

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

LAUREN MACHADO

**EUROPA “NÃO-CIDADÃ”? O LUGAR DOS RUSSOS NA CONSTRUÇÃO
ESTATAL LETÃ E ESTONIANA NO PÓS GUERRA FRIA**

Porto Alegre

2017

LAUREN MACHADO

**EUROPA “NÃO-CIDADÃ”? O LUGAR DOS RUSSOS NA CONSTRUÇÃO
ESTATAL LETÃ E ESTONIANA NO PÓS GUERRA FRIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Pellin
Mielniczuk

Porto Alegre

2017

CIP – Catalogação na Publicação

Machado, Lauren

Europa "não-cidadã?": O lugar dos russos na construção estatal letã e estoniana no pós-Guerra Fria / Lