⁸⁴.

³⁸¹ CAREY, op. cit.; PREUSS, op. cit.; VISHNIAK, op. cit.

³⁸² *Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit*, *Reichsgesetzblatt* (1933), I, 538.

³⁸³ CAREY, op. cit., p. 116.

³⁸⁴ MAJER, op. cit., p. 108-109.

Além de afetar os naturalizados e seus familiares, a Lei de 1933 se dirigia também aos alemães natos, ao indicar a retirada de nacionalidade daqueles que, estabelecidos fora do território alemão, tivessem agido de forma a “prejudicar o interesse alemão” por violarem “a lealdade à nação (*Volk*)”. Majer considera que, através desses elementos, tornava-se evidente a tentativa de exclusão por motivações políticas ao se dirigir aqueles que haviam fugido da Alemanha por questões políticas e/ou raciais³⁸⁵.

Ainda na opinião de Majer, ambas as possibilidades de privação de cidadania se apresentavam como políticas discriminatórias que funcionavam, acima de tudo, em detrimento dos cidadãos alemães de descendência judaica³⁸⁶. Nesse sentido, se os fundamentos para a discriminação racial e política podiam coincidir em um único sujeito, a esse ponto a administração do governo nazista ainda optava por basear a exclusão no comportamento político, em vez da motivação racial, ao não nomear o grupo alvo de tais desnacionalizações – o inimigo objetivo, segundo conceito cunhado por Hannah Arendt. Assim, se ainda não aparecia de forma explícita a direção de tais medidas contra os judeus, ambos os fundamentos utilizados na lei reafirmavam a intenção de configurar a unidade nacional que buscava excluir aqueles que não se juntavam a ela por motivos de “interesses opostos” e, essencialmente, fundamentada na “desejabilidade” da configuração de uma raça ariana pura, “livre do sangue infecto”³⁸⁷.

No entanto, se a Lei de 1933 optava por fundamentar o discurso de exclusão em um suposto comportamento político contrário aos interesses do Reich, a portaria que implementava tal discurso, promulgada apenas doze dias depois, em 26 de julho de 1933, tornava expressa a motivação racial da exclusão. Quanto à não desejabilidade citada pela Lei, a portaria previa que deveria ser avaliada caso a caso de acordo com princípios “populares-nacionais”³⁸⁸ ou “étnico-nacionais”³⁸⁹ [*völkisch-nationalen*]. Estes, por sua vez, eram dependentes de aspectos raciais, cívicos e culturais, e levavam em consideração circunstâncias anteriores e posteriores à naturalização³⁹⁰. Para Majer, tal cláusula, na verdade, era vaga a ponto de dotar a administração

³⁸⁵ Ibid., p. 109.

³⁸⁶ Ibid., p. 109.

³⁸⁷ Sobre este conceito ver POLIAKOV, op. cit.; CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. **Preconceito racial em Portugal e Brasil Colônia**: os cristãos-novos e o mito da pureza de sangue. São Paulo: Perspectiva, 2005.

³⁸⁸ PREUSS, op. cit., p. 252.

³⁸⁹ MAJER, op. cit., p. 109.

³⁹⁰ Ibid., p. 109; PREUSS, op. cit., p. 252.

de meios ilimitados para proceder contra todos e quaisquer opositores do regime, renunciadamente de acordo com aspectos raciais, sem sequer haver possibilidade de revisão judicial³⁹¹.

Para além disso, o elemento racial da discriminação passava a aparecer de forma explícita, e a indesejabilidade apontava em direção aos seus primeiros alvos. Uma das cláusulas da portaria previa que atenção especial deveria ser dada à:

- revogação da naturalização de judeus orientais, a não ser que estes houvessem lutado pela Alemanha durante a Primeira Guerra ou prestado serviços importantes ao interesse do Estado;
- revogação da naturalização de pessoas que tivessem cometido uma contravenção grave ou um crime, ou se comportado de outras formas contrárias ao melhor interesse do Estado e da nação [*Volk*]³⁹².

A discriminação racial, nas palavras de Majer, aparecia assim de forma inequívoca:

“[...] ‘judeus orientais’ naturalizados eram considerados indesejáveis apenas em virtude de sua origem. Eles não precisavam demonstrar nenhum comportamento ‘desleal’ para com o Reich; ao contrário, esperava-se que fornecessem provas de mérito especial a fim de manter sua cidadania”³⁹³.

Como citado anteriormente, a ideia de “raça” foi substituída nos textos jurídicos pelas de *Volk* e *völkisch*, mais abrangentes que a primeira, ao conjugarem, por seu próprio sentido, as ideias de formação de uma nação com os entendimentos de unidade e organicidade, noções que ultrapassavam o princípio de homogeneidade étnica, abarcando aspectos culturais e sociais, dentre outros. Nesse sentido, o uso do termo *Volk* para designar “nação” se faz presente no texto das duas legislações de 1933, bem como a apresentação do termo *völkisch-nationalen* para denominar os princípios “nacionalistas”. Estes incluíam aspectos “raciais, cívicos e culturais”,

³⁹¹ MAJER, op. cit., p. 109.

³⁹² Ibid., p. 109; PREUSS, op. cit., p. 252.

³⁹³ MAJER, op. cit., p. 109. Tradução livre. No original: “[...] naturalized ‘eastern Jews’ were deemed undesirable solely by virtue of their origin. They did not need to display any ‘disloyal’ behavior toward the Reich; to the contrary, they were expected to furnish proof of special merit in order to retain their citizenship”.

responsáveis por ditar a desejabilidade ou não da cidadania de alguém. Assim, exigia-se dos que seriam considerados cidadãos ou nacionais do Reich a lealdade ao *Volk*, à nação entendida nos moldes *völkisch* – ou seja, ditada pela germanidade do sangue de seus membros, bem como dos princípios éticos, culturais, étnico-raciais etc, necessariamente atrelados a tal pertencimento. O regime jurídico de ódio racial e de definição do “eu” e do “outro”, começava a receber, assim, contornos bastante específicos³⁹⁴.

As duas leis citadas acima, promulgadas por Adolf Hitler e pelo seu então Ministro do Interior Wilhelm Frick, esquadrihavam o que viria a ser mais tarde a desnacionalização em massa dos judeus. As decisões antijudaicas tomadas nos anos seguintes em matéria de concessão e retirada de nacionalidade fecharam o cerco de forma ainda mais rígida sobre o sujeito alvo de tais políticas racistas: o judeu. Configuravam-se, assim, os requisitos para sua exclusão ideológica e concreta da nação germânica. A Lei de 1933 e a respectiva Portaria abriram as portas para a promulgação, dois anos mais tarde, da Lei de Cidadania do Reich, de 15 de setembro de 1935, uma das duas leis que em conjunto ficaram conhecidas como Leis de Nuremberg³⁹⁵.

As provisões constantes da Lei de Cidadania do Reich de 1935 estabeleceram os fundamentos para a promulgação mais tarde de uma legislação especificamente antijudaica. Nesse sentido, o aspecto que mais salta aos olhos na análise é a implementação exata pela da lei do que já havia sido previsto no Programa do Partido Nacional Socialista dos Trabalhadores Alemães de 1920. Com mais de uma década de antecedência, o Programa dispunha sobre a possibilidade de serem cidadãos apenas aqueles que fossem membros da nação (*Volk*), entendendo aqui as pessoas de “sangue alemão” – o que excluía todo e qualquer judeu. A Lei

³⁹⁴ POLIAKOV, op. cit.; ARENDT, op. cit.

³⁹⁵ *Reichsbürgergesetz*. A tradução para o inglês se encontra disponível em: <<https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/nuremberg-laws>>. Acesso em: 13 set. 2020. As Leis de Nuremberg foram anunciadas no comício anual do Partido Nazista realizado na cidade de Nuremberg, oficializando muitas das pseudoteorias raciais que davam sustentação ao plano para a solução final da questão judaica. Importante lembrar que os critérios não definiam por sua crença religiosa quem era uma pessoa judia, independente do fato de esta se considerar pertencente ou não à comunidade religiosa judaica. Neste mesmo arcabouço racista estavam incluído os filhos e netos daqueles que haviam se convertido ao cristianismo.

de Cidadania do Reich de 1935, por sua vez, estabelecia a distinção entre duas classes de membros da nação:

- pelo artigo 1º, o sujeito do Estado (*Staatsangehöriger ou Reichsangehörige*), ou seja, pessoas pertencentes à união protetora do Reich Alemão e que, portanto, tinham certas obrigações para com o Reich;
- e pelo artigo 2º, os cidadãos do Reich ou cidadãos plenos (*Reichsbürger ou Reichsbürgerschaft*), necessariamente de sangue alemão ou relacionado³⁹⁶.

Formalizava-se, assim, a distinção entre a cidadania plena e o mero pertencimento formal como membro do Estado³⁹⁷. Juntamente com os treze decretos que se seguiram à Lei, instituía-se as fundações para posteriores leis específicas contra os judeus³⁹⁸.

Ao contrário do cidadão pleno, o sujeito do Estado não gozava da totalidade dos direitos políticos, senão apenas da proteção e obediência ao Estado³⁹⁹. Mas tal posição era válida enquanto aquele sujeito fosse ainda considerado membro do Estado pela legislação, o que de pronto poderia ser alterado pelas políticas de desnacionalização a mando ilimitado das autoridades. Situação análoga havia sido criada na União Soviética conforme tratado anteriormente, ainda que guardadas as especificidades, em que classes distintas de cidadãos foram criadas na medida em que os direitos, destacados do *status* legal, poderiam ser totalmente retirados os transformando em apenas membro do Estado, sem qualquer conteúdo da cidadania.

Embora a citada lei ainda não nomeasse as determinadas classes de “outros” indesejáveis a serem excluídos do princípio da igualdade para os cidadãos do Reich, dois meses após a promulgação da Lei de Cidadania do Reich o primeiro decreto a ela relacionado, de 14 de

³⁹⁶ ARENDT, op. cit., p. 392; BRUBAKER, op. cit., p. 167; CAREY, op. cit., p. 116; DONNER, op. cit., p. 156; LAUTERPCHT, op.cit., p. 384; MAJER, op. cit., p. 111; VISHNIAK, op. cit., p. 25; XENOS, op. cit., p. 820.

³⁹⁷ Cf. nota de rodapé 387.

³⁹⁸ MAJER, op. cit., p. 111.

³⁹⁹ BRUBAKER, op. cit., p. 167; CAREY, op. cit., p. 116; DONNER, op. cit., p. 156; MAJER, op. cit., p. 111; XENOS, op. cit., p. 820.

novembro de 1935, nomeava os judeus como alvo principal⁴⁰⁰. Por outro lado, a noção de “sangue alemão” apenas tomou contornos com as regulações impostas no ano de 1939. Ainda assim, conforme enfatizou Majer com relação à definição de quem seria considerado judeu segundo o texto do decreto, “apesar de todas as tentativas de encontrar uma definição racial, provou-se impossível chegar a um termo antropológico; antes, por razões de documentação, a fé religiosa por si só ofereceu um critério de definição”. Essa definição, no entanto, não seria o suficiente posteriormente para a Solução Final⁴⁰¹.

Por meio da Lei de Cidadania do Reich de 1935 finalmente se institucionalizava a cidadania fundada em aspectos presumidamente raciais, tendo como princípio a igualdade apenas dentro da classe daqueles que compartilhassem da pureza ariana. No campo do direito, institucionalizava-se não o princípio constitucional da igualdade, senão da desigualdade necessariamente compreendida no conceito de *völkisch*⁴⁰². Nas palavras de Majer:

Em detalhes, o significado e a finalidade da Lei da Cidadania do Reich consistiam em lançar as bases para uma reestruturação abrangente da lei da cidadania; *a partir deste ponto, o status legal dos cidadãos alemães de ascendência judaica poderia ser anulado e invalidado*. À luz deste objetivo, quaisquer tentativas de definir este novo tipo de cidadania e de determinar seu significado real eram de natureza puramente formal, suscetíveis a qualquer interpretação desejada pelos poderes políticos. Pois, embora os deveres incorridos pela cidadania (não deveres de “lealdade”, mas meramente de “obediência exterior” [*Pflichtenverband*]) ainda evocassem uma imagem concreta, a legítima reivindicação dos sujeitos estatais à “proteção do Reich” (*Schutzverband*) “dentro da estrutura das leis vigentes” foi atualmente desmascarada como uma fórmula vazia. Tal proteção deveria ter incluído vida, propriedade e atividade econômica, mas não a posse de direitos políticos; no entanto, era de fato uma pseudoproteção, pois o procedimento parlamentar e legislativo havia sido eliminado e a vontade do Führer era suprema, capaz de reverter as “leis vigentes” a qualquer momento. Quanto ao resto, a circunscrição do conjunto de proteções legais serviu apenas para distrair do fato de que *certas classes de pessoas estavam - mais tarde também por meio de regulamentos normativos - excluídas ou programadas para exclusão de todas as áreas políticas* (e de fato de todas as áreas culturais e econômicas) *da vida*⁴⁰³.

⁴⁰⁰ MAJER, op. cit., p. 111; LAUTERPACHT, Hersch (ed.). **International Law: the collected papers of Hersch Lauterpacht**, Volume 3 (“The Law of Peace – Parts II-VI). Cambridge: Cambridge University Press, 1977, p. 384.

⁴⁰¹ MAJER, op. cit., p. 113. Tradução livre. No original: “Despite all attempts to find a racially based definition, it proved impossible to come up with an anthropological term; rather, for reasons of documentation, religious faith alone offered a defining criterion”.

⁴⁰² Ibid., p. 122.

