

## 5

# O Tratamento Normativo Internacional do Apátrida e os Termos da Ordem Internacional

### 5.1.

#### Introdução

É interessante notar que as palavras utilizadas para descrever os sujeitos que se encontram no foco deste trabalho, *apátrida* na língua portuguesa e *stateless* na língua inglesa, não evidenciam o principal aspecto da construção social do apátrida, que é a ausência da nacionalidade. Essas palavras são úteis, pois demonstram que o indivíduo sem nacionalidade não possui a proteção de um Estado e não apresenta relações de identificação reconhecidas por esse Estado. Contudo, estas palavras não evidenciam a principal constatação deste trabalho: que o apátrida é construído em sua relação de falta constitutiva da nacionalidade, concebida como a fonte de suas dificuldades.

Desse modo, a principal afirmação desenvolvida ao longo deste trabalho é que a centralidade conferida à nacionalidade para conformar as noções de pertencimento político moderno — a cidadania nacional —, está intimamente ligada à produção dos apátridas. Compreender como a cidadania nacional é utilizada para a manutenção dos elementos formais e substantivos que constituem os Estados e o papel da construção do apátrida nesse processo motiva a análise do regime internacional de proteção aos apátridas.

Partindo da compreensão que a condição da apatridia não é uma realidade objetiva, mas um construto social, esta dissertação considerou que um ponto de partida frutífero para compreender os contornos e limites do Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas é pensar sobre o modo pelo qual o tratamento normativo internacional do apátrida se relaciona com os termos da ordem internacional.

Tomar a política internacional como ponto de partida permite que o regime de proteção aos apátridas seja concebido não como uma interferência externa que

atua sobre a apatridia concebida como uma questão existente, mas como um lócus que auxilia na construção da apatridia como uma condição problemática no sistema internacional.

Dessa maneira, esta dissertação faz o mesmo movimento proposto por Soguk<sup>1</sup> para pensar a regimentação intergovernamental do regime de proteção aos refugiados. Este autor rejeita que regime dos refugiados seja visto como um elemento terciário, promovendo uma solução para o problema do refugiado tido como desvio da norma da cidadania nacional. Pelo contrário, o autor defende que o regime participa da construção do refugiado como uma condição problemática no sistema internacional porque ele funciona como um mecanismo que promove a polarização da cidadania nacional e do refúgio. Em outras palavras, ele reforça a cidadania nacional como a condição ideal norma de pertencimento político e o refugiado como uma versão distorcida desta norma, justificando a intervenção em relação a esse sujeito.

Inspirada por Soguk, esta dissertação defende que a regimentação internacional da apatridia está relacionada à (re)produção estatal por meio da construção de sujeitos políticos que reforçam as delimitações territoriais e nacionais do Estado-nação.

No entanto, diferentemente de Soguk, que não se preocupa com a questão da apatridia ao tratar a problematização dos refugiados, este trabalho lida com o tratamento da apatridia no sistema internacional, em sua relação de ruptura e resgate dos termos da ordem internacional, por meio da constituição das fronteiras entre várias categorias de sujeitos políticos e regimes internacionais de proteção.

Um relacionamento de imbricação recíproca organiza o processo de construção social do apátrida na medida em que as concepções sobre o pertencimento político alimentam a produção de sujeitos e unidades políticas a partir das mesmas fronteiras formais e substantivas que constroem o sistema internacional moderno. Os diversos sujeitos políticos são construídos por meio da ênfase dada à territorialidade e a nacionalidade. Logo, eles são produzidos como lócus distintos, porém complementares de ruptura e resgate da ordem internacional.

---

<sup>1</sup> SOGUK, 1999.

A conclusão a que se chega é que o Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas, apesar de proporcionar garantias mínimas para indivíduos que não teriam outra plataforma de proteção, adquire seu caracter estatizante na medida em que ele é utilizado pelos Estados como um mecanismo disciplinar de controle do movimento e das concepções nacionais e estatais do pertencimento político. O regime dos apátridas, portanto, está mais associado à preocupação dos Estados em garantir a manutenção da ordem no sistema internacional do que promover garantias amplas aos indivíduos.

Este argumento foi desenvolvido ao longo desta dissertação por dois conjuntos de contribuições. O segundo capítulo deste trabalho trouxe um arcabouço de abordagens teóricas que foram utilizadas para compreender a construção social da apatridia por meio de sua relação constitutiva com concepções sobre o pertencimento político e o modo em que estas são utilizadas para a (re)produção das unidades e de sistemas políticos. O terceiro e o quarto capítulos abordaram o arcabouço empírico fornecido pelos documentos oficiais e a literatura jurídica que tratam do processo de desenvolvimento do regime internacional de proteção aos apátridas. A divisão entre esses capítulos foi estabelecida pela consideração de dois momentos em que a comunidade internacional foi chamada a apresentar respostas às pessoas desprovidas de nacionalidade. O primeiro momento corresponde ao processo de formação do regime, e o segundo momento corresponde ao processo de sua institucionalização. A análise desses momentos visou verificar como o processo de desenvolvimento do regime foi cercado por embates sobre concepções sobre o pertencimento político e associado à produção de fronteiras entre sujeitos, regimes e unidades políticas no sistema internacional moderno.

Este capítulo traz a contribuição final desta dissertação. Primeiramente, os argumentos centrais que foram construídos por meio das contribuições teóricas são retomados e utilizados para auxiliar na compreensão das principais constatações da análise empírica. Em seguida, são discutidas as possibilidades políticas que se encontram dentro e fora do regime para que a apatridia não seja mais construída como uma condição problemática no sistema internacional moderno.

## 5.2.

### A Construção Social da Apatridia e o Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas

Arendt<sup>2</sup>, Marx<sup>3</sup>, Brubaker<sup>4</sup>, Soguk<sup>5</sup> e Neal<sup>6</sup>, dentre outros autores, demonstram que a Revolução Francesa marca o momento em que a nacionalidade passa a ser um elemento constitutivo do sistema internacional moderno. Contudo, não possuir uma nacionalidade só seria um problema em um momento posterior. Torpey<sup>7</sup> e Arendt<sup>8</sup> trazem o período que sucede a Primeira Guerra Mundial como o cenário em que os primeiros contingentes de apátridas foram produzidos e que os indivíduos começaram a enfrentar problemas por não possuírem uma nacionalidade.

Os indivíduos começaram a encontrar dificuldades por não ter uma nacionalidade devido ao maior controle exercido pelo Estado em relação à sua população, que fez com que os indivíduos se deparassem com mais frequência com as autoridades estatais<sup>9</sup>. Isto se deu porque os Estados se desenvolveram como unidades políticas também por meio do desenvolvimento de um aparato burocrático de documentação dos indivíduos que passou a ser parte da vida cotidiana das pessoas na medida em que elas dependem das autoridades para a determinação de sua identidade<sup>10</sup>.

Tomar a nacionalidade como requisito para determinar com quais sujeitos o Estado está disposto a estabelecer vínculos de obrigação e lealdade faz com que os indivíduos que não possuem esse vínculo sejam excluídos da proteção por parte de um Estado. A universalização do Estado-nação fez com que as pessoas que não têm uma nacionalidade sejam excluídas da humanidade, uma vez que não existem

---

<sup>2</sup> ARENDT, 1962.

<sup>3</sup> MARX, 2004.

<sup>4</sup> BRUBAKER, 1992.

<sup>5</sup> SOGUK, 1999.

<sup>6</sup> NEAL, 2004.

<sup>7</sup> TORPEY, 2000.

<sup>8</sup> ARENDT, op. cit.

<sup>9</sup> ACNUR, 1949.

<sup>10</sup> TORPEY, op. cit.

mais espaços não-estatais em que as pessoas possam ser enviadas aonde a nacionalidade não seja um elemento fundamental para a condução de sua vida<sup>11</sup>.

A partir do pós-Segunda Guerra Mundial, regimes internacionais de proteção foram criados para tratar das situações em que um indivíduo encontra dificuldades para gozar direitos por não desfrutar da proteção de um Estado.

O Regime Internacional dos Direitos Humanos se torna uma necessidade no sistema internacional moderno na medida em que os Estados soberanos se consolidam como os atores legítimos desse sistema. A soberania estatal, um dos componentes constitutivos do Estado moderno, implica que um Estado pode agir com discricionariedade em relação aos indivíduos sob sua jurisdição territorial. Os direitos humanos foram criados para criar mecanismos que permitiriam aos indivíduos contestar as ações dos Estados que infringem ou permitem que outros desrespeitem seus direitos. A concepção liberal dos direitos humanos justifica essa interferência por acreditar que todos os seres humanos têm direitos inerentes à sua condição humana. Esta posição é sustentada por Reus-Smit<sup>12</sup> quando este dá prioridade ontológica ao indivíduo para explicar a construção estatal e o sistema internacional moderno.

Em contraste com a concepção liberal dos direitos humanos, Arendt<sup>13</sup> demonstra que os Estados não estão dispostos a outorgar direitos plenos da mesma maneira a todos os seres humanos, mas escolhem se tornar responsáveis pela proteção aos indivíduos que possuem o vínculo da nacionalidade. Visto por outro ângulo, apesar de a concepção liberal dos direitos humanos afirmar que eles são auto-referenciados, isto é, não dependeriam de uma autoridade superior para afirmá-los, a autoria mostra que a garantia de direitos depende de um Estado. Um possível desdobramento desta afirmação é que os mecanismos do regime dos direitos humanos só adquirem efetividade se incorporados e aceitos pelos Estados.

Os Estados classificam os indivíduos que estão em seu território como nacionais e não-nacionais. Aos nacionais são outorgados direitos plenos, inclusive os direitos que são considerados exclusivos da nacionalidade, haja vista, os direitos políticos e o direito de entrada legal no território do Estado. Já em relação

---

<sup>11</sup> ARENDT, 1962; BRUBAKER, 1992.

<sup>12</sup> REUS-SMIT, 1999.

<sup>13</sup> ARENDT, 1962.

aos não-nacionais, a proteção oferecida por um Estado não lhes confere direitos plenos. Esses direitos dependem da categoria de não-nacional envolvida. Se o indivíduo possui a nacionalidade de outro Estado, ele receberá garantias mínimas. Esta proteção foi construída no sistema internacional, e reforçada por meio da construção do regime da apatridia, pensando que um Estado deve respeitar os direitos de um indivíduo por conta da ligação deste indivíduo com um Estado e não por causa deste indivíduo em si<sup>14</sup>. As pessoas que não possuem a proteção de um Estado, nessa conjuntura, podem ser tratadas com arbitrariedade pelo Estado, sem existir qualquer restrição formal sobre as ações que um Estado pode desempenhar em relação a essas pessoas.

Buscando retirar os indivíduos de uma situação em que estivessem totalmente sujeitos à arbitrariedade estatal, os regimes internacionais de proteção aos refugiados e aos apátridas foram criados. Como visto, a preocupação com as pessoas desprotegidas primeiramente se voltou para a questão da apatridia, vinculada com a garantia do direito à nacionalidade como requisito para a efetiva universalização dos direitos humanos. Porém, os esforços iniciais de formação do regime de proteção aos apátridas foram capturados e direcionados à questão dos refugiados, para só depois retornarem à questão da apatridia.

Ambos os regimes dos refugiados e apátridas foram construídos a partir da tentativa de equiparar essas condições à condição do estrangeiro que se encontra legalmente no território. Contudo, o regime dos refugiados foi construído com garantias mais substanciais do que o regime dos apátridas. O direito de entrada no território por parte dos refugiados não foi estendido aos apátridas, por exemplo.

Esta diferenciação resultou do modo como a apatridia e o refúgio foram construídos como problemas do Direito Internacional. A apatridia foi vista como uma questão legal restrita ao âmbito interno dos Estados. A questão dos refugiados, por sua vez, foi relacionada à produção de deslocamentos entre fronteiras internacionais. Vista como uma questão urgente em sua relação profunda com crises no sistema internacional, as respostas para os refugiados deveriam ser de natureza humanitária.

Foi estabelecida, portanto, uma divisão de trabalho entre esses regimes internacionais de proteção. O regime dos refugiados deveria proteger todas as

---

<sup>14</sup> FORTIN, 2001.

peças que haviam cruzado uma fronteira, motivados por temor bem fundado de perseguição. Já o regime dos apátridas deveria proteger as peças que não possuem o vínculo legal da nacionalidade com nenhum Estado.

As Convenções da ONU para a Apatridia trazem a restauração da nacionalidade como a solução ideal para a resolução dos casos de apatridia. A Convenção de 1954 traz garantias mínimas para que os indivíduos desfrutem enquanto não adquirem uma nacionalidade. Seu artigo 32 traz uma recomendação para a naturalização pelos Estados dos apátridas residentes em seu território. A Convenção de 1961, por sua vez, traz princípios para a atribuição, renúncia e privação da nacionalidade em caso de apatridia.

Essas convenções, apesar de oferecerem garantias a peças que não teriam outra plataforma de proteção, têm sido constantemente apontadas como ineficientes para fazer com que os indivíduos apátridas desfrutem de direitos, pois elas apresentam um forte cunho estadocêntrico. Elas reafirmam o poder estatal de determinar a condição da apatridia de um indivíduo e de quais indivíduos o Estado deixa entrar legalmente em suas fronteiras. Além disso, vários mecanismos das Convenções permitem que a apatridia continue sendo criada e mantida pelo poder discricionário estatal.

Essas deficiências motivaram que o regime internacional de proteção aos apátridas fosse analisado do ponto de vista da política internacional nesta dissertação. Essa análise demonstrou que existe outra preocupação que deve ser combinada a ou até mesmo sobreposta à preocupação com a garantia de direitos individuais: a preocupação com a manutenção da ordem no sistema internacional.

Entender o modo pelo qual o Regime Internacional de Proteção às Peças Apátridas se relaciona à preocupação com a manutenção da ordem no sistema internacional implica compreender como o apátrida apresenta uma relação de ruptura, e possível lócus de resgate, desse sistema.

Este trabalho parte de uma postura ontológica e metodológica de associar o pertencimento político à organização política. Dessa maneira, as concepções sobre o pertencimento político permitem que a produção de sujeitos políticos seja relacionada à construção de unidades políticas. O nacionalismo é o fio condutor que permite ligar as concepções sobre o pertencimento político à construção

estatal. Marx<sup>15</sup> define o nacionalismo como identidade ou sentimento coletivo que está ligado a um projeto de construção estatal.

Esta dissertação se utilizou desses dois campos de discussão, haja vista, o pertencimento político e a construção estatal, para compreender a construção social do apátrida. A *cidadania nacional* e o *fazer do Estado* se tornam conceitos chave que embasam o argumento central dessa dissertação.

A construção social do apátrida deve ser compreendida a partir da centralidade da cidadania nacional como norma moderna para o pertencimento político.

A cidadania, concebida como um conceito por meio do qual podem ser pensados o pertencimento político e os critérios que definem a inclusão dentro de uma sociedade, é um conceito altamente político e politizado. Ela obteve diversas configurações ao longo da história ocidental, mas sua versão moderna se distingue por fazer da nacionalidade o principal critério de definição do pertencimento político. A cidadania nacional possui duas características. Como elemento formal, a cidadania é um estatuto jurídico que permite o gozo de direito. Como um elemento intersubjetivo, a cidadania tem como substância uma determinada configuração homogênea da identidade nacional.

O nacionalismo é responsável pela construção da identidade nacional como homogênea. Este trabalho apontou dois mecanismos que afirmam o aspecto homogêneo dessa identidade: a essencialização e o binarismo.

A essencialização nega a real complexidade das identidades no plano da vida cotidiana e constrói as identidades a partir de um só atributo. No caso da identidade nacional, o indivíduo é nacional ou não-nacional. Outra dinâmica, o binarismo, influi nessa polarização. Este faz com que a definição do nacional se dê necessariamente por meio da definição de Outro, o apátrida, que constitui tudo o que o nacional não é. Assim, o apátrida é construído em sua relação de falta constitutiva da nacionalidade.

Some-se à essencialização e ao binarismo a dinâmica que insere a constrói a identidade nacional como homogênea por sua inserção em uma concepção linear do tempo. A construção da comunidade imaginada da nação<sup>16</sup>, que implica que a

---

<sup>15</sup> MARX, 2004.

<sup>16</sup> ANDERSON, 1983.

nação pode ser pensada como um ente com passado, presente e futuro, depende de uma concepção homogênea do tempo. O tempo vazio permite que as pessoas se percebam como vivendo uma mesma realidade solidária que permite que os vínculos entre os nacionais sejam pensados como realidade para pessoas que não estão em uma interação face a face.

Em suma, a centralidade da cidadania nacional para a concepção do pertencimento político e o papel da identidade nacional para a definição desta cidadania permite compreender que o apátrida apresenta uma relação de ruptura com o modelo da cidadania nacional, mas é uma condição que possibilita que a identidade nacional seja construída como homogênea.

A relação entre as concepções de pertencimento político e a construção de unidades políticas no sistema internacional se estabelece na medida em que as identidades homogêneas participam da criação e reprodução do Estado. As identidades homogêneas promovem a construção estatal porque elas proporcionam possibilidades para a reafirmação do poder soberano estatal em meios a crises. Mais fundamentalmente, a instabilidade das identidades e das concepções do pertencimento político demanda que o Estado esteja constantemente reafirmando a reprodução de identidades homogêneas para se reproduzir como unidade política.

O *fazer do Estado* foi utilizado para pensar o modo como as concepções sobre o pertencimento político podem ser exploradas para legitimar ordens políticas. Um conjunto de literaturas foi trazido para a análise de como o Estado moderno surge como modelo de organização política formada pela delimitação de suas fronteiras territoriais e nacionais.

Tilly<sup>17</sup>, Rae<sup>18</sup> e Marx<sup>19</sup> mostram que um projeto de homogeneidade é utilizado pelo Estado como um dos artifícios empregados em sua construção. Se Tilly considera que a homogeneidade da população é um mecanismo que sustenta o poder estatal da extração de recursos de sua população, Rae demonstra que ela pode ser afirmada por meio de identidades excludentes que permitem a reafirmação do poder estatal em meio a crises.

---

<sup>17</sup> TILLY, 1990.

<sup>18</sup> RAE, 2002.

<sup>19</sup> MARX, 2004.

Rae, Marx, e Soguk demonstram que a delimitação territorial precedeu a delimitação da nação nos processos de construção estatal. Marx defende que, enquanto a delimitação territorial do Estado pode ser operada pelo deslocamento dos considerados diferentes, o nacionalismo só se desenvolveu quando houve no plano interno ao Estado o conflito constante entre identidades.

Esta última explicação permite compreender que a presença do apátrida e o constante conflito estabelecido entre esta identidade e a identidade nacional, podem ser utilizados pelos Estados para alimentarem projetos nacionalistas e legitimar sua construção.

A homogeneidade buscada pelo Estado e o embasamento desta homogeneidade nas identidades excludentes não devem ser vistos como projeto meramente abstrato. A construção estatal precisa ser reproduzida de maneira prática no cotidiano dos indivíduos. O Estado utiliza o controle sobre a definição do pertencimento político para reproduzir seus elementos territoriais e nacionais.

O controle estatal sobre a territorialidade e a nacionalidade se dá por meio da cidadania nacional que o permite comandar os processos de identificação dos indivíduos, o movimento legítimo entre fronteiras internacionais e a determinação do corpo da nação.

A cidadania serve como um mecanismo de controle das fronteiras territoriais no sistema internacional porque a definição dos nacionais permite ao Estado definir quais sujeitos têm o direito de entrada legal no território e estabelecer controle sobre eles por meio da produção de documentos<sup>20</sup>. Mas a cidadania também coopera para a delimitação subjetiva do Estado, quando define o corpo da Nação<sup>21</sup>.

O estabelecimento da cidadania como norma do pertencimento político foi associada à produção de vários Outros em vários estágios da construção estatal e da universalização dos Estados-nação. Brubaker mostra que a diferenciação entre nacionais e estrangeiros surgiu pela primeira vez na Revolução Francesa. Soguk mostra que a diferenciação entre nacionais, estrangeiros e refugiados se deu a partir da crise dos refugiados russos. E, por fim, esta dissertação procura mostrar como a diferenciação entre nacionais, estrangeiros, refugiados e apátridas começa

---

<sup>20</sup> BRUBAKER, 1992; TORPEY, 2000.

<sup>21</sup> BRUBAKER, 1992; NEOCLEOUS, 2003.

a ser estabelecida no pós-Segunda Guerra e é mantida durante o período de institucionalização do regime de proteção aos apátridas.

Em suma, esta dissertação defende que a figura do apátrida permite a reafirmação de concepções sobre o pertencimento político baseadas em identidades homogêneas as quais contribuem para as delimitações espaciais e ideacionais que (re)produzem o Estado e mantém a ordem no sistema internacional.

A primazia da cidadania nacional, bem como os esforços empregados pelos Estados para a sua reprodução a partir da regimentação dos sujeitos políticos é evidenciada pela análise do processo de desenvolvimento do regime de proteção aos apátridas. Este processo é delineado a partir de dois momentos.

O primeiro momento correspondeu ao processo de formação do regime, em que os princípios, normas e limites são formados pelos atores por meio de embates sobre determinadas escolhas políticas que se voltam para a relação entre o Estado e o indivíduo no Direito Internacional. O segundo momento correspondeu ao processo de institucionalização do regime, em que é feita a reinterpretação dos contornos do regime em face à mudança na conjuntura internacional.

O terceiro capítulo desta dissertação mostra como a formação do regime de proteção aos apátridas faz com que a problematização da apatridia seja instrumentalizada para estabelecer fronteiras entre regimes que permitem que a nacionalidade e a territorialidade sejam constantemente reproduzidas como elementos constitutivos do sistema internacional.

A primazia dos contornos da cidadania nacional pode ser compreendida pela relação de complementaridade estabelecida entre as duas convenções da ONU sobre a apatridia. Juntas elas conformam as soluções temporárias e definitivas para a apatridia.

A Convenção de 1954 cria o estatuto do apátrida para que os apátridas possam desfrutar de garantias mínimas. Estas garantias, equiparadas à proteção ofertada ao estrangeiro, tem a finalidade de substituir a proteção de um Estado que mesmo um nacional fora de seu território desfruta na condição de estrangeiro. Esse padrão de garantias mínimas é constituído para imprimir provisoriedade à condição de apátrida. Esta condição torna a apatridia uma condição transitória que é inserida como atraso no tempo linear da nação. A única forma de remediar esta

condição de subordinação do apátrida ao nacional é que o apátrida se torne um nacional. Entretanto, para que um apátrida se torne um nacional, ele necessita passar por um processo de assimilação da identidade nacional do Estado. É por isso que o artigo 32 da Convenção de 1954 estabelece somente uma recomendação que os Estados naturalizem os apátridas. O Estado não deveria ser obrigado a naturalizar um indivíduo que ele não acreditasse ter vinculações fortes com este Estado.

O elemento da identidade nacional da cidadania também se encontra presente na Convenção de 1961. Esta convenção busca fornecer respostas definitivas para a apatridia por meio da conferência da nacionalidade no nascimento em caso de apatridia e pela restrição à privação da nacionalidade ao longo da vida de um indivíduo.

A opção de redução, no lugar da eliminação, já implicava que os Estados faziam questão que pudessem continuar produzindo casos de apatridia. As negociações desta convenção demonstram que ela é pautada pela preocupação com a formação de vínculos fortes com do indivíduo com o Estado por meio da identificação com a nação. Os requisitos de tempo de residência no território, bem como os que delimitam o indivíduo digno, pretendem fazer do cidadão nacional, leal a um só Estado, a norma do pertencimento político.

A centralidade da cidadania nacional como forma do pertencimento político está relacionada à produção de fronteiras entre sujeitos e entre regimes a partir da nacionalidade e da territorialidade, as quais operam a construção das unidades políticas estatais. O regime da apatridia é construído pela manutenção das fronteiras com outros regimes de proteção internacional: o regime dos direitos humanos e o regime dos refugiados. Dessa maneira, esta regimentação coopera com a produção dos nacionais, estrangeiros, refugiados e apátridas.

O nacional e o estrangeiro possuem a nacionalidade, o que os diferencia é a presença/ausência em seu território de nacionalidade. O nacional é construído como a norma em que possuir a nacionalidade e estar presente no território de sua nacionalidade garante a ele direitos plenos. Já o estrangeiro é visto como uma situação inferior ao do nacional, já que possuir a nacionalidade, mas estar fora do território de sua nacionalidade confere a ele garantias mínimas. Os nacionais e estrangeiros são diferenciados por sua presença no território, estas categorias reforçam os limites territoriais dos Estados. Em adição, o nacional possui a

identidade nacional que o constrói subjetivamente como diferente do estrangeiro, contribuindo para a construção de fronteiras subjetivas entre os Estados.

O refugiado pode ou não ter uma nacionalidade e está fora do território de seu Estado de nacionalidade ou residência habitual. Sua condição política de estar sendo perseguido por motivos discriminatórios garante a ele os mesmos direitos do estrangeiro e um direito de entrada no território. O refugiado, concebido em termos políticos, é mais facilmente associado à ruptura da ordem no sistema internacional. Seu deslocamento é visto como um problema. As respostas humanitárias engendradas para a resolução desta questão atraíram os Estados ao regime para os refugiados.

O refugiado aparece como uma condição que permite o reforço das fronteiras internacionais. Não só atravessar uma fronteira é a condição para não se estar mais sob a proteção de um Estado, como tornar legal o que seria antes considerado um movimento ilegal do refugiado tem a função de fazer com que uma condição que poderia apresentar ruptura com o controle estatal sobre o movimento legítimo entre as fronteiras seja reinserida no poder estatal. Ainda que a principal função da figura do refugiado seja a de reforçar as fronteiras territoriais, ele também coopera com as fronteiras nacionais do Estado, na medida em que um dos elementos que podem ter sido o alvo da perseguição é a percepção que este sujeito não contém os componentes da identidade nacional.

E, por fim, o apátrida é definido por não ter uma nacionalidade. Ele pode estar no território do Estado em que nasceu e cresceu ou pode ter migrado sem sofrer perseguição. Ele deve receber em geral as mesmas garantias oferecidas aos estrangeiros, mas não possui um direito de entrada no território. O apátrida é concebido como uma questão técnica cuja solução legal implica na imbricação com uma questão vista até então como uma prerrogativa exclusiva da soberania dos Estados: a definição do seu corpo de nacionais. A produção intencional ou não intencional do apátrida é resultado de medidas dos Estados que visam estabelecer com quais indivíduos podem esperar obter relações de lealdade e oferecer direitos. Os elementos subjetivos da identidade nacional ajudam a sustentar a legitimidade daquele Estado como unidade autônoma.

O quarto capítulo analisou o modo pelo qual a problematização da apatridia no pós-Guerra Fria forneceu respostas para o tensionamento das concepções do pertencimento político nesta nova conjuntura internacional. O deslocamento se

mostra presente nas discussões e reformulações do regime de proteção aos apátridas. Entretanto, a preocupação com o deslocamento forçado, na retomada da questão da apatridia no ACNUR no final da década de 1980, foi aliada à preocupação com o deslocamento voluntário, pela relação que foi estabelecida entre a apatridia e a nova gramática da mobilidade internacional.

Este segundo momento mostra como a figura do apátrida também coopera com a manutenção das fronteiras territoriais, na medida em que a nacionalidade é o requisito que permite o movimento entre fronteiras internacionais e na medida em que a construção do apátrida com elementos do sedentarismo coopera para a construção negativa dos fluxos migratórios. Dessa maneira, o sedentarismo e a permanência no território são vistos como aptos a formar a identidade nacional e, em contrapartida, o deslocamento é visto como uma interferência com esta formação identitária. A problematização da apatridia coopera para que o sedentarismo seja reforçado, e a problematização do refugiado coopera para que o deslocamento forçado seja construído como uma condição moralmente superior do que a migração.

A construção desses sujeitos, apesar de enfatizar a prevalência da territorialidade e da nacionalidade para a categorização desses indivíduos, tem a função maior de fazer com que estas diferentes concepções de pertencimento político se reforcem mutuamente, (re)produzindo as unidades políticas e a ordem no sistema internacional. A (re)produção do Estado depende da rearticulação de seus elementos territoriais e nacionais. Na medida em que os estrangeiros, refugiados e apátridas podem ser vistos como uma ameaça e fonte de instabilidade para a norma da identidade nacional, eles também se constituem em uma fonte de recuperação para o sistema. A partir do movimento que reinsere estes sujeitos na narrativa estatal, em que eles são vistos como desvios da norma da nacionalidade, eles oferecem um espaço para a reprodução da lógica estatal e da ordem estatizante de direitos, que toma o Estado como a fonte de onde fluem os direitos.

O Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas apresenta um duplo papel. Por um lado, o regime apresenta a possibilidade da conferência de direitos aos indivíduos desprovidos da nacionalidade e apresenta certa interferência na soberania estatal em matéria da conferência da nacionalidade. Por outro lado, esta interferência promovida pelo regime na soberania estatal se constitui em uma modificação que permite que a soberania estatal seja mantida e

continue sendo operada para a construção do Estado e da manutenção da ordem no sistema internacional. O fato de as garantias dos apátridas serem mais fracas que as oferecidas aos nacionais e a conferência da nacionalidade estar condicionada aos requisitos pré-determinados pelos Estados resgata o controle dos Estados em relação ao apátrida.

### **5.3. Pensando Soluções para a Apatridia**

O Regime Internacional de Proteção às Pessoas Apátridas é fruto do embate entre concepções de pertencimento e organização política em que a instabilidade entre as fronteiras que embasam essas concepções demonstra que elas não são atributos objetivos da realidade do sistema internacional, mas sim construtos que precisam ser constantemente reproduzidos. Se esta dissertação apontou que a homogeneidade na construção identitária é responsável pela produção da apatridia, apresentar alternativas que façam com que a apatridia não seja vista como um problema no sistema internacional implica colocar a pergunta sobre o modo pelo qual a complexidade das identidades pode ser valorizada em lugar de ser obliterada. Neste sentido, faz-se necessário compreender como os indivíduos criam identidades mais complexas que a identidade nacional homogênea e os momentos em que eles são capazes de rejeitar as identidades que lhes são atribuídas por um Estado soberano ou mesmo subverter o significado de exclusão inicialmente atribuído a uma identidade.

Propostas como a de Arnold<sup>22</sup> em que a homogeneidade das identidades é rejeitada, em especial no que tange a centralidade da nacionalidade para a constituição identitária, oferecem possibilidades para pensarmos a modificação das condições que produzem o apátrida no sistema internacional moderno.

Esta autora mostrou que são identidades econômicas e identidades nacionais que fazem com que as pessoas percam as prerrogativas práticas da cidadania. No âmbito interno, a identidade econômica se expressa na capacidade da manutenção de uma casa, e do poder econômico sobre um pedaço do território do Estado que dá ao indivíduo o arcabouço que lhe permite participar como um cidadão pleno.

---

<sup>22</sup> ARNOLD, 2004.

No âmbito externo, a nacionalidade se torna o requisito que permite que um indivíduo seja considerado um cidadão pleno.

Em dado momento, a autora afirma a primazia da identidade nacional sobre os fatores econômicos para a caracterização da cidadania.

*Formal citizenship involves not only economic independence, but also jus soli or jus sanguinis and the idea of national sovereignty and the nation. These considerations demonstrate how national identity informs citizenship and potentially allows for the exercise of prerogative power upon noncitizens.*<sup>23</sup>

Neste sentido, um estrangeiro ainda desfruta de direitos inferiores aos nacionais de um Estado, mesmo que possuindo de boa situação econômica. Por outro lado, a identidade econômica pode desempenhar um papel importante para a disposição de um Estado em conferir a nacionalidade para um indivíduo. Este aspecto pode ser verificado por meio dos requisitos financeiros impostos pelos Estados para autorizar a entrada legal em seu território.

A autora defende que o cosmopolitismo substitua as concepções identitárias homogêneas que tornam as pessoas sem lar.

*Rather, political freedom will only be possible when difference, identity, and economic status are not reified in political ideology and practice, when they are not essentialized. [...] Rather, a reconceptualization of the home and citizenship as less bounded, more temporary, and a site of difference and potential conflict will allow all to exist. As it is now, the nation state offers an ideal of membership that cannot be realized. Thus, homelessness, physically or politically, is inevitable. If homelessness is statelessness, perhaps this is the unsettling we all need. The home—which is really identity, memory, relationships, and most importantly, freedom—may not have to be permanent or rigid but it does need to be constant. This type of freedom will only be realized when territories are more fluid and citizen ship is not defined by singular criteria such as economic contribution or ethnicity.*<sup>24</sup>

A proposta é “desalojar” a nação, disputando as identidades excludentes, e até mesmo que as identidades sejam utilizadas como ponto de partida para pensar a política. “*Thus, current citizenship as an identity is inadequate and establishes a norm that leads to internal exclusion.*”<sup>25</sup> Advoga-se uma perspectiva kantiana de

---

<sup>23</sup> ARNOLD, 2004, p. 27.

<sup>24</sup> Ibid., p.47-49.

<sup>25</sup> Ibid., p. 10.

universalidade vazia que seja capaz de contemplar uma pluralidade de particularidades.

