XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

ANDRINE OLIVEIRA NUNES

FERNANDO DE BRITO ALVES

RUBENS BEÇAK

Copyright © 2023 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

T314
Teoria do Direito, Teoria da Justiça e Filosofia do Estado II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI
Coordenadores: Andrine Oliveira Nunes; Fernando De Brito Alves; Rubens Beçak. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.
Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-830-1
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración
1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Teoria do Direito 3. Teoria da Justiça e Filosofia do Estado. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).
CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

Apresentação

TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II

GT "TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II"

O presente volume é decorrente dos artigos apresentados no Grupo de Trabalho (GT) TEORIA DO DIREITO, TEORIA DA JUSTIÇA E FILOSOFIA DO ESTADO II, durante o XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA – (CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito), realizado no período de 12 a 14 de outubro de 2023.

O Congresso teve como base a temática "Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración" e os trabalhos expostos são decorrentes de pesquisas realizadas em diferentes instituições nacionais, tendo sido apresentados neste Grupo de Trabalho (GT) 12 (doze) artigos vinculados à temática sobre: Teoria do Direito, Teoria da Justiça e Filosofia do Estado, os quais guardam relação com o tema básico do Grupo de Trabalho, o que demonstra a adequada seleção dos artigos, circunstância que favoreceu sobremaneira e de modo efetivo as conjecturas e as refutações dos debates no momento das discussões e análises coletivas, tornando-as muito profícuas e exitosas para o engrandecimento da ciência jurídica e da comunidade acadêmica, exatamente por ter contado com a participação de vários autores dos trabalhos em comento, os quais abordaram diversas temáticas afetas ao GT, cujos títulos dos artigos, autores e síntese de seu conteúdo dispomos a seguir.

1. A ANÁLISE CRÍTICA DE AMARTYA SEN SOBRE A TEORIA DE JUSTIÇA COMO EQUIDADE DE JOHN RAWLS – Autoria: Thécio Antônio Silveira Braga. O trabalho analisa as críticas de Amartya Sen à teoria de justiça como equidade de John Rawls, tendo sido estruturado para primeiro aclarar a escola dos dois autores e depois analisar as falhas apontadas por Amartya Sen, sobretudo, em relação à centralidade da teoria de John Rawls no que tange a garantia de bens primários como medida de equidade, já que a concessão de determinados bens primários pode não resultar em uma sociedade mais justa, em face da diversidade de necessidades mínimas para cada indivíduo; além da impossibilidade desta escola de oferecer respostas para os casos difíceis. Ademais, explora a resposta de John Rawls às críticas de Amartya Sen. A conclusão é que tanto a concepção de justiça de ambos

os autores têm o mesmo ponto de partida, qual seja, a liberdade e que nenhuma delas oferecem argumentos suficientes para neutralizar o objeto e abordagem da outra.

2. A BAIXA REPRESENTATIVIDADE DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO NO ARRANJO INSTITUCIONAL DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA E SEUS IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – Autoria: Maria Fernanda Leal Maymone, Angela Limongi Alvarenga Alves, Alcindo Fernandes Gonçalves. O trabalho abordou a discussão sobre questões urbanas e metropolitanas com um olhar na governança e no desenvolvimento integrado, em especial na Baixada Santista, uma vez que a participação democrática dos atores locais é fundamental para abordar a urbanidade e o meio ambiente. No entanto, algumas atuações, exíguas e pontuais do Governo Federal, nas questões relacionadas ao federalismo, com enfoque na Baixada Santista, trouxe o seguinte questionamento: quais impactos possíveis a ausência do Governo Federal pode causar na agenda de governança para a Região Metropolitana da Baixada Santista? Assim, fora analisado o modelo de federalismo de cooperação e o pacto federativo nos processos de desenvolvimento e governança da Região Metropolitana da Baixada Santista, seus arranjos institucionais e sua efetividade na promoção da cooperação intermunicipal e enfretamento das questões metropolitanas, com a conclusão de que na Região Metropolitana da Baixada Santista a falta de articulação entre governança e federalismo causam impactos negativos para o desenvolvimento integrado da Região.

3. OS DIÁLOGOS INSTITUCIONAIS NAS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE POR OMISSÃO EM MATÉRIA DE DIREITOS SOCIAIS – Autoria: Marcelo Nunes Apolinário, Ândreo da Silva Almeida. O trabalho analisou as teorias do diálogo institucional que versam sobre o método judicial, elaboradas por Christine Bateup, e sua efetiva utilização pela jurisdição constitucional brasileira para resolver os conflitos envolvendo a concretização de direitos sociais nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão e, a habilitação para reduzir o déficit democrático do Judiciário nesse tipo de atuação. Verificou-se que o Supremo Tribunal Federal utiliza as teorias dos diálogos institucionais na concretização dos direitos sociais como forma de equilibrar os valores do constitucionalismo com a democracia, com recorte temporal de 2008 a 2020, para ao final concluir que as teorias do diálogo quanto ao método judicial podem contribuir consideravelmente para que a Jurisdição Constitucional alcance patamares satisfatórios de concretização de direitos sociais nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

4. O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA ERA DA TECNOLOGIA – Autoria: Noirma Murad. O trabalho analisou que a globalização se dá não apenas quanto ao capital e

mercadorias, mas também em relação às inovações do mundo digital, às novas formas de comunicação e aos novos atores no setor político que se utilizam da nova tecnologia, analisando-as sob o aspecto da mineração de dados e da rapidez com que as notícias falsas se espalham. Os institutos, como a lawfare, se apresentam com uma nova forma de dominação política e econômica, detendo meios de interferência em eleições democráticas, bem como nas formas de organização das guerras que se dão no espaço virtual e digital, de dados, junto ou separadamente aos meios tradicionais, trazendo um novo tipo de colonialismo: o colonialismo de dados como forma de dominação política. Essas guerras pelo poder, com a inclusão dos meios digitais, da rapidez, do direito como arma de guerra, foram denominadas "guerras híbridas", violando não apenas os direitos fundamentais, mas colocando em risco a própria existência do Estado Democrático de Direito, uma vez que há a manipulação das condutas sociais para fins políticos. Daí a necessidade do Direito regular essas novas formas de comunicação e dominação, preservando os direitos fundamentais e o próprio Estado Democrático de Direito.

5. ACESSO A JUSTIÇA E ATIVISMO JUDICIAL SOB A PERSPECTIVA DA HERMENÊUTICA JURÍDICA – Autoria: Greice Kelly Lourenco Porfirio De Oliveira, André Luiz de Oliveira Brum. O trabalho analisou, por meio do confronto com opiniões doutrinárias, a concretude do direito fundamental constitucional do acesso à justiça, tendo inicialmente traçado um estudo conceitual sobre o direito fundamental constitucional de acesso à justiça, analisando a expansão do conceito ao longo dos tempos, principalmente em relação à evolução legislativa em âmbito nacional. Assim, a atuação do Poder Judiciário, muitas vezes é confundida como justificativa para concessão de decisões sem critério, fundadas na racionalidade e discricionariedade a partir da vivência, costumes dos julgadores. A partir de tal ponto, observando questões de julgamentos nacionais, foi estabelecido uma diferenciação de judicialização da política e ativismo judicial, inclusive sob a perspectiva de diferentes autores. Assim, resta evidente e imprescindível reforçar a relevância da hermenêutica jurídica, principalmente para resguardar os direitos fundamentais e os termos constitucionais, visando inibir a arbitrariedade prevista no ativismo judicial.

6. COSTUMES CONSTITUCIONAIS E PLURALISMO JURÍDICO – Autoria: Rafael Lazzarotto Simioni, Régis Gustavo Fernandes dos Santos. O trabalho discute a possibilidade do reconhecimento de "costumes constitucionais" como fontes subsidiárias de direito constitucional, com a análise das consequências jurídicas decorrentes dessa hipótese: controle de constitucionalidade de atos normativos infraconstitucionais baseados em costumes constitucionais, distinções entre costumes secundum, praeter e contra legem, bem como a relação entre costumes e mutação constitucional e as diferenciações necessárias entre costumes constitucionais e pluralismo jurídico. Como resultado, concluiu que não só é

possível, mas, sobretudo, imprescindível o reconhecimento da existência de costumes constitucionais na ordem jurídica brasileira, como forma de valorização do pluralismo jurídico e das práticas políticas que ajudam no processo de complementação da construção de sentido do direito constitucional brasileiro.

7. TOTALITARISMO NO SÉC. XXI? NOTAS SOBRE O REGIME DA COREIA DO NORTE E O TOTALITARISMO – Autoria: Giovani da Silva Corralo, Luiz Fernando Lourenço Guimarães. O trabalho tem por foco a análise da Coreia do Norte e a sua conformação enquanto Estado totalitário. Trata-se de um dos países com o regime político mais fechado do mundo. Para tanto, perscrutam-se importantes reflexões sobre as formas autocráticas de governo no decorrer do tempo, de Platão a Hannah Harendt, sendo as categorias identificadoras do totalitarismo de Hannah Arendt as utilizadas como principal referência teórica. Daí a conclusão fora no sentido de que a presença massiva dos elementos caracterizadores do totalitarismo, adotando a classificação de Hannah Arendt, permitem considerar a Coreia do Norte como um Estado totalitário, cuja inexistência de uma grande população, não obstante a considerável densidade populacional e a não pretensão universalista, não elidem a força e a intensidade dos demais elementos caracterizadores do totalitarismo.

8. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, ATIVISMO JUDICIAL E LAWFARE: DIFERENCIAÇÕES CONCEITUAIS – Autoria: Robson Luis Zorzanello, Mateus Renan Jacobs, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. O trabalho estabelece conceituações e diferenciações entre a judicialização da política e o ativismo judicial, entendidos como desdobramentos do protagonismo judicial, incluindo o debate do lawfare. A judicialização da política é vista como decorrência do regime de jurisdição vigente, pois com a promulgação da atual Constituição os direitos fundamentais foram expandidos e foi instituído um complexo sistema de controle de constitucionalidade, que conferiu ao Judiciário competências ampliadas, as quais acabam por ser interpretadas, por vezes, como invasão nas atribuições dos Poderes Legislativo ou Executivo. O ativismo judicial, por seu turno, ocorre no terreno da judicialização, mas com ela não se confunde. De matriz pós-positivista, o ativismo designa a atuação de magistrados que, pretensamente imbuídos da tarefa de concretizar direitos fundamentais, contornam o processo legislativo moroso, inativo ou conservador para fazer valer interpretações voluntaristas, extrapolando os limites constitucionais e legais. Já o lawfare consiste no uso estratégico do direito com fins políticos, econômicos ou comerciais, para prejudicar ou aniquilar um inimigo. Pode ser permeado pelo ativismo judicial, mas dele se diferencia, dentre outros aspectos, pelas finalidades que o motivam e pela estrategização que tem como característica. Assim, infere-se que o ativismo judicial e o lawfare são causa de desestabilização do Estado Democrático de Direito.

9. LIBERDADE JURÍDICA E NEGAÇÃO DETERMINADA – Autoria: Vinícius Gomes Casalino. O trabalho aborda o tema da liberdade jurídica e os elementos que constituem o núcleo específico de seu significado normativo. Tem como objetivo problematizar os limites conceituais deste direito fundamental com vistas a uma compreensão mais adequada de sua eficácia jurídica e social. Para tanto, procura, na formulação clássica, sobretudo aquela desenvolva pelo idealismo e dialética alemães, os pontos fundamentais a partir dos quais se pode estabelecer seus limites e abrangência imanentes. Os resultados sugerem que a liberdade jurídica, pensada à luz de sua negação determinada, é conceito que se limita a si próprio, dispensando, para tanto, a colisão com outros direitos fundamentais, como sempre sustentou a teoria tradicional. As conclusões indicam que a limitação das liberdades clássicas, como a liberdade de expressão, longe de ser uma restrição a um direito fundamental, constitui, na verdade, sua condição de existência e efetividade plenas. A compreensão da liberdade como direito que se autolimita e, ao fazê-lo, preserva-se, é fundamental para a defesa e sustentação do Estado Democrático de Direito neste primeiro quarto do século XXI.

10. O IMPACTO POLÍTICO E ECONÔMICO SOBRE A FORMA JURÍDICA NEOLIBERALISMO: BASE IDEOLOGICA DA RETRAÇÃO DE DIREITOS NA REFORMA PREVIDENCIÁRIA BRASILEIRA DE 2019 – Autoria: Celeste Maria Gama Melão, Julia Piccoli Silva. O trabalho realiza estudo jusfilosofico com enfase no impacto sobre a forma juridica dos direitos sociais imposto pelo contexto econômico e político e visa demonstrar de que maneira a forma jurídica esta relacionada à forma social. Tem como eixo a contraposição entre as interpretações filosóficas características das teorias idealista e materialista historico dialetica, respectivamente, acerca da forma jurídica. O núcleo central do estudo consiste na investigação acerca das transformações econômicas, sobretudo, acerca da sua relação para com as modificações ocorridas na esfera jurídica. Com fins epistemológicos, apresenta um recorte temático, tanto em termos geográficos quanto em termos de temporalidade, focado na análise da Reforma Previdenciária Brasileira de 2019, de modo a relaciona-la com as políticas econômicas liberais e neoliberais administradas à época, para identificar os moldes ideológicos que incidem diretamente sobre o Direito e sua forma jurídica a ponto de fazê-lo ir na contramão da Justiça Social.

11. CRÍTICAS ÀS TEORIAS ESTRUTURAIS DE VINCULAÇÃO À ATIVIDADE LEGISLATIVA EM CARLOS BERNAL PULIDO – Autoria: Gustavo Silva Calçado. O trabalho aborda a complexa atividade legislativa no que tange a criação de novas regras que comporão o sistema normativo. Não se trata da análise procedimental ou um estudo de qualquer critério formalista. A ideia é contribuir com reflexões a respeito os limites à prática legiferante. Embora o campo político seja naturalmente uma arena criativa, na qual se discute

ideologias, não se pode ter em mente que se trata de um espaço sem constrangimentos. Neste sentido, qual seja, identificar a existência de instrumentos limitadores à criatividade parlamentar, este artigo busca apresentar e descrever o estudo desenvolvido pelo professor espanhol Carlos Bernal Pulido, publicado em sua obra El Principio de Proporcionalidad y los derechos Fundamentales, cuja construção teórica mostra-se alicerçada principalmente em Alexy e Habermas, na tentativa de demonstrar porque a aplicação do princípio da proporcionalidade oferece maiores garantias de racionalidade. O autor espanhol estrutura seu estudo a partir da falibilidade das Teorias Essencialistas e da Teoria Interna ou de Conteúdo Reduzido da norma jurídica tendo os direitos Fundamentais como elemento de equilíbrio. Portanto, o leitor terá a oportunidade de conhecer um pouco do estudo desenvolvido pelo professor Carlos Pulido, sem a pretensão de conhecê-la em sua inteireza visto sua profundidade teórica, em que pese seus ensinamentos fornecerem importantes referências para o desenvolvimento prático do tema no âmbito das casas legislativas.