⁴⁰³ Ibid., p. 114, grifos meus. Tradução livre. No original: “In detail, the meaning and purpose of the Reich Citizenship Law consisted in laying the foundation for a comprehensive restructuring of the law of citizenship; starting from this point, the legal *status* of German citizens of Jewish descent could be made null and void. In the light of this objective, any attempts to define this new type of citizenship and to determine its actual meaning were

Conforme argumenta Majer, no ano de 1935 ainda era permitido aos judeus, por razões de política interna e externa, serem considerados sujeitos do Estado. No entanto, qualquer proteção que esse *status* poderia garantir era, em verdade, apenas formal. Como demonstrado pelas normas subsequentes, a partir desse momento o *status* legal atribuído aos cidadãos não arianos tanto poderia ser anulado, como de fato o foi, comprovando que determinadas categorias de pessoas já eram, desde o início, projetadas para serem excluídas do corpo da comunidade política – como parte do processo mesmo de definição do novo “eu” alemão.

Por essa mesma lógica, Arendt observa que as leis de Nuremberg, ao distinguir entre cidadãos do Reich e nacionais (como cidadãos de segunda classe sem direitos políticos), haviam “aberto o caminho para um estágio final no qual os ‘nacionais’ de ‘sangue estrangeiro’ podiam perder a nacionalidade por decretos”. No entanto, a deflagração da guerra teria evitado “a promulgação de uma legislação nesse sentido, que havia sido detalhadamente preparada⁴⁰⁴.”

Esse tema é retomado por Majer, que enfatiza o fato da questão do *status* dos judeus ainda considerados como sujeitos do Estado ter ocupado por anos os trabalhos do Ministro do Interior do Reich, Wilhelm Frick (1877-1946)⁴⁰⁵, tanto sobre a revogação desse *status* como de

of a purely formal nature, susceptible to any interpretation desired by the political powers. For, albeit the duties incurred by citizenship (not duties of “allegiance” but merely “outward obedience” [*Pflichtenverband*]) still evoked a concrete image, the legitimate claim of state subjects to the “protection of the Reich” (*Schutzverband*) “within the framework of the prevailing laws” was presently unmasked as an empty formula. Such protection was to have included life, property, and economic activity but not the possession of political rights; yet it was in fact a pseudoprotection inasmuch as parliamentary and legislative procedure had been eliminated and the will of the Führer was supreme, able to overturn the “prevailing laws” at any time. For the rest, the circumscription of the set of legal protections served merely to distract from the fact that certain classes of people were—later by means of normative regulations as well—excluded or scheduled for exclusion from all political (and in fact from all cultural and economic) areas of life”.

⁴⁰⁴ ARENDT, op. cit., p. 392.

⁴⁰⁵ Sobre a já existência de uma legislação detalhada que previa a possibilidade de desnacionalização, Arendt nota: “Em fevereiro de 1939, o Ministério do Interior do Reich e da Prússia apresentou o “projeto de uma lei referente à aquisição e à perda da nacionalidade alemã” que ia muito além da legislação de Nuremberg. Segundo esse projeto, todos os filhos de “judeus, judeus de sangue misto ou pessoas de outro sangue estrangeiro” (que nunca poderiam vir a ser cidadãos do Reich de qualquer forma) também não tinham mais o direito à nacionalidade, “mesmo que o pai tivesse nacionalidade alemã por nascimento”. Essas medidas já não estavam interessadas na legislação antijudaica, como ficou evidenciado por uma opinião emitida a 19 de julho de 1939 pelo ministro da Justiça, que sugeriu que “as palavras judeu e judeu de sangue misto fossem omitidas da lei e substituídas por ‘pessoas de sangue estrangeiro’, ou ‘pessoas de sangue não-alemão ou não-germânico’ [*nicht artverwandt*]”. Uma interessante faceta desse plano de aumentar extraordinariamente a população apátrida da Alemanha nazista diz respeito aos enjeitados, que são considerados explicitamente apátridas, “até que uma investigação de suas características raciais possa ser feita”. Eis aqui, deliberadamente invertido, o princípio de que todo indivíduo nasce com direitos inalienáveis garantidos por sua nacionalidade: agora todo indivíduo nasce sem direitos, a não ser que mais tarde se possa determinar o contrário”. Ibid., p. 710.

excluir as possibilidades de futura aquisição. Enquanto esse último elemento apenas foi alcançado em 1943, a revogação foi formalizada em menor tempo⁴⁰⁶. As deportações iniciadas em 1940 somaram-se aos demais elementos⁴⁰⁷ para que, finalmente em 1941, o segundo mais importante decreto fosse implementado, completando o projeto iniciado pela Lei de Cidadania de 1935 – visto que o primeiro, ainda no mesmo ano, havia finalmente declarado os judeus como o “outro” por excelência do cidadão do Reich. Assim que o Décimo Primeiro Decreto à Lei de Cidadania do Reich, de 25 de novembro de 1941, afinal determinou a perda da nacionalidade aos judeus que se encontrassem no exterior ou o viessem a fazer a partir dessa data, bem como o confisco de suas propriedades⁴⁰⁸.

Segundo Majer, com vistas a fazer efetiva a ordem o mais rápido possível, os entendimentos sobre em que implicava os conceitos de “residência” e “país estrangeiro” foram interpretados em um sentido maior do que aqueles que até então haviam sido contemplados. No caso territorial, o decreto incluía todas as áreas além das fronteiras do Reich, territórios ocupados pela Alemanha, o Governo Geral (normalmente não considerado em território exterior), bem como os Comissariados do Reich de Ostland e da Ucrânia. Isso compreendia as próprias regiões que já haviam sido designadas como áreas de recepção para os judeus que estavam sendo deportados, e, até mesmo, o território de quase todos os campos de extermínio. Assim, não havia questões sobre a voluntariedade ou não da emigração: a perda do *status* de sujeito do Estado era automática a partir do momento em que a fronteira fosse cruzada, incluindo aqueles que já haviam sido deportados. Majer alerta, nesse sentido, para o fato de que pessoas que foram liquidadas nos campos não eram, a partir dessa legislação, nacionais alemães, mas apátridas de descendência judaica⁴⁰⁹.

Ainda que todos os elementos presentes no decreto já houvessem sido previstos por regulações anteriores, Majer observa que estas haviam sido desenvolvidas para tratar de casos individuais. No caso do Décimo Primeiro Decreto tratava-se de medidas coletivas: o confisco

⁴⁰⁶ MAJER, op. cit., p. 118.

⁴⁰⁷ BRUBAKER, op. cit., p. 167.

⁴⁰⁸ *Reichsgesetzblatt* I, p. 722. ABEL, op. cit., p. 59; BRUBAKER, op. cit., p. 167; CAREY, op. cit., p. 117; DONNER, op. cit., p. 156; LAUTERPACHT, op.cit., p. 384-385; MAJER, op. cit., p. 118; RÜRUP, op. cit., p. 124; VISHNIAK, op. cit., p. 25.

⁴⁰⁹ MAJER, op. cit., p. 120.

da totalidade dos bens (que era inclusive inadmissível de acordo normas anteriores, ainda que sob a suspensão dos direitos constitucionais); a revogação passava a ter efeito imediato e automático sob a lei e não, como poderia acontecer anteriormente, por meio de ato legal individual; e o mesmo sendo válido para a nova interpretação de residência no exterior, que passava a significar o simples ato de cruzar a fronteira, tornando-se a pessoa apátrida antes mesmo de estabelecer residência⁴¹⁰. Nas palavras da autora:

Coletivamente, essas medidas, que ligavam estreitamente o *status* de sujeito estatal para os judeus à sua expulsão e faziam a perda desse *status* depender exclusivamente do critério externo de residência obrigatória, representavam uma novidade no pensamento jurídico, apesar de quase não terem recebido nenhuma discussão na literatura acadêmica. Em essência, o Décimo Primeiro Decreto, ao retirar todo o *status* legal e negar qualquer base de sobrevivência, efetivamente dissolveu a lei que regia o *status* do sujeito do Estado. Ela representou uma pseudolegalização da concentração obrigatória nos guetos da parte oriental e foi assim o prelúdio administrativo direto para a Solução Final⁴¹¹.

Pouco menos de três anos após o decreto de 1941, com o início da derrocada da Alemanha pelas Forças Aliadas, em uma das áreas ocupadas pelos Estados Unidos, o governo militar instalado emitia o que seria sua primeira lei para a revogação da legislação nazista, em 18 de setembro de 1944. Com vistas a eliminar as políticas e doutrinas do Partido Nacional Socialista da legislação alemã e da administração nos territórios ocupados, restaurando o princípio da justiça e da igualdade perante a lei, ordenava-se que fossem privadas de efeito algumas das leis fundamentais do regime nazista emitidas desde 30 de janeiro de 1933, bem como de todas as regulações, decretos e leis que lhes fossem subsidiárias, dentre as quais estava enumerada a Lei de Cidadania de 1935⁴¹². Em diversas ocasiões, Tribunais de três Estados, contudo, tiveram que discutir a validade tanto do decreto de desnacionalização de 1941, quando da própria proclamação do governo militar estadunidense sobre a revogação de tal norma⁴¹³.

⁴¹⁰ Ibid., p. 119.

⁴¹¹ Ibid., p. 121. Tradução Livre. No original: “Collectively, these measures, which closely linked state subject *status* for Jews to their expulsion and made the forfeiture of such *status* solely dependent on the outward criterion of compulsory residence, represented a novelty in legal thinking, though they received barely any discussion in the academic literature. In essence, the Eleventh Decree, by withdrawing all legal *status* and denying any basis for survival, effectively dissolved the law governing state subject *status*. It represented a pseudolegalization of the compulsory concentration in the ghettos of the East and was thus the direct administrative prelude to the Final Solution”.

⁴¹² LAWS and Orders of Military Government: complete collection up to June 30th, 1945. Verlag von Friedr. Vieweg & Sohn. Jun. 1945, p. 3; LAUTERPACHT, op. cit., p. 384.

⁴¹³ DONNER, op. cit., p. 157.

Miriam Rürup, em seu artigo *Lives in limbo: statelessness after two world wars*, considera que, ao final da Segunda Guerra Mundial, o problema da apatridia se apresentava ainda mais severo do que nos pós-Primeira Guerra. Em primeiro lugar porque os judeus alemães e de outros territórios – que também haviam sido privados de sua nacionalidade e que haviam sobrevivido – se encontravam em condição de apatridia, somada à incerteza quanto à nacionalidade daqueles alemães étnicos que haviam sido deslocados forçosamente do Leste Europeu. Segunda a autora, em 1948, apenas na Alemanha 3% das pessoas deslocadas eram apátridas, ou cerca de dez mil pessoas⁴¹⁴. Ainda, todos os problemas causados pela guerra se agravavam mutuamente, de forma que a estimativa de pessoas deslocadas na Europa entre setembro de 1939 e o final de 1943 era de cerca de trinta milhões de pessoas⁴¹⁵.

As políticas de desnacionalização, contudo, não haviam sido iniciativa exclusiva da Alemanha nazista a partir da década de 30. Antes, em alguns casos serviram mesmo de exemplo a outros governos, afetando também as populações de seus territórios ocupados. Assim que medidas de desnacionalização abalaram também as populações da Polônia, Áustria, Eslováquia e Hungria. Dentre os casos que nos chamam muita atenção está a Romênia que, desde a década de 1920, vinha privando de nacionalidade em especial a população judia, de forma que em 1940 a estimativa era de que houvesse 350 mil judeus apátridas no país. A Itália, por sua vez, optou por implementar medidas de desnacionalização por questões políticas, raciais e de religião, em especial contra antifascistas e judeus, enquanto a França, sob o regime de Vichy, também decidiu por implementar a desnacionalização em casos de emigrantes e de judeus argelinos, dentre outros⁴¹⁶. Novamente, como no caso soviético, instâncias internacionais precisaram ser mobilizadas, mas que a essa época, lidando há mais de vinte anos com as populações refugiadas, deslocadas e apátridas, já se encontravam muito mais desenvolvidas.

Contudo, o caso nacional-socialista havia demonstrado ao mundo que as políticas de desnacionalização, em conjunto com mais uma série de medidas discriminatórias, conseguiriam alcançar patamares que pareciam inimagináveis, em um exercício de extermínio sistemático das diferenças. Essa experiência histórica deixou evidente que apenas a comunidade internacional

⁴¹⁴ RÜRUP, op. cit., p. 124.

⁴¹⁵ VISHNIAK, op. cit., p. 25.

⁴¹⁶ Ibid., p. 25-33.

seria capaz de oferecer alguma garantia de direitos frente às violações praticadas pelos Estados. Após a abertura dos campos de extermínio e a divulgação pública dos crimes de genocídio praticados pela Alemanha nazista e países colaboracionistas, era mais do que incontestável que a proteção dos direitos humanos não lograria sair da pura e simples iniciativa da soberania nacional, necessitando de maneira urgente de instâncias capazes de garantir alguma limitação aos poderes dos Estados e, ainda, estimular o pleno reconhecimento da primordialidade da garantia dos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise das políticas de desnacionalização em massa e a consequente criação de grandes grupos de pessoas forçadas a viver sob a condição de apatridia lança luz sobre aspectos centrais das comunidades políticas que escolheram utilizá-las, aplicando-as coletivamente e com base em aspectos discriminatórios. No entanto, mais do que evidenciarem especificidades sobre essas sociedades, a criação dessas condições como fenômenos sintomáticos do mundo no século XX, elucidam aspectos basilares da dinâmica de uma ordem mundial moderna organizada em Estados-nações soberanos.

Retomando os argumentos de Rogers Brubaker, o *status* da cidadania – que, para esta discussão, pode também ser aplicado ao vínculo da nacionalidade – funciona, essencialmente como instrumento de fechamento ou encerramento de pertencimento político.

A cidadania é uma característica universal e distintiva do cenário político moderno. Cada Estado moderno define formalmente seus cidadãos, identificando publicamente um conjunto de pessoas como seus membros e designando residualmente todas as outras como não-cidadãos, ou estrangeiros. Cada Estado atribui certos direitos e obrigações ao *status* de cidadania. Esses direitos e obrigações definem uma região de igualdade jurídica - o que T. H. Marshall chamou de “igualdade humana básica associada à ... adesão plena a uma comunidade”⁴¹⁷.

Nesse sentido, a cidadania e a nacionalidade do Estado moderno seriam tanto internamente inclusivas – ao incluir para dentro de si seus membros e excluir os que passa a identificar como estrangeiros – quanto externamente exclusivas – uma vez que haveria, nessa operação, uma distinção não apenas conceitualmente nítida e legalmente consequente, como também ideologicamente saturada entre quem é definido como cidadão e quem é identificado como estrangeiro. Assim, o Estado moderno não se constitui por ser simplesmente uma organização territorial que define seus membros apenas a partir de suas fronteiras físicas. Antes, é eminentemente uma associação de cidadãos, uma organização de membros, ultrapassando o

⁴¹⁷ BRUBAKER, op. cit., p. 21. Tradução livre. No original: “Citizenship is a universal and distinctive feature of the modern political landscape. Every modern state formally defines its citizenry, publically identifying a set of persons as its members and residually designating all others as noncitizens, or aliens. Every state attaches certain rights and obligations to the *status* of citizenship. These rights and obligations define a region of legal equality—what T. H. Marshall called the “basic human equality associated with full membership of a Community””.

simples aspecto territorial⁴¹⁸. Nas palavras de Brubaker, o Estado “afirma ser o Estado de, e para, um cidadão particular, limitado; reivindica legitimidade afirmando expressar a vontade e promover os interesses desses cidadãos”. Esse conjunto de cidadãos limitado, é, portanto, “geralmente concebido como uma nação – como algo mais coeso do que um mero agregado de pessoas que pertencem legalmente ao Estado”⁴¹⁹.

Em outras palavras, a diferenciação é aspecto inerente à construção do Estado como *locus* não apenas territorial, como também de uma comunidade – ou seja, o processo de construção de fronteiras não diz respeito apenas ao espaço físico: abarca também o imaginário coletivo que apropria-se do arquétipo de nação, erguendo especialmente fronteiras ideacionais. No sentido moderno, essa organização compreende eminentemente o Estado-nação, idealizado como “arquiteto e garantidor de um número de formas modernas de fechamento”⁴²⁰, corporificadas nas suas instituições e nas suas práticas – como suas fronteiras físicas, a definição dos cidadãos aptos a votar ou a servir ao Exército, o estabelecimento das pessoas passíveis de serem naturalizadas, dentre tantas outras.

No caso moderno, um aspecto se destaca como central nas operações de diferenciação e fechamento: a instituição legal da cidadania, ou a nacionalidade. Logo, nos termos de Brubaker, “como um poderoso instrumento de fechamento social, a cidadania ocupa um lugar central na estrutura administrativa e na cultura política do moderno Estado-nação e no sistema de Estados”⁴²¹.

Logicamente, qualquer processo de fechamento exige formas de definir e identificar o “nós” e o “eles”, *insiders* e *outsiders*, desejáveis e indesejáveis. Esse processo não é exclusivo do moderno Estado-nação, nem sequer do Estado em si. Conforme argumentamos, qualquer

⁴¹⁸ Ibid., p. 21.

⁴¹⁹ Ibid., p. 21.

⁴²⁰ Ibid., p. 23. Tradução livre. No original: “(...) architect and guarantor of a number of distinctively modern forms of closure”.

⁴²¹ Ibid., p. 23. Tradução livre. No original: “As a powerful instrument of social closure, citizenship occupies a central place in the administrative structure and political culture of the modern nation-state and state system”.

comunidade humana necessariamente vive o processo de construção de fronteiras ideacionais do seu “eu”. Como afirma Brubaker, quaisquer formas de fechamento e diferenciação

[...] pressupõem alguma forma de definir e identificar *outsiders* ou inelegíveis. As pessoas de fora podem ser definidas e identificadas de forma residual, como não-membros, ou diretamente, como portadores de algum atributo desqualificante. Se os *insiders* são definidos positivamente – como membros de uma família, de um clã, associação, organização, ou Estado – os *outsiders* são definidos negativamente e residualmente. Eles são excluídos não por causa do que são, mas por conta do que eles não são – porque não são reconhecidos ou considerados como *insiders*. Por outro lado, as pessoas de fora podem ser definidas diretamente, e as de dentro residualmente. [...] O fechamento etnocultural pode ser estruturado dos dois modos: pode ser exercido contra etnias e religiões de *outsiders* definidas residualmente (não europeu, não branco, não cristão, não anglófono), ou diretamente (asiático, negro, judeu, hispano falante). O não-cidadão é um *outsider* definido residualmente. Todo Estado moderno define seus cidadãos positivamente, de acordo com critérios explícitos, formalmente articulados, e seus não-cidadãos residualmente⁴²².

A ideia de cidadania, de nacionalidade e do Estado-nacional como fechamento é apresentada por Brubaker como um construto formal, não expondo neste momento ou julgando neste processo quaisquer princípios de exclusão, senão apenas enunciando seus modos essenciais de operação. Daí o nosso interesse em analisar não apenas tal processo, senão especificamente seu conteúdo; ou seja, consideramos essencial analisar a operação das medidas de desnacionalização e produção de apátridas não apenas como simples formas de exclusão, mas como instrumentos simbólicos e materiais fundamentados em argumentos discriminatórios e persecutórios para a produção do “eu” *versus* o “outro” da nação.

Retomando o pensamento de Seyla Benhabib, reafirmamos que toda busca por identidade compreende diferenciar entre um si e algo outro que não se é. Assim, as políticas de identidade são sempre, e necessariamente, políticas de criação de diferenças⁴²³. Essa dialética inevitável, exposta por Brubaker ao tratar do aspecto de fechamento da cidadania, pode, contudo, assumir “a crença atávica de que as identidades só podem ser mantidas e asseguradas

⁴²² Ibid. op. cit., p. 29. Tradução livre. No original: “All forms of closure presuppose some way of defining and identifying outsiders or ineligible. Outsiders may be defined and identified residually, as nonmembers, or directly, as bearers of some disqualifying attribute. If insiders are defined positively—as members of a family, clan, association, organization, or state—outsiders are defined negatively and residually. They are excluded not because of what they are but because of what they are not—because they are not recognized or acknowledged as insiders. On the other hand, outsiders may be defined directly, and insiders residually. The noncitizen is a residually defined outsider. Every modern state defines its citizens positively, in accordance with explicit, formally articulated criteria, and its noncitizens residually”.

⁴²³ BENHABIB, op. cit., p. 3-4.

eliminando diferenças e alteridades”⁴²⁴. É sobre esse aspecto que procuramos alertar para os perigos de uma construção obstinada do “eu” homogêneo por meio da exclusão dos elementos escolhidos como representantes da diferença, nesse caso entendida como “indesejável”. Entendemos que, ao trazer à tona os processos de massificação da apatridia e das políticas de desnacionalização, contribuímos para o aprofundamento do conhecimento sobre o conceito de apatridia e do uso das medidas de desnacionalização. Ao levarmos em consideração as posições assumidas por especialistas no tema, tivemos a intenção de ampliar a discussão sobre as raízes históricas e ideológicas desses fenômenos, buscando contribuir para o entendimento do tema a partir de uma perspectiva que visa reforçar a importância de fortalecimento dos Direitos Humanos.

Procuramos evidenciar que o desenvolvimento do Estado-nação e de uma nova forma de estruturação do sistema estatal moderno resultou em novos modos de gerenciar a população e o espaço. Procuramos demonstrar como no passado a configuração de um arquétipo de comunidade política se estabeleceu fundamentado em modos de incluir e de excluir, prevendo a expulsão periódica de membros como forma de reproduzir uma base que a legitimasse. E, de maneira inerente a esse processo, buscando alinhar suas fronteiras ideacionais com uma homogeneidade imaginada da nação. Sob este viés, a cidadania nacional se tornou elemento chave nos processos de definição de membros e não membros – “desejáveis” e “indesejáveis” – , assim como na construção de fronteiras e identidades. É, portanto, exatamente nesse processo de fechamento que o “eu” da nação se define, em contraste ao(s) seu(s) “outro(s)”.

Nos casos dos quais tratamos, o elemento de exclusão ideacional como forma de reforço e construção do “eu” da nação que então se formava ficou demonstrado de maneira patente com a produção do apátrida – um “outro” incapaz de ser o “eu” de qualquer comunidade – com base em argumentos e medidas legais discriminatórias e persecutórias. O ator principal desse processo, a nação, corporificada no Estado, encontrou na nacionalidade seu instrumento principal tanto de inclusão como de exclusão. Quando utilizado como exclusão, funcionou de maneira ainda mais forte na operação de construção da sua identidade, ao retirar do corpo da

⁴²⁴ Ibid., p. 4. Tradução livre. No original: “[...] the atavistic belief that identities can be maintained and secured only by eliminating difference and otherness”.

comunidade política aqueles elementos que corporificavam tudo aquilo que a nação não queria ser.

Alimentando-se das narrativas de “nós” *versus* “eles”, a prática da desnacionalização emerge como um ato de produzir o não pertencer, expulsando o sujeito a quem se direciona não apenas física e legalmente da comunidade política, como também do seu imaginário coletivo⁴²⁵. Dessa forma, a desnacionalização aparece não como exceção no fazer da nacionalidade pelo Estado, mas como uma prática que representa sua lógica: a operação básica de dividir e categorizar indivíduos e grupos inteiros como desejáveis ou indesejáveis à identidade da comunidade política. Ao fim, o estudo de tais práticas, em especial no contexto em que emergiram como política massificada, lança luz sobre processos adjacentes de construção de fronteiras tanto à produção do Estado como tal quanto à própria noção de nacionalidade.

O ponto principal da análise dos casos históricos que representam a passagem da apatridia e das políticas de desnacionalização à condição de fenômenos de massa, atestando juridicamente todos esses processos de diferenciação, e direcionando-os a grupos inteiros e enormes de pessoas, reside em demonstrar que tal processo de massificação esteve intimamente relacionado à construção extremamente discriminatória do “eu” dessas nações, relegando grupos extensos de pessoas à uma situação de vulnerabilidade jurídica e humana nunca antes experimentada em tais proporções pela comunidade internacional.

Nessa operação, não se tratava de simplesmente produzir tais pessoas como estrangeiras em um espaço restrito/nacional, mas em qualquer parte do mundo. Reafirmamos aqui as considerações de Matthew Gibney de que “a desnacionalização não fez simplesmente estrangeiros, ela serviu como um marcador para grupos que, apesar da cidadania, são considerados estrangeiros”⁴²⁶. No caso soviético porque supostamente se opunham politicamente ao processo revolucionário de construção de uma nova nação; e no caso alemão,

⁴²⁵ WINTER, Elke; PREVISIC, Ivana. The politics of un-belonging: lessons from Canada’s experiment with citizenship revocation. In: FARGUES, E.; WINTER, E.; GIBNEY, M. **When States Take Rights Back: Citizenship Revocation and Its Discontents**. Abingdon: Routledge, 2020.

⁴²⁶ GIBNEY, 2020^a, p. 16. Tradução livre. No original: “[...] denationalization has not simply made foreigners, it has served as a tracer for groups who, citizenship notwithstanding, are considered foreign”.

porque inerentemente, por características que sequer poderiam mudar, não faziam parte da suposta homogeneidade racial da nação que tentativa se reerguer.

Se tais processos de diferenciação pela exclusão e mitos sobre identidades homogêneas são capazes de preparar as mentes, criando, assim, realidades, a legitimação jurídica apareceu, para além dos atos cotidianos, como forma de reverberar tais discursos, institucionalizando-os no seio do Estado e dando margem legítima a atos discriminatórios e hediondos em nome de um Estado, de uma nação e de um povo. As políticas de desnacionalização em massa, ao legitimarem juridicamente a exclusão de seus “outros” pelos regimes soviético e nazista, institucionalizaram a discriminação e o racismo, formalizando as fronteiras ideológicas do “eu” e do “outro” das nações que então se formavam.

Conforme argumentamos, diferentemente das políticas que resultaram na apatridia em massa utilizadas pelo regime soviético, que buscavam construir uma sociedade politicamente homogênea, as desnacionalizações perpetradas pelo nacional-socialismo funcionaram como uma das etapas graduais para uma política de genocídio, que encontrou em uma ideia pseudocientífica de raça, a motivação para aniquilar os indivíduos considerados indesejáveis à construção de uma sociedade supostamente pura e superior às outras. Imersas em um contexto totalitário, as legislações e atos administrativos normativos do Terceiro Reich proveram a diferenciação jurídica necessária para a radicalização do pensamento racista perpetrado pelo nazismo, estabelecendo aqueles que seriam dignos ou não dos direitos providos pelo Estado e, em última instância, do direito à vida.

Ao final, levando ao ápice a política de desnacionalização em massa, o nazismo chegou ao ponto de transformar o “outro” em um elemento descartável. Em sua política de diferenciação e exclusão, sequer interessava que continuasse a existir um “eles”. A produção da condição de apatridia para esses milhões de “outros” foi elemento fundamental nesse processo de desumanização: sem um vínculo de nacionalidade ou de cidadania, essas pessoas sequer teriam um lugar no mundo. Nas tristes palavras de Arendt:

[...] antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O

importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado.⁴²⁷

⁴²⁷ ARENDT, op. cit., p. 402.

BIBLIOGRAFIA

‘12 MILLION’ stateless people globally, warns UNHCR chief in call to States for decisive action. **UN News**, 2018. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2018/11/1025561>>. Acesso em: 23 maio 2020.

ABEL, Paul. Denationalization. **The Modern Law Review**, v. 6, n. 1/2, p. 57-68, dez 1942.

AGAMBEN, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALEXOPOULOS, Golfo. Soviet Citizenship, More or Less: Rights, Emotions, and States of Civic Belonging. **Kritika: Explorations in Russian and Eurasian History**, v. 7, n 3, p. 487-528, 2006.

AMARAL JR, Alberto do. **Manual do candidato: noções de direito e direito internacional**. Brasília: FUNAG, 2012.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. A Declaração Internacional dos Direitos Humanos de 1948: matriz do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH). In: ALMEIDA, Guilherme de Assis de; PERRONE-MOISÉS, Cláudia (coord.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Atlas, 2002.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Nacionalidade e Apatridia: Manual para Parlamentares n. 22**. 2014. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual-para-parlamentares-N%C2%BA22_Nacionalidade-e-Apatridia.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **Global trends: forced displacement in 2019**. 18 jun. 2020. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades imaginadas: reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. Tradução de Denise Bottman. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ANDRADE, José H. Fischel de. **Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921 – 1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

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

BADER, Veit (org.). **Citizenship and Exclusion**. Nova Iorque: St. Martins’s Press, Inc, 1997.

BAPTISTA, Olívia Cerdoura. **Direito de nacionalidade em face das restrições coletivas e arbitrárias**. Curitiba: Juruá, 2007.

BAUBÖCK, Rainer. **Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2002.

_____. et al. (org). **Acquisition and Loss of Nationality** – Volume 1: Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

BENHABIB, Seyla (org). **Democracy and difference: Contesting the boundaries of the political**. Nova Jersey: Princeton University Press, 1996.

_____. **The rights of others: Aliens, Residents, and Citizens**. Nova Iorque: Cambridge University press, 2004.

BLAU, Bruno. The Jewish Population of Germany 1939-1945. **Jewish Social Studies**, v. 12, n. 2, p. 161-172, abr. 1950.

BOSNIAK, Linda. **The Citizen and the Alien: Dilemmas of contemporary membership**. New Jersey: Princeton University Press, 2006.

BRASIL. **Constituição (1981)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. Decreto nº 569, de 7 de junho de 1899. Determina as condições de perda e reacquirição dos direitos políticos e de cidadão brasileiro. **Coleção de Leis do Brasil**, V. 1, parte I, 1899, p. 2. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-569-7-junho-1899-538722-publicacaooriginal-35175-pl.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.

BRECHT, Bertold. **Refugee Conversations**. Tradução de Romy Fursland. Londres: Bloomsbury Publishing, 2020.

BROWDER, Robert Paul; KERENSKY, Aleksandr Fyodorovich. **The Russian Provisional Government 1917**. Documents. V. 1, 1961, p. 211-212.

BRUBAKER, Rogers. **Citizenship and nationhood in France and Germany**. Cambridge, MA e Londres: Harvard University Press, 1992.

CAGLIOTI, Daniela L. Subjects, Citizens, and Aliens in a Time of Upheaval: Naturalizing and Denaturalizing in Europe during the First World War. **The Journal of Modern History**, v. 89, p. 495-530, 2017.

CAREY, Jane Perry Cark. Some aspects of statelessness since World War I. **The American Political Science Review**, v. 40, n. 1, p. 113-123, fev. 1946

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci. O veneno da serpente: reflexões sobre o anti-semitismo no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2003.

_____. **Preconceito racial em Portugal e Brasil Colônia:** os cristãos-novos e o mito da pureza de sangue. São Paulo: Perspectiva, 2005.

_____. **Dez mitos sobre os judeus.** São Paulo: Ateliê Editorial, 2014.

_____. **Impressos Subversivos:** Arte, Cultura e Política no Brasil, 1924-1964. São Paulo: USP/Capes; Fapesp; Intermeios, 2020.

CARNEIRO, Maria Luiza Tucci; BOUCAULT, Carlos Eduardo de Abreu; LOUREIRO, Heitor de Andrade Carvalho. **100 anos do genocídio armênio:** negacionismo, silêncio e direitos humanos 1915-2015. São Paulo: Humanitas, 2019.

CASTLES, Stephen. Nation and Empire: Hierarchies of Citizenship in the New Global Order. In: BERTOSSI, Christophe (ed.). **European Anti-Discrimination and the Politics of Citizenship:** Britain and France. Hampshire e Londres: Palgrave Macmillan, p. 17-40, 2005, p. 32.

COHEN, Carol. Office de liquidation des biens ennemis. **Revue de Droit International Privé.** Paris, 1926. Disponível em: <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/cb34437829v/date>>. Acesso em: 13 set. 2020.

COLUMBIA LAW REVIEW ASSOCIATION, INC. Recent Trends in Denaturalization in the United States and Abroad. **Columbia Law Review**, V. 44, N. 5, p. 736-751, 1944.

DAVIE, Maurice Rea. **Refugees in America:** Report of the Committee for the Study of Recent Immigration from Europe. Committee for the Study of Recent Immigration from Europe. Harper & Brothers, 1947.

DONNER, Ruth. **The regulation of nationality in international law.** Nova Iorque: Transnational Publishers Inc., 1994.

DUTRA, Eliana de Freitas; MOLLIER, Jean-Yves. **L'imprimé dans la construction de la vie politique.** Brésil, Europe, Amériques, XVIIIe-XXe siècle. Rennes: Universitaires de Rennes, 2015.

ELIAS, Norbet. "Processos de formação de Estados e construção de nações". In: NEIBURG, Federico; WAIZBORT, Leopoldo (org). **Escritos e Ensaio;** 1: Estado, processo, opinião pública.. Tradução de Sérgio Benevides, Antonio Carlos dos Santos e João Carlos Pijnappel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

FARGUES, E.; WINTER, E.; GIBNEY, M. **When States Take Rights Back:** Citizenship Revocation and Its Discontents. Abingdon: Routledge, 2020.

FATOU, Raymond. Le problème soulevé par la présence en France des étrangers indésirable. **Nouvelle Revue de Droit International Privé.** Paris, p. 263-281, 1936. Disponível em: <<https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k54468970/f268.item>>. Acesso em: 27 jan. 2021.

FLOURNOY JR, Richard W; HUDSON, Manley O. (org). Appendix No. 1 – An analysis of the laws of various States. In: The Law of Nationality. **The American Journal of International Law**, V. 23, N. 2, p. 1-129, 1929. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2212861>>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. **A Collection of Nationality Laws of Various Countries: As Contained in Constitutions, Statutes and Treaties.** New York: Oxford University Press, 1929.

GIBNEY, Matthew J. Should citizenship be conditional? Denationalisation and liberal principles. **Refugee Studies Centre Working Paper Series**, n. 75, University of Oxford, p. 1-26, jul. 2011.

_____. Denationalisation and discrimination. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, n. 46, n. 12, p. 2551-2568, 2020a.

_____. Banishment and the pre-history of legitimate expulsion power. **Citizenship Studies**, v. 24, n. 3, p. 277-300, 2020b.

GINSBURGS, George. The Soviet Union and the Problem of Refugees and Displaced Persons 1917- 1956. **The American Journal of International Law**, v. 51, n. 2, p. 325-361, abr. 1957.

GIRARDET, Raoul. **Mitos e mitologias políticas.** Tradução de Maria Lucia Machado. São Paulo: Companhia das Letras, 1987.

GSOVSKI, Vladimir. **Soviet Civil Law: Private rights and their background under the soviet regime - Comparative Survey and Translation of The Civil Code; Code of Domestic Relations; Judiciary Act; Code of Civil Procedure; Laws on Nationality, Corporations, Patents, Copyright, Collective Farms, Labor; and Other Related Laws. Volume II.** Ann Arbor: University of Michigan Law School, 1949. Disponível em: <https://repository.law.umich.edu/michigan_legal_studies/32/>. Acesso em: 13 set. 2020.