Esta concepção vai além da inclusão na nação ou no mercado, como uma postura reformista indicaria. Propõe-se ir além da nação sem contudo pensar em uma transformação a partir do globo, mas por meio do espaço urbano das cidades mundiais. O sujeito deve abraçar suas várias identidades disponíveis por meio da vivência no plano do cotidiano. Estas várias fontes de identificação se contrapõe à invenção imaginada da nação. Este movimento demonstra a instabilidade inerente à construção identitária. É a idealização da cidadania nacional que marginaliza o apátrida, promovendo sua criminalização e tentativas de assimilação. A nação deve se tornar sem lar, para que todos se sintam em casa. *“In sum, I am questioning the notion of an unified subject in the political identity of citizenship and, correspondingly, the Idea of a unifies location for citizenship.”*<sup>26</sup> *“This is, in part, because the nation state will no longer serve as the sole object of devotion.”*<sup>27</sup>

A polarização e a simplificação das identidades, responsável pela produção problemática da apatridia, nega os múltiplos engajamentos que fazem parte do desenrolar da vida cotidiana dos indivíduos. Abraçar a instabilidade das identidades, deixando a nação “sem lar”, tem o desdobramento de questionar as rígidas fronteiras que embasam a produção de sujeitos e unidades políticas na modernidade.

Negar as identidades homogêneas também deve implicar que os sujeitos não devem possuir nenhum atributo específico para serem detentores de direitos. *“This would involve not only accepting the Other as other rather than demanding or coercing assimilation, but also the idea that people should not have to prove their merit in order to exist or receive services that aid their existence.”*<sup>28</sup>

Esta posição está em harmonia com as plataformas políticas que rejeitam a distinção que é estabelecida entre os sujeitos políticos a partir dos direitos que lhes são atribuídos. *“Without the category of ‘citizen’, the justifications which states*

---

<sup>26</sup> ARNOLD, 2004, p. 2.

<sup>27</sup> Ibid., p.15.

<sup>28</sup> Ibid., p.149.

*put forward for treating some individuals more favourably, and other less so, tend to sound suspect to modern ears.*”<sup>29</sup>

A complexidade das identidades que a problematização da apatridia ignora é demonstrada por Malkki, que afirma que os indivíduos podem estabelecer diferentes vinculações em relação ao território e a nacionalidade.

Esta autora quer desestabilizar a concepção, presente tanto no senso comum quanto na literatura acadêmica, de que há uma ligação natural entre a identidade e o território, possibilitada por um vocabulário que remete às raízes e por uma concepção de sedentarismo que o fixa nos moldes do pensamento, em detrimento do movimento.

Esta concepção é refutada pela autora, que demonstra que as raízes — ao contrário de serem objetos estáticos, fixando as árvores permanentemente a um determinado solo — são entes em transformação, pois crescem, estabelecem novos vínculos e ocupam novos espaços.

Esta reflexão é utilizada para apresentar concepções alternativas, que privilegiam a mobilidade no lugar do sedentarismo, o cosmopolitismo em lugar do nacionalismo, que é chamado pela autora de a “ordem nacional das coisas”.

A demonstração da complexidade identitária se dá por meio de três exercícios antropológicos, em que três tipos diferentes de relação entre a identidade e o território são analisados: a leitura acadêmica dos refugiados, a concepção identitária dos refugiados que vivem em um campo e a concepção identitária dos refugiados que vivem em uma cidade.

Enquanto a primeira leitura os trata como vítimas de um problema da falta de território e identidade, a segunda leitura demonstra sua mais ferrenha tentativa de reafirmar uma antiga identidade nacional, em contraste com a narrativa oficial daquele estado. A terceira leitura mostra mais claramente como a identidade pode ser influenciada por vários tipos de territorialidade, e até em certa medida a assimilação dos refugiados na cidade fazem deles sujeitos mais cômicos da indeterminação de sua identidade, ao reter relações emocionais de lealdade e influência cultural com ambos os lugares. Os refugiados que vivem na cidade, até por rejeitarem serem vistos como refugiados, mostram a dimensão mais cosmopolita do processo de construção identitária.

---

<sup>29</sup> GUILD, 2009, p.29.

Somando-se a essas contribuições sobre a complexidade da construção das identidades, as migrações internacionais devem ser mencionadas como um lócus que permite que as identidades sejam estabelecidas com vinculações em relação a mais de um Estado-nação. Elas influem neste processo de questionamento das identidades homogêneas porque proporcionam que um indivíduo estabeleça vínculos com mais de um Estado e território, apresentando identidades mais complexas do que a identidade nacional.

Algumas propostas abordadas nesta dissertação demonstram que ação dos indivíduos pode torná-los cidadãos e sujeitos políticos, a despeito da nacionalidade. A proposta dos atos de cidadania e de desagregação do conteúdo nacional da cidadania mostra como o indivíduo pode se tornar um sujeito político por meio do elemento performático que o investe de prerrogativas a despeito de sua classificação pelo aparato burocrático estatal.

Estas propostas permitem avançar o entendimento de que o regime de proteção aos apátridas, apesar de ser construído a partir da lógica estatal, não encerra todas as possibilidades do agir político dos apátridas. Afirmar que o regime dos apátridas atua para a manutenção da soberania estatal em matéria de nacionalidade não exclui a possibilidade de que os próprios apátridas utilizem os mecanismos deste regime contra a soberania estatal. O regime da apatridia apresenta ao menos duas possibilidades para este intuito.