12. A AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO DIREITO À NACIONALIDADE COMO PROBLEMA DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS TRABALHADORES MIGRANTES DOS ESTADOS DO CONSELHO DE COOPERAÇÃO DO GOLFO – Autoria: André Augusto Cella. O trabalho trata da ausência do reconhecimento do direito de nacionalidade aos trabalhadores migrantes residentes nos Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) como um problema de justiça distributiva, na medida em que se verifica, empiricamente, que uma maioria da população de 6 países situados no Golfo Pérsico, com elevada renda 'per capita', vive numa situação de permanente exclusão de pertencimento político e acesso a bens sociais primários. Ao tratar o tema como uma luta por reconhecimento, numa abordagem dedutiva, ele visa, por meio de um estudo de caso, analisar a possibilidade de estabelecimento de padrões mínimos de Direito Internacional a serem observados pelos Estados a respeito do reconhecimento do direito à nacionalidade, a partir da análise de evidências empíricas em situações semelhantes e à luz de concepções liberais de justiça. Assim, tenta-se responder à indagação que é o problema central da pesquisa: poderia o Direito Internacional incidir na temática aqui proposta, estabelecendo padrões mínimos e eventuais sanções em caso de descumprimento? As conclusões obtidas apontam para a existência de abuso do poder de regulação do direito de nacionalidade nos Estados do CCG, de uma luta por reconhecimento que só não aparece às claras por conta dos regimes antidemocráticos que operam na região e pela possibilidade, no plano do Direito Internacional, de imposição de mudanças que beneficiem esses migrantes, sob pena de sanções, mesmo numa perspectiva de teorias liberais de justiça.

Certos de que esta publicação soma, e muito, ao conhecimento acadêmico teórico-prático, gerando valores e fornecendo importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores

do Direito acresçam às suas compreensões relativas, constantes e necessárias das Teorias do Direito, Teorias da Justiça e da Filosofia do Estado, os organizadores deste grupo de trabalho prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

14 de outubro de 2023.

Coordenadores:

Profª. Drª Andrine Oliveira Nunes – Centro Universitário Estácio do Ceará

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves – Universidade Estadual do Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak – Universidade de São Paulo

A AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO DIREITO À NACIONALIDADE COMO PROBLEMA DE JUSTIÇA DISTRIBUTIVA: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS TRABALHADORES MIGRANTES DOS ESTADOS DO CONSELHO DE COOPERAÇÃO DO GOLFO

LACK OF RECOGNITION OF THE RIGHT OF NATIONALITY AS PROBLEM OF DISTRIBUTIVE JUSTICE: A CASE STUDY ON THE MIGRANT WORKERS OF THE GULF COOPERATION COUNCIL STATES

André Augusto Cella [1]

Resumo

Este artigo trata da ausência do reconhecimento do direito de nacionalidade aos trabalhadores migrantes residentes nos Estados membros do Conselho de Cooperação do Golfo (CCG) como um problema de justiça distributiva, na medida em que se verifica, empiricamente, que uma maioria da população de 6 países situados no Golfo Pérsico, com elevada renda 'per capita', vive numa situação de permanente exclusão de pertencimento político e acesso a bens sociais primários. Tratando o tema como uma luta por reconhecimento, numa abordagem dedutiva, ele visa, por meio de um estudo de caso, analisar a possibilidade de estabelecimento de padrões mínimos de Direito Internacional a serem observados pelos Estados a respeito do reconhecimento do direito à nacionalidade, a partir da análise de evidências empíricas em situações semelhantes e à luz de concepções liberais de justiça. Assim, tenta-se responder à indagação que é o problema central da pesquisa: poderia o Direito Internacional incidir na temática aqui proposta, estabelecendo padrões mínimos e eventuais sanções em caso de descumprimento? As conclusões obtidas apontam para a existência de abuso do poder de regulação do direito de nacionalidade nos Estados do CCG, de uma luta por reconhecimento que só não aparece às claras por conta dos regimes antidemocráticos que operam na região e pela possibilidade, no plano do Direito Internacional, de imposição de mudanças que beneficiem esses migrantes, sob pena de sanções, mesmo numa perspectiva de teorias liberais de justiça.

Palavras-chave: Conselho de cooperação do golfo, Justiça distributiva, Nacionalidade, Reconhecimento, Teorias liberais de justiça

Abstract/Resumen/Résumé

This paper addresses the lack of recognition of the right of nationality to migrant workers residing in the member states of the Gulf Cooperation Council (GCC) as a problem of distributive justice, insofar as it is verified, empirically, that most of the population of 6 countries in the Persian Gulf, with high 'per capita' income, live in a situation of permanent exclusion from political belonging and access to primary social assets. Treating the issue as a

[1] Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Professor do Curso de Direito da Universidade Franciscana - UFN. Advogado da União - AGU.

struggle for recognition, in a deductive approach, it aims, through a case study, to analyze the possibility of establishing minimum standards of International Law to be observed by States regarding the recognition of the right to nationality, using empirical evidence in similar situations, through liberal conceptions of justice. Thus, an attempt is made to answer the question that is the central problem of the research: could International Law affect the theme proposed here, establishing minimum standards and possible sanctions in case of non-compliance? The conclusions obtained point to the existence of abuse of the power to regulate the right of nationality in the GCC States, of a struggle for recognition that only does not appear clearly because of the anti-democratic regimes that operate in the region and for the possibility, in terms of International Law, to impose changes that benefit these migrants, under penalty of sanctions, even in a liberal theory of justice perspective.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Distributive justice, Gulf cooperation council, Liberal theories of justice, Nationality, Recognition

1 INTRODUÇÃO

As teorias modernas de justiça e as abordagens do Direito Internacional a partir do Sul global são, atualmente, as principais formas pelas quais a academia, em países da América Latina, África e Ásia tenta discutir problemas de justiça distributiva. Pragmaticamente falando, porém, quando se pensa num problema de justiça em nível global, fato é que o processo de tomada de decisões se torna muito mais fácil quando se parte dos mínimos denominadores comuns ainda vigentes nos Estados que concentram o poder em órgãos como o Conselho de Segurança das Nações Unidas ou que exercem, através de seu poder econômico, influência sobre a maior parte dos países soberanos do mundo.

É com essa dose de realismo político que se propõe, neste estudo, abordar a temática da ausência de reconhecimento do direito de nacionalidade a migrantes internacionais como um problema de justiça global, focando no caso emblemático dos Estados do Golfo Pérsico que formam o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), à luz de teorias sobre a justiça que conservam uma natureza liberal, dentre as quais se destaca a conhecida obra de John Rawls, do início dos anos 1970, bem como seus inúmeros seguidores.

Em que pese a prevalência dessas concepções liberais no mundo euramericano, a expansão do Direito Internacional em direção à ordem interna dos países e a uma gama cada vez maior de temáticas é uma realidade constatada e comemorada em diversos estudos sobre essa disciplina, mesmo naquele âmbito. Seja pelo avanço da globalização e pela consequente erosão das fronteiras, seja pela mobilidade humana cada vez mais intensa, com os resultantes processos de hibridização e miscigenação, faz cada vez menos sentido separar a dimensão jurídica interna da externa. Da mesma forma, nem mesmo os liberais têm razões éticas ou normativas que justifiquem a interdição de qualquer regulação de Direitos Humanos pela via dos tratados, de resoluções de organizações internacionais ou decisões de cortes internacionais.

Na esteira da consolidação e disseminação da ideia de Direitos Humanos a partir da Declaração de 1948, matérias que tradicionalmente eram deixadas sob o livre arbítrio dos países soberanos, tais como o direito à não discriminação, as liberdades religiosa e de expressão, a não deportação de refugiados, além de muitos outros, foram progressivamente tornando-se objeto de regras de Direito Internacional. Talvez o último bastião da discricionariedade soberana do Estado Nacional seja a regulação do direito à nacionalidade – em última análise, a escolha de quem "pertence" e de quem "não pertence" a um Estado. É nesse contexto que se situa o tema deste artigo: o reconhecimento do direito de nacionalidade como um problema de justiça global.

Uma descoberta impactante do ponto de vista pessoal do autor deste artigo é a motivação principal para a sua elaboração deste trabalho. Ela ocorreu em dezembro de 2017,

em Abu Dhabi, capital dos Emirados Árabes Unidos (EAU). Lá, o autor conheceu ocasionalmente um time de vôlei amador, formado por imigrantes de várias nacionalidades – paquistaneses, indianos, sudaneses – mas o que mais chamou a atenção foi o caso de um palestino que estava entre eles. O rapaz explicou que, embora seu avô tivesse chegado ao país em 1975, e que ali tivessem nascido seu pai e ele próprio, agora com 20 anos de idade, ninguém em sua família tinha, ainda, a cidadania árabe-emiradense. Reflexões a respeito desse caso, que imediatamente causa uma sensação de injustiça em que o ouve, volta e meia aparecem quando se discutem questões como nacionalidade e justiça, e por isso mereciam ser aprofundadas.

O artigo foi feito a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre as matérias nele envolvidas, bem como do estudo de casos que mostram possíveis abusos de poder estatal na definição de quem tem e quem não tem direito a ser nacional. Objetiva, através de uma abordagem dedutiva, analisar a possibilidade de estabelecimento de padrões mínimos de Direito Internacional a serem observados pelos Estados a respeito do reconhecimento do direito à nacionalidade, a partir da análise de evidências empíricas em situações semelhantes, mesmo se valendo de concepções liberais de justiça.

Para atender a tais propósitos, o artigo será dividido em três partes. Na primeira, será apresentado o caso dos Estados do CCG, em que se verificou terem sido criadas dificuldades quase intransponíveis para o reconhecimento do direito de nacionalidade, como forma de privação de segmentos populacionais do acesso às riquezas de um país. Na segunda parte, será trabalhada a correlação entre nacionalidade com o acesso à justiça distributiva. Na última, pretende-se enfrentar a ausência atual de princípios de Direito Internacional que limitem excessos injustos na definição de regras para a aquisição de nacionalidade por migrantes ou quaisquer povos que não sejam considerados, por algum motivo, como parte de uma nação.

Assim, espera-se dar algumas respostas para a indagação que anima esta pesquisa: a partir da constatação de que existem abusos no poder estatal de regulação do direito à nacionalidade em diversos países que fazem uso massivo de trabalhadores migrantes, no sentido de privar ou injustamente adiar o processo de naturalização desses indivíduos com o nítido propósito de exclui-los da distribuição de bens sociais primários, poderia o Direito Internacional estabelecer padrões mínimos nessa temática, considerada por muitos como "o último bastião da soberania estatal"?

Justifica-se a pertinência deste estudo porque se acredita que ele sirva, de alguma forma, para fomentar debates em torno da necessidade de enfrentamento das injustiças de forma global, ainda que isso implique na limitação da soberania interna dos países em temas tão caros como a nacionalidade, quando o objetivo é a promoção dos Direitos Humanos.

2 A "NATURALIZAÇÃO QUASE IMPOSSÍVEL" DOS TRABALHADORES MIGRANTES NOS PAÍSES ÁRABES DO GOLFO PÉRSICO

De acordo com dados divulgados em 2019 pela Divisão de População da Organização das Nações Unidas (ONU, 2019), os Estados soberanos com os maiores percentuais de sua população residente formada por não nacionais são os seguintes:

1º) Vaticano: 100%

2º) Emirados Árabes Unidos (EAU): 87,9%

3º) Catar: 78.7%

4º) Kuwait: 72.1%

5º) Mônaco: 68.0%

6º) Liechtenstein: 67.0%

7º) Andorra: 58.5%

8º) Luxemburgo: 47.4%

9º) Omã: 46.0%

10º) Bahrein: 45.2%

11º) Arábia Saudita: 38,3%

Como se pode ver, trata-se de um grupo com dois tipos de países. O primeiro é formado por cinco microestados europeus com situações peculiares:

- no Vaticano, ou Santa Sé, só vivem membros da Igreja Católica a serviço;

- o Principado de Mônaco é um conhecido paraíso fiscal de milionários;

- outros dois, o Grão-Ducado de Luxemburgo e o Principado de Liechtenstein, atraem muitos expatriados por serem sedes de várias empresas multinacionais; e

- o Principado de Andorra opera como um grande *resort* invernal e centro de compras *duty free* entre a Espanha e a França).

Já o segundo grupo de países, formado pelos outros seis, reúne monarquias absolutistas a sul e oeste do Golfo Pérsico, que formam um bloco econômico regional: o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG).

É esse segundo grupo de países que aqui interessa analisar, pelas semelhanças culturais que possuem, pela forma similar como regulam o acesso à nacionalidade e pelos motivos de ordem econômica que parecem explicar essa praxe normativa. Todos têm o árabe como língua oficial e o Islã como religião – e tais elementos são considerados integradores do conceito de nacionalidade em suas legislações pátrias, como será demonstrado a seguir.

Igualmente, esses seis países só passaram a ser considerados como Estados soberanos no século XX, após longos períodos de dominação pelo Império Otomano e, mais tarde, pelo

Império Britânico, com exceção do Reino da Arábia Saudita, fundada em 1932. O Estado do Kuwait tornou-se independente do Reino Unido em 1961. Em 1971, o Estado do Catar, o Sultanato de Omã, o Reino do Bahrein e os Emirados Árabes Unidos se emanciparam, também do Reino Unido (CIA, 2023). Há um traço comum, ainda, que todos têm nas suas leis sobre nacionalidade: para ser considerado um nacional originário, o sujeito tem de vir de uma família que já estava na país antes da emancipação política.

No caso dos EAU, o direito à nacionalidade é regulado pela Lei Federal nº 17/1972. Como se pode ver de seu art. 2º, trata-se de um reconhecimento com base no *jus sanguinis*, a partir de uma sociedade formada por famílias que residiam num dos Emirados constituintes desde antes de 1925[1]. A aquisição de nacionalidade por estrangeiros é facilitada apenas a árabes de outros países do Golfo, se residirem no país por 3 anos. Demais estrangeiros só adquiririam tal direito se residissem no território local desde 1940, se tivessem bons antecedentes, fonte de renda legítima e se falassem árabe; ou se vierem a residir na nova nação após a sua independência por pelo menos 30 anos, com todas as condicionantes anteriores[2].

No Catar, a lei que rege nacionalidade e naturalização é de 2005. A regra geral é o *jus sanguinis* e a base da sociedade é aquela residente no território em 1930, segundo o art. 1º[3]. A aquisição da nacionalidade é possível a estrangeiros após 25 anos de residência contínua, e desde que tenham bons antecedentes, fonte de renda e saibam falar árabe[4].

No Kuwait, a base da sociedade que tem direito à nacionalidade são os habitantes que estavam no território em 1920 e, daí por diante, por meio de *jus sanguinis*, segundo a Lei de 1959. A aquisição da nacionalidade ocorre após 20 anos de residência contínua (15 anos se a pessoa for árabe) e exige a conversão ao islã por pelo menos 5 anos.

---

[1] *Article (2) A citizens by law is: A. An Arab who was residing in a member Emirate in 1925 or before and who continued to reside therein up to the effective date of this law.*

[2] *Article (8) Citizenship of the country may be granted to any person other than those mentioned in article (5) and article (6) if that person is: a. Of full liability b. Has resided in a continuous and statutory manner in the member Emirates for a period not less than thirty years, of which twenty years at least after this law enters into force. c. Has a legal source of living. d. Of good conduct and has not been convicted for a crime impugns integrity. e. Knows Arabic language well.*

[3] *Law No. 38 of 2005, Article 1 - The following shall be deemed to be Qatari Nationals: 1. Those residents of Qatar who have been resident in the country since 1930 and who maintained regular legal residence in the country until the enforcement date of the aforementioned Law No. 2 of 1961. 2. […]*

[4] *Article 2 - Any non-Qatari may acquire Qatari nationality, by decree of the Emir, provided that: 1. On the application date for Qatari nationality he has been a regular resident in Qatar for not less than twenty-five consecutive years. […] 2. He has a lawful means of income. 3. He is of good repute and has not been convicted of any offence impugning his honour or integrity. 4. Has good knowledge of the Arabic language. In the application of the Qatari nationality rules, in pursuance of the provisions of this Article, priority shall be given to those applicants who have a Qatari mother. Those born to a naturalised Qatari father in Qatar or outside Qatar shall be deemed to be a naturalized Qatari. Those born in Qatar to unknown parents shall also be deemed to be a naturalised Qatari. Foundlings shall be considered as born in Qatar unless proven otherwise.*

Em Omã, no Bahrein e na Arábia Saudita, não há diferenças significativas. No primeiro o período necessário à naturalização é de 20 anos (Omã, 2014), no segundo esse interregno é de 25 anos (Bahrein, 1963), na Arábia Saudita é de 10 anos, mas a concessão é uma prerrogativa pessoal do Primeiro Ministro Mohammed Bin Salman, graças a uma alteração legislativa recente[5].

É de conhecimento geral, também, que os países do CCG têm como principal fonte de renda, desde meados do século XX, a exploração de petróleo, gás natural e seus derivados, ainda que tenham tomado iniciativas recentes para diversificar suas economias. Antes disso, eram economias tradicionais, que viviam da pesca, da produção de pérolas e das escassas possibilidades agropastoris oferecidas pelo ambiente desértico que compartilham.

Tanto o processo de independência como a regulação do direito à nacionalidade nesses países, por conseguinte, ocorreram num período posterior à descoberta das jazidas minerais. Em outras palavras, as bases sociais desses Estados foram constituídas já com plena consciência dos recursos "não merecidos" e aleatoriamente lá depositados, comprovando que a "posição original" que formou os seus princípios sociais não teve qualquer tipo de "véu de ignorância", num cenário completamente oposto ao imaginado pela teoria ideal de justiça de Rawls (1997, p. 127-152). O resultado, à toda evidência, quedou muito distante da ideia de equidade.

Em todos os membros do CCG, o contingente populacional formado por não nacionais também tem traços comuns. Como ficou amplamente conhecido após a edição da Copa do Mundo da FIFA de 2022, no Catar, graças à cobertura da grande mídia internacional, a maior parte da massa de imigrantes é formada por homens em idade laborativa oriundos de países do subcontinente asiático (Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal) e de outros países do Oriente Médio que não têm grandes depósitos minerais economicamente exploráveis (Sudão, Egito, Estado Palestino, Iêmen etc.). Dados publicados por Baldwin-Edwards (2011) confirmam essa percepção.

Uma simples confrontação desse "perfil médio" do migrante que reside nos países do Golfo já permite antever que, como eles imigram por volta dos 20 e poucos anos de idade, dificilmente terão qualquer direito decorrente da nacionalidade dos países em que passarão toda sua vida laboral antes de estarem muito perto de sua aposentadoria, ou até mesmo de estarem numa idade em que não consigam mais emprego em trabalhos majoritariamente braçais.

[5] Um decreto real de janeiro de 2023 transferiu a competência para reconhecer a nacionalidade saudita do Ministro da Justiça para o Primeiro-Ministro Bin Salman, alterando a lei de cidadania local, segundo notícia veiculada no portal do Instituto dos Estados Árabes do Golfo de Washington.

3 CORRELAÇÃO ENTRE AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DO DIREITO DE NACIONALIDADE E INJUSTIÇA DISTRIBUTIVA

Benhabib (2005, p. 13) examina, em sua obra mais conhecida, "Os direitos dos outros" [em livre tradução], as fronteiras da comunidade política, focando no pertencimento político (conjunto de princípios e práticas para a incorporação de estrangeiros e não nacionais – imigrantes, refugiados e asilados –, nas políticas públicas existentes). Essas fronteiras definem quem é membro e quem é "estrangeiro" na comunidade. Segundo essa autora, a condição de membro é acompanhada, simbolicamente, por rituais de entrada, acesso, pertencimento e privilégio. A regulação dessa condição, no Estado-nacional moderno, se faz através da categoria da "cidadania nacional".

Sabe-se que a cidadania é o que permite, por exemplo, o exercício do direito de voto, o acesso a cargos públicos e uma série de outros direitos, mas nacionalidade é sempre pressuposto de cidadania. Segundo Ferreira Filho (2022, local. 13.1), a inexistência, em muitos ordenamentos, de distinção entre "nacional" e "cidadão" (ambas as expressões designando pessoas com o mesmo *status*) é o que leva a uma falta de uma diferenciação clara entre esses dois conceitos, os quais acabam sendo empregados muitas vezes como sinônimos.

No caso ora estudado, a ausência de reconhecimento ocorre, efetivamente, já no plano da nacionalidade e, por consequência, também da cidadania. Assim, a expressão "nacionalidade" está sendo utilizada no lugar de "cidadania", porque é da primeira delas que o art. 15 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 trata:

> Artigo 15°. Todo o indivíduo tem direito a ter uma nacionalidade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua nacionalidade nem do direito de mudar de nacionalidade.

Dito isso, é interessante recordar que a ideia de nacionalidade é relativamente nova. Seu surgimento pode ser situado no século XIX, época de ouro do romantismo, que paradoxalmente coincide com grandes migrações humanas, tanto internas – do campo para as cidades em processo de industrialização –, como externas – da Europa para as Américas e no rumo da expansão colonial para o Oriente. A ideia de "nação" vem para preencher justamente "o vazio deixado pelo desenraizamento de comunidades e parentescos, transformando essa perda na linguagem da metáfora" (Bhaba, 2018, p. 228).

Nos casos analisados no capítulo anterior, de seis Estados soberanos localizados na Península Arábica, percebe-se a tentativa de construção de uma identidade nacional em países que foram, por séculos, dominados por impérios estrangeiros e que, por isso mesmo, têm de fazer escolhas ainda mais discricionárias para eleger o que os define como Estados-nação.

Bhaba (2018, p. 243-244) fala da necessidade intrínseca da nação de se individualizar por meio da exclusão do outro, do que é diferente; de unir pelo amor e, ao mesmo tempo, separar-se dos outros pelo ódio dirigido a quem é de fora. Nesse cenário, pergunta-se: o que identificaria um nacional dos Estados do Golfo Pérsico como tal?

Fica bastante claro, pela análise perfunctória das leis de nacionalidade dos Estados membros do CCG já feita acima, que esse recorte social que definiria quem era e quem não era um nacional precisava de um critério distintivo claro. Afinal, naquela região relativamente homogênea culturalmente, todos eram árabes, muçulmanos, viviam no deserto ao sudoeste do Golfo Pérsico e estavam, em sua maior parte, sob o jugo colonial britânico. Os critérios precisariam ser muito específicos e, talvez, não pudessem ser outros que não a presença no território ao tempo do início do movimento de emancipação e o *jus sanguinis*. O romantismo havia ficado para trás e não havia tempo para produzir a noção de nacionalidade apenas pela via cultural – uma lei precisava dizê-lo, em caráter originário.

Mas, outro fator é fundamental para que se entenda a "posição original"[6] em que a legislação sobre nacionalidade e o estabelecimento dos demais princípios da sociedade surgiu nesses países. Como já se disse, não se pode olvidar que o petróleo já havia sido descoberto nessa região e que já se tornara, então, a grande fonte de riqueza nacional, responsável por modernizar aquelas sociedades, que até então mantinham um estilo de vida quase tribal.

O futuro econômico da região era promissor, havia necessidade de muita mão de obra para erguer a infraestrutura necessária para maximizar a exploração de recursos minerais e mais ainda para reinvestir os lucros dessa atividade nos equipamentos urbanos que se tornaram acessíveis e desejados a essas sociedades de novos ricos. As mudanças geopolíticas do mundo após a Revolução Islâmica no Irã, em 1979, a Guerra com Saddam Hussein, do Iraque, em 1990, o advento de grupos terroristas internacionais, como Al Qaeda e Estado Islâmico, nos anos 2000, e, mais recentemente, a Guerra da Ucrânia, têm levado países da União Europeia, da América do Norte e a própria China a firmarem mais e mais contratos de fornecimento de petróleo e gás com os países do Golfo.

[6] A "posição original" é um conceito presente na obra de John Rawls usado como uma espécie de mito fundador, no qual pessoas encarregadas de formar as bases de uma sociedade têm que decidir sobre os princípios de justiça que serão utilizados para proteger aqueles que têm privilégios em detrimento de outros membros dessa mesma sociedade que não os possuem. Para Rawls, para que haja justiça nesse processo, é preciso que todos desconheçam sua posição original, por aquilo que o autor denomina "véu da ignorância". Tais escolhas têm a finalidade de acabar, ou ao menos reduzir, as diferenças políticas que não possam ser facilmente conciliáveis e escolher aqueles bens que Rawls chama de "bens primários" decorrentes de conflitos de interesses (Rawls, 2000, p. 127-146).

A concentração de riqueza na região, como se previa no passado, só aumentou, mas, desde a fundação desses Estados, ficou muito claro o desejo de não a dividir com migrantes, especialmente se não fossem árabes ou, ao menos, muçulmanos.

Se tais conclusões em torno da utilização do direito de nacionalidade como forma de concentração de riqueza nas mãos de uma minoria populacional não convencem, o que se diria da recente prática de distribuição de nacionalidade, por pelo menos um desses países, a investidores estrangeiros?

Em janeiro de 2021, o Governo dos EAU aprovou uma emenda à legislação de nacionalidade para permitir a aquisição desse direito por estrangeiros, sem perder a cidadania originária, desde que fossem investidores, médicos, inventores, intelectuais, cientistas ou indivíduos com talentos criativos. Basta que tenha experiência comprovada na sua área profissional, que já tenha adquirido um imóvel no país, que haja interesse nacional (ou seja, dos Emires) na concessão, e nenhum prazo de residência mínimo será exigido para a naturalização (EAU, 2021). Não se fala aqui em *golden visas*, ou seja, vistos de residência permanente, mas de plena cidadania, com requisitos múltiplas vezes menores que pela naturalização ordinária.

A prática, registre-se, não é invenção local, mas uma importação de países europeus. Sabe-se que hoje é possível adquirir, através de investimentos, cidadania de Malta, Montenegro, da Turquia, da Macedônia do Norte, e até da Áustria, conforme a empresa que se apresenta como a maior especialista mundial no assunto – a *Henley and Partners*[7]. Alguns países caribenhos também trilharam esse caminho[8].

Impossível não enxergar, aqui, outra evidência da mercantilização generalizada, implacável, de toda a sociedade, por obra do neoliberalismo, como bem explicam Dardot e Laval (2016, p. 21), que tomou a forma da contratualização das relações (idem, p. 319). Tornou-se literalmente possível comprar nacionalidades.

Tudo isso deixa claro o que se entende, neste trabalho, como um abuso estatal na regulação do direito de nacionalidade, que viola, em última análise, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, do ponto de vista social, cria uma situação de desrespeito para com parcelas expressivas da população.

Em sua teoria, Honneth (2003, p. 64) afirma que "o indivíduo só pode se proporcionar um sentimento de garantia a respeito de ser reconhecido por seu parceiro de interação mediante a experiência da reação prática com que aquele responde a um desafio deliberado." O autor

[7] https://www.henleyglobal.com/. Esse site é o primeiro resultado de busca do *Google* quando se faz a pergunta "*which countries sell citizenship*?".
[8] Antígua e Barbuda, Granada, Dominica, Santa Lúcia e São Cristóvão e Nevis são alguns dos exemplos.

teoriza que o reconhecimento se dá em três esferas sucessivas na vida de cada um, através de códigos, esquematizados por ele da seguinte forma: no âmbito da família, o reconhecimento das necessidades concretas se dá pelo amor; no plano da sociedade, o reconhecimento da autonomia formal se dá pelo direito; e no Estado, as particularidades individuais são reconhecidas pela solidariedade (Honneth, 2005, p. 60).

Ainda de acordo com Honneth (2005, p. 256), uma luta pode ser caracterizada como "social" na medida em que "seus objetivos se deixam generalizar para além do horizonte das intenções individuais, chegando a um ponto em que eles podem se tornar a base de um movimento coletivo".

Dessa forma, a ausência de reconhecimento aqui analisada revela-se, inegavelmente, uma luta social de migrantes internacionais contra os nacionais dos seis países do CCG, que precisa ser respondida, sob pena de perpetuação de situações de desrespeito e de injustiça distributiva.

4 LIMITES AO DIREITO SOBERANO DE EXCLUSÃO – POSSIBILIDADES DE INTERVENÇÃO DO DIREITO INTERNACIONAL QUANTO AO DIREITO DE NACIONALIDADE

Ao discorrer sobre limites da exclusão no que tange à nacionalidade, Linklater (1998, p. 80-84), outro teórico da justiça de matriz liberal, menciona que, por teorias rawlsianas, não cabe aos excluídos de uma sociedade postular o ingresso nela, ainda que entendam que haja falhas no critério, porque compete aos membros que já estão na sociedade decidirem que tipo de comunidade querem ser. Entretanto, essas próprias teorias relativizam essa discricionariedade, invocando o dever moral de "bom samaritano" de proteger estrangeiros que estejam em situação de risco, como refugiados, especialmente quando "compartilham com eles elementos culturais".

Ainda que se aceite a primeira premissa, de que não cabe a quem está de fora de uma sociedade postular a sua entrada, o que dizer da ausência de reconhecimento do direito de nacionalidade a árabes oriundos de países como Síria, Palestina, Líbano, Iêmen, Sudão, que são muçulmanos, que residem nos países do Golfo Pérsico há vários anos, mas que mesmo assim não conseguem obter a nacionalidade do local onde vivem, senão perto de sua aposentadoria ou mesmo de uma morte precoce após anos de trabalho penoso?

Adotando uma visão dialética, o mesmo Linklater (1998, p. 104) assim afirma:

> *the right to lead a separate existence does not mean then that a community can make decisions about citizenship exactly as it pleases. If minority nations are denied citizenship rights, if their differences are ignored by members of the dominant culture,*

> *if they have good reason to fear for the survival of their own way of life, then the point may be reached where a political community forfeits the right to sovereign independence.*

Nessa forma de pensar, pois, ainda mais razão há para que se reconheça um abuso de direito por parte de sociedades que privam segmentos populacionais de direitos sociais e econômicos. Linklater (1998, p. 104) prega que sociedades afluentes com políticas "portas abertas" que se beneficiam da "fuga de cérebros" deveriam, inclusive, compensar as sociedades de origem desses migrantes por mecanismo de justiça distributiva. Assim também diz o autor que não se pode equiparar nações ricas a grupos minoritários, como indígenas, que desejam preservar suas culturas vulneráveis contra influências externas. Índios, nessa linha de raciocínio, podem excluir legitimamente, porque optam por vidas separadas da sociedade nacional. Estados como os do Golfo Pérsico, contudo, beneficiam-se do trabalho do migrante, dependem dessa mão de obra, mas não dividem os seus recursos naturais arbitrariamente a eles garantidos pela natureza.

Nesse passo, Spiro (2011, p. 2) traz justamente a ideia de que "o último bastião da soberania estatal" deve ceder a normas de Direito Internacional, quando há potenciais violações de direitos humanos envolvidas nas práticas de definição do direito a nacionalidade e cidadania nos Estados.

Dito isso, cabe relembrar aqui alguns exemplos de situações em que o Direito Internacional avançou além de suas fronteiras tradicionais e interferiu, diretamente, na questão da regulação do direito de nacionalidade.

Em 2013, o Alto Comissário da ONU para Refugiados (ACNUR, 2013) fez um apelo para que a República Dominicana tomasse medidas efetivas para restituir direitos a indivíduos afetados por uma decisão do Tribunal Constitucional local que retirou a nacionalidade de milhares de dominicanos de ascendência haitiana, convertendo-os em apátridas. Essa Corte fez uma aplicação retroativa de um novo critério legal ao ano de 1929 e, como resultado, várias gerações de descendentes de haitianos, muitos oficialmente registrados como cidadãos dominicanos ao nascer, não se encaixavam mais nestes critérios.

Em paralelo, desde 1999, tal problema já vinha sendo monitorado no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Em 2014, a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou que a República Dominicana era internacionalmente responsável pela violação dos direitos estabelecidos na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, incluindo o de nacionalidade (art. 20), nome (art. 18), identidade e liberdade pessoal (art. 7), livre circulação e residência (art. 22.1, 22.5 e 22.9), entre outros, em prejuízo das vítimas que, quando ocorreram

os fatos, eram crianças. A sentença determinou reparação das vítimas, ordenando que fossem registradas e obtivessem documentação necessária restabelecer seus direitos. Ademais, determinou que fossem adotadas medidas para evitar que a sentença emitida pelo Tribunal Constitucional continuasse produzindo efeitos jurídicos (Ribeiro, 2017, pp. 344-345).

Na Europa, Spiro (2011, pp. 55-56) mostra que existe uma tendência crescente à compreensão de que existem limites à duração aceitável do tempo de residência necessário para aquisição de nacionalidade. A Convenção Europeia sobre Nacionalidade, assinada em Estrasburgo, em 1997, mas em vigor num número ainda limitado de países, propõe que o tempo exigido para a naturalização de migrantes internacionais residentes nos países signatários não exceda a 10 anos. Estados com requisitos maiores em termos de tempo têm sido pressionados pelo sistema de justiça europeu a diminuí-los, a exemplo da Letônia, que teve de reduzir de 16 para 5 anos o prazo de naturalização; da Alemanha, que reduziu de 15 para 8 anos o seu prazo, e do Principado de Liechtenstein, que é considerado como descumpridor desse compromisso, por ainda exigir 30 anos de residência para naturalização.

Indo além dos sistemas de Direitos Humanos interamericano e europeu, traz-se à colação um caso emblemático em que a própria ONU adotou resoluções contra um Estado-membro por violação do direito de nacionalidade. Trata-se do lamentável episódio da proclamação forjada de independência de 4 *bantustans* dentro do território da África do Sul, como se fossem países independentes, dentro de uma estratégia do *apartheid* para privar da nacionalidade sul-africana a maior parte da população negra residente e, com isso, estabelecer artificialmente uma maioria branca na comunidade de nacionais daquele país.

Budeli e Mangu (2011, p. 10) mostram que as Nações Unidas tiveram um papel muito importante no processo de derrocada do regime racista sul-africano já desde 1946, passando por diversas resoluções nos anos 1950 e 1960. Foi a Índia a primeira a formalizar uma reclamação contra a África do Sul, em razão do tratamento que nacionais seus estavam recebendo pelo governo branco daquele país.

De todo esse arcabouço criado em relação ao problema sul-africano, destaca-se aqui, pela pertinência com a temática, a Resolução nº 31/6, adotada na 42ª sessão plenária da Assembleia Geral, em 26 de outubro de 1976, na qual a ONU rechaçou a declaração de independência de um desses "Estados fictos", chamado de Transkei. No ato, declarou-se inválida a proclamação da independência daquele *bantustan* e exortou-se os demais membros a não a reconhecer sob hipótese alguma. Com a persistência da política e a emancipação de

outros três *bantustans*[9], uma resolução mais dura adveio em 12 de dezembro de 1979 (ONU, 1979), impondo mais sanções contra o regime sul-africano nas áreas comercial, militar, diplomática, financeira e até mesmo turística, a fim de impor a revisão das práticas adotadas em relação à população não branca do país.

Esses Estados fictícios, que só a África do Sul reconhecia, só foram oficialmente reincorporados ao país nos anos 1990, quando houve a abolição de todas as políticas do apartheid, eleições democráticas e a assunção de Nelson Mandela ao poder. Em todos os seus anos de existência, nenhum outro país da ONU os reconheceu como independentes, o que mostra a efetividade das resoluções, de modo que, para o resto do mundo, os nacionais dos Estados fictícios criados pelo *apartheid* continuaram sendo tratados como sul-africanos.

Os três exemplos anteriores (da República Dominicana, no sistema de Direitos Humanos americano; da Letônia e de Liechtenstein, no sistema europeu; e da África do Sul, na ONU) mostram, portanto, que mesmo numa concepção liberal e dentro de um sistema tradicional de tomada de decisões em nível internacional é admissível, em certas circunstâncias, que os excluídos questionem os critérios que motivaram sua exclusão, e que o Direito Internacional seja usado contra os Estados que abusam das práticas de delimitação do seu direito de nacionalidade.