GONZALES, Roberto; SIGONA, Nando (org). **Within and Beyond Citizenship: Borders, Membership and Belonging.** Abingdon: Routledge, 2017

HOBSBAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade.** Tradução de Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

HOLBORN, Louise W. The Legal *Status* of Political Refugees, 1920-1938. **American Journal of International Law**, v. 32, n. 4, p. 680-703, out. 1938.

IRVING, Helen. The concept of allegiance in citizenship law and revocation: an Australian study. **Citizenship Studies**, V. 23, N. 4, 2019, p. 372-387. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13621025.2019.1616452>>. Acesso em: 13 set. 2020.

KUBBEN, Raymond. To Belong or Not to Belong: Historical Reflections on Foreigners, Citizenship and Law. **Tilburg Law Review**, v. 19, p. 136-152, 2014.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LASCH, Christopher. **O mínimo eu**: sobrevivência psíquica em tempos difíceis. Tradução de João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 1987.

LAUTERPACHT, Hersch (ed.). **International Law**: the collected papers of Hersch Lauterpacht, Volume 3 (“The Law of Peace – Parts II-VI). Cambridge: Cambridge University Press, 1977.

LAWS and Orders of Military Government: complete Collection up to June 30th 1945. Verlag von Friedr. Vieweg & Sohn. Jun. 1945.

LIGA DAS NAÇÕES. **Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law**. Treaty Series, V. 179, N. 4137, 12 abr. 1930, p. 89 – 113. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=518&chapter=30&clang=_en>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. LIGA DAS NAÇÕES. **Protocol relating to a Certain Case of Statelessness**. Treaty Series, V. 179, N. 4137, p. 115 – 126, 12 abr. 1930. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/LONViewDetails.aspx?src=LON&id=517&chapter=30&clang=_en>. Acesso em: 13 set. 2020.

_____. LIGA DAS NAÇÕES. **Special Protocol concerning Statelessness**. C.27.M.16.1931.V, 12 abr. 1930. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/3ae6b36f1f.html>>. Acesso em: 13 set. 2020.

LISOWSKI, Telma Rocha. A Apatridia e o “Direito a ter Direitos”: Um Estudo sobre o Histórico e o Estatuto Jurídico dos Apátridas. **Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná**, Curitiba, n. 3, p. 109-134, 2012.

LOHR, Eric. **Russian Citizenship**: From Empire to Soviet Union. Cambridge, MA e Londres: Harvard University Press, 2012.

MAJER, Diemut. **“Non-Germans” under the Third Reich**: The Nazi Judicial and Administrative System in Germany and Occupied Eastern Europe, with Special Regard to Occupied Poland, 1939–1945. Tradução de Peter Thomas Hill, Edward Vance Humphrey e Brian Levin. Johns Hopkins University Press e United States Holocaust Memorial Museum, 2003.

MANLY, Mark; VAN WASS, Laura. The State of Statelessness Research: a Human Rights Imperative. **Tilburg Law Review**, v. 19, p. 3-10, 2014.

MASSEY, Hugh. **UNHCR and De Facto Statelessness**. UN Doc LPPR/2010/01, Genebra: UNHCR, 2010.

OPPENHEIM, Lassa. **International Law** – A Treatise – Vol. I: Peace. Londres: Longmans, Green and Co., 1905.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Nova Iorque, 1948.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Nova Iorque, 1952.

_____. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954**. Nova Iorque, 1954.

_____. **Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia**. Nova Iorque, 1961.

PARTIDO NACIONAL SOCIALISTA DOS TRABALHADORES ALEMÃES. **Program of the National Socialist German Workers' Party**. 24 fev. 1920. Tradução para o inglês. Disponível em: <<https://avalon.law.yale.edu/imt/nsdappro.asp>>. Acesso em: 13 set. 2020.

POLIAKOV, Leon. **O mito ariano**: ensaios sobre as fontes do racismo e dos nacionalismos. Tradução de Luiz João Gaio. São Paulo: Perspectiva, 1974.

PREUSS, Lawrence. International Law and Deprivation of Nationality. **Georgetown Law Journal**, v. 23, n. 2, p. 250-276, jan. 1925.

RASH, Felicity. **German Images of the Self and the Other**: Nationalist, Colonialist and Anti-Semitic Discourse 1871–1918. Palgrave Macmillan, 2012.

RENAN, Ernest. Que é uma nação? **Revista Plural**. Tradução de Samuel Titan Jr. USP: São Paulo, p. 154-175, 1997.

RÜRUP, Miriam. Lives in limbo: statelessness after two world wars. **Bulletin of the German Historical Institute (GHI)**, v. 49, p. 113-134, 2011.

SANDIFER, Durward V. Soviet Citizenship. **The American Journal of International Law**, v. 30, n. 4, p. 614-631, out. 1936.

SEGRILLO, Angelo de Oliveira. **Reconstruindo a "reconstrução"**: uma análise das principais causas da Perestroika soviética. 1999. 203 f. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 1999. Disponível em: <<http://www.usp.br/lea/arquivos/angelosegrillotesededoutorado.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

STOESSINGER, John George. **The refugee and the world community**. Minneapolis: The University of Minnesota Press, 1956.

TARACOUZIO, Timothy Andrew. **The Soviet Union and International Law** – A study based on the legislation treaties and foreign relations of the Union of Socialist Soviet Republics. Nova Iorque: The Macmillan Company, 1935.

THE AMERICAN JEWISH COMMITTEE. **Thirty-eight Annual Report**. Nova Iorque, 1945. Disponível em: <http://www.ajcarchives.org/AJC_DATA/Files/1945_1946_14_AJCAAnnualReport.pdf>. Acesso em: 13 set. 2020.

TODOROV, Tzvetan. **O homem desenraizado**. Tradução de Christina Cabo. São Paulo: Record 1999.

TORPEY, John. **The invention of the passport: surveillance, citizenship and the state**. University of Cambridge, 2000.

TRAVERSO, Enzo. **Fire and Blood: The European Civil War 1914 – 1945**. Tradução de David Fernbach. Verso, 2016.

UNITED NATIONS AD HOC COMMITTEE ON REFUGEES AND STATELESS PERSONS. **A Study of Statelessness**. Documento das Nações Unidas: E/1112; E/1112/Add.1. Nova Iorque: Nações Unidas, ago. 1949.

VALERY, Jules. The World War and Its Effect on Future Private International Law. **Harvard Law Review**, v. 31, n. 7, p. 980-1010, maio 1918. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1327814?seq=1#metadata_info_tab_contents>. Acesso em: 13 set. 2020.

VAN WASS, Laura. **Nationality matters: Statelessness under International Law**. Antuérpia: Intersentia, 2008.

VISHNIAK, Marc. The legal *status* of stateless persons. **Pamphlet series Jews and the Post-War World**, n. 6. Nova Iorque: The American Jewish Committee, 1945.

WILLIAMS, John Fischer. Denationalization. **British Year Book of International Law**, v. 8, 1927.

XENOS, Nicholas. Statelessness: The making and unmaking of political identity. **The European Legacy**, v. 1, n. 2, p. 820-825, 1996.