Como visto, a problematização da apatridia, apresentando mecanismos para a resolução de conflitos das legislações sobre a nacionalidade, deixou a porta aberta para a produção de casos de múltipla nacionalidade. A escolha da exclusão da questão da múltipla nacionalidade da pauta da discussão da relação da nacionalidade com o direito internacional permite que ela seja considerada uma condição legítima no sistema internacional. Os indivíduos, em especial os migrantes, podem desenvolver um vínculo com mais de um Estado, enfraquecendo a premissa que o indivíduo leal é aquele que tem vínculos substanciais somente com um Estado. Esta questão da dupla nacionalidade é abordada por vários autores que demonstraram que a dupla nacionalidade pode ser um ponto de transformação da ordem no sistema internacional<sup>30</sup>. Todavia, algumas críticas também foram feitas a esta categoria. A múltipla nacionalidade

---

<sup>30</sup> KOSLOWSKI, 2001.

ainda tomaria a nacionalidade como referência do pertencimento político. Em adição, somente os migrantes prósperos seriam capazes de movimento legal entre as fronteiras e de receber a nacionalidade de mais de um Estado<sup>31</sup>. Ainda assim, a dupla nacionalidade apresenta uma possibilidade de contestação dos conceitos que colocam a identidade nacional homogênea como a norma de embasamento do sistema internacional. “*Correspondingly, a citizenship that is more open and the possibility that dual citizenship be more easily obtainable would permit a positive destabilization of the homeland that would paradoxically allow more people to be at home.*”<sup>32</sup>

A outra possibilidade de apropriação do regime da apatridia pelos indivíduos para rejeitar a soberania estatal em matéria da nacionalidade é que o estatuto do apátrida, ao invés de ser um incentivo para a aquisição da nacionalidade, pode ser utilizado ele próprio para que um indivíduo rejeite a nacionalidade que lhe foi atribuída por um Estado soberano. Com relação a este último ponto, gostaria de citar o caso do “Piloto Apátrida”.

O “Piloto Apátrida” é um apátrida que possuía a nacionalidade norte-americana. Ele possui um blog onde ele relata sua experiência. Ele se mudou para o México a fim de perseguir seu sonho de se tornar um piloto, uma vez que a legislação dos EUA é rigorosa a respeito de algumas exigências sanitárias de que ele era incapaz de cumprir. Depois de viver no México por alguns anos, ele decidiu renunciar à sua cidadania dos EUA como uma declaração política e social. Ele está em profundo desacordo com alguns aspectos da política e sociedade americana a ponto de não querer ser contado entre aqueles que pertencem a este Estado, tais como as práticas imperialistas dos EUA, o tratamento dado a pessoas de diferentes nacionalidades, o modo como os homossexuais e os não-cristãos são considerados cidadãos de segunda classe, bem como a tributação dos cidadãos no exterior. Ele alega que não tinha se sentido americano por um longo tempo.

O trecho a seguir apresenta, em suas próprias palavras, a base que ele usou para tomar a sua decisão de tornar-se apátrida.

*If Mexico hadn't been a signatory of the 1954 Convention Relating to the Status of Stateless Persons, I probably would not have been so bold as to renounce my American citizenship without first gaining citizenship in Mexico. However, they*

---

<sup>31</sup> MONTEIRO, 2006.

<sup>32</sup> ARNOLD, 2004, p.161.

*are, so there was no danger in me doing so, since as a signatory country, they are required to offer me all the rights, privileges, etc. of a legal alien provided I have the proper documentation -- which I got straightened out during the process of renouncing my citizenship/immigrating here.[...] In the end, will I ever become a citizen of Mexico? Truth be told, probably not. With my protection guaranteed by the 1954 Convention, there's really no need for it.*<sup>33</sup>

Ao mesmo tempo em que a Convenção oferece esses direitos básicos, há limites para o que ele pode prosseguir devido a ambos os limites dentro da convenção e as reservas que o México fez a convenção. No entanto, este indivíduo considera as garantias da Convenção de 1954 suficientes para a condução de sua vida.

A Convenção de 1954 não foi concebida para incentivar as pessoas a renunciar à sua cidadania. Pelo contrário, ela prevê as condições de vida fornecendo proteção e estável para as pessoas que não teriam de outra maneira, mantendo a naturalização como a solução ideal para o problema da apatridia. No entanto, alguns indivíduos estão usando essa convenção precisamente para ser capaz de viver fora de qualquer nacionalidade.

Esta renúncia tem profundas implicações políticas, pois questiona a capacidade do Estado soberano de fornecer o conteúdo e forma de cidadania. A Convenção adquire esse uso inesperado através da agência de indivíduos que transformam a categoria de apatridia a partir de uma condição a ser evitado a todo custo para aquele que pode dar um sentido político. *“Individuals, through their struggles around specific identities, are central to the resistance to the capacity of state political actors to construct successfully discourses about the belonging and otherness of these individuals by categorizing them into groups.”*<sup>34</sup>

A retomada do argumento central desenvolvido nesta Dissertação, bem como a breve enunciação das possibilidades de atuação política dentro e fora do regime dos apátridas, demonstra que, apesar do que o texto final das Convenções para os Apátridas parece indicar, a apatridia não é uma condição objetiva, mas fruto de um processo de construção identitária em que a nacionalidade possui papel central.

---

<sup>33</sup> STATELESS PILOT, 2011.

<sup>34</sup> GUILD, 2009, p. 22.

Este aspecto do regime de proteção aos apátridas foi reconhecido por um comentário pontual no meio de um dos documentos do processo de desenvolvimento do regime.

*International law as at present constituted is based on the principle that nationality is the link between the individual and international law. That situation may undergo a change in proportion as international law recognizes, as a matter of a legal obligation binding upon governments, rights of the individual independent of the law to the State. So long as that change has not been accomplished, statelessness renders impossible in many cases the operation of a substantial portion of international law. To that extent statelessness, although not prohibited by international law, is inconsistent with one of the basic principles of its existing structure. To that extent also the efforts to eliminate statelessness, while changing and developing international law in one direction, constitute also, in another direction, a consolidation of one of its existing basic principles in the sense that they aim at removing what is a clear contradiction resulting from the admissibility of statelessness (grifo nosso).<sup>35</sup>*

---

<sup>35</sup> ONU, 1953b.