Caberia, nesse contexto, aos próprios atingidos mobilizarem-se coletivamente contra as injustiças que sofrem, ou mesmo aos países de onde emigraram – em especial, a Índia, o Paquistão, Bangladesh, Nepal – tomar iniciativas nos órgãos de tomada de decisões internacionais, para que essa situação recebesse o devido enfrentamento, cobrando-se dos Estados que se beneficiam com a mão de obra dessas pessoas no Golfo Pérsico um tratamento mais equitativo à maioria de sua população residente.

5 CONCLUSÕES

As evidências empíricas analisadas neste estudo apontam para a existência de um abuso na regulação do direito de acesso à nacionalidade por parte dos Estados-membros do CCG, nos quais as estatísticas demográficas comprovam que a maioria da população, formada por migrantes que servem essencialmente como força de trabalho, se vê privada do acesso ao pertencimento político das comunidades de "acolhida".

[9] Foram quatro os *bantustans* que, num estágio avançado do *apartheid*, chegaram a ser declarados independentes pela África do Sul: Transkei (1976), Bophuthatswana (1977), Venda (1979) e o Ciskei (1981). Uma lista dos líderes desses "Estados fantoche", criados com o objetivo de privar negros da nacionalidade sul-africana, está disponível em https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_leaders_of_the_TBVC_states.

Esse abuso gera uma situação generalizada de desrespeito nessas sociedades, que explica uma grande dificuldade de autorrealização por esses grandes grupos sociais e uma situação de desigualdade extrema entre nacionais e não nacionais. A perspectiva de lutas sociais por reconhecimento, nesse cenário, é evidente, e talvez só não tenha aparecido ainda com mais força por conta do caráter absolutista dos governos dos Estados árabes que adotam as práticas de exclusão aqui analisadas.

Como se pôde ver, o direito de regulação da nacionalidade pelos Estados não é mais considerado como absoluto, nem no sistema interamericano de Direitos Humanos, nem no sistema europeu, e nem mesmo na Assembleia Geral da ONU. Tais evidências apontam para a possibilidade de fixação de padrões internacionais mínimos em matéria de direito de nacionalidade, em consonância com a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, inclusive com a utilização de sanções.

Tais constatações são possíveis até mesmo a partir de uma concepção liberal de Direito Internacional, sem haver necessidade de amplas reformas ou de contestações do sistema, porque estão ligadas a uma violação direta de valores que são praticamente consenso na comunidade internacional.

A dependência do Norte global em relação aos recursos energéticos exportados por esse grupo de países, porém, parece ser um dos principais motivos para que não se adotem atitudes tais como aquelas dirigidas a países sem a mesma importância econômica mundial, como é o caso da África do Sul, da República Dominicana, da Letônia e de Liechtenstein.

REFERÊNCIAS

ACNUR. ACNUR solicita que República Dominicana restitua nacionalidade a descendentes de haitianos no país. 2013. Notícia. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/2013/12/05/acnur-solicita-que-republica-dominicana-restitua-nacionalidade-a-descendentes-de-haitianos-no-pais/ Acesso em: 12 maio 2023.

ARÁBIA SAUDITA. Ministry of Interior. *Saudi Arabian Citizenship System*. Publicação. Disponível em: https://www.moi.gov.sa/wps/wcm/connect/121c03004d4bb7c98e2cdfbed7ca8368/EN_saudi_nationality_system.pdf?MOD=AJPERES Acesso em: 12 maio 2023.

BAHREIN. *Bahraini Citizenship Act – 1963*. Disponível em https://www.refworld.org/pdfid/3fb9f34f4.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

BALDWIN-EDWARDS, Martin. *Labour immigration and labour markets in the GCC countries: national patterns and trends*. Kuwait, 2011. Artigo. Disponível em: http://eprints.lse.ac.uk/55239/1/Baldwin-Edwards_2011.pdf. Acesso em: 12 maio 2023.

BENHABIB, Seyla. **Los derechos de los otros – extranjeros, residentes y ciudadanos**. Barcelona: Geodisa, 2005.

BHABA, Homi K. **O local da cultura**. 2. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2018.

BUDELI, Mpfariseni; MANGU, André Mbata. *The historic contribution of the United Nations to the resolution of conflicts in Southern Africa.* ***African Journal on Conflict Resolution*** 2011/3, Pretoria: Accord, 2011. Disponível em: https://www.accord.org.za/ajcr-issues/the-historic-contribution-of-the-united-nations-to-the-resolution-of-conflicts-in-southern-africa/. Acesso em: 3 ago. 2023.

CATAR. *Law No. 38 of 2005 on the acquisition of Qatari nationality 38/2005*. Doha, 2005. Lei. Disponível em: https://www.refworld.org/pdfid/542975124.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

CIA. *World Factbook*. Disponível em https://www.cia.gov/the-world-factbook/. Acesso em: 11 maio 2023.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo:** ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

EAU - EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. *Federal Law No (17) for 1972 Concerning Nationality, Passports and Amendments thereof.* Abu Dhabi, 1972. Lei. Disponível em https://www.refworld.org/pdfid/3fba182d0.pdf. Acesso em: 11 mai.2023.

EAU - EMIRADOS ÁRABES UNIDOS. *Provisions allowing foreigners to acquire the Emirati nationality*. 2021. Nota oficial. https://u.ae/en/information-and-services/passports-and-traveling/emirati-nationality. Acesso em: 12 maio 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Ed. 34, 2003.

KUWAIT. *Nationality Law*, *1959*. Kuwait, 1959. Lei. Disponível em: https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ef1c.html. Acesso em: 11 maio 2023.

LINKLATER, Andrew. *The transformation of political community*. In: ***Ethical foundations of the post-Westphalian era***. Cambridge: Polity Press, 1998.

OMÃ. *Royal Decree No 38/2014 Promulgating the Omani Citizenship Law*. Musqat, 2014. Lei. Disponível em https://www.refworld.org/pdfid/58dcfe444.pdf. Acesso em: 11 maio 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 31/6,** sobre a "o chamado Transkei independente e outros *bantustans*". Nova Iorque, 1976. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/615660. Acesso em: 13 jul. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução 34/93,** sobre a "política do apartheid da África do Sul". Nova Iorque, 1979. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/637263. Acesso em: 13 jul. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Lisboa: United Nations Information Centre, 1948. Declaração. Disponível em

https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por Acesso em: 12 maio 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Workbook: UN migrant stock total. Table of contents*. 2019. Tabela. Disponível em https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/docs/MigrationStockDocumentation_2019.pdf Acesso em: 11 maio 2023

RAWLS, John. **Uma teoria da Justiça**. Trad. Almiro Pisetta *et al*. 2ª tiragem. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

RIBEIRO, Daniela Menegotti Gonçalves *et al*. A desnacionalização e as violações de direitos humanos na República Dominicana. **Revista de Direito Internacional**, vol. 14, n. 2, Brasília, UNICEUB, 2017, pp. 331-348. Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/viewFile/4791/pdf. Acesso em: 13 jul. 2023.

SPIRO, Peter J., *A New International Law of Citizenship*. In: **105 *American Journal of International Law***, 2011, Disponível em: https://ssrn.com/abstract=1939374. Acesso em: 12 mai. 2023.

THE ARAB GULF STATES INSTITUTE IN WASHINGTON. *Saudi Arabia amends its citizenship law*. 2023. Notícia. Disponível em: https://agsiw.org/saudi-arabia-amends-its-citizenship-law. Acesso em: 12 maio 2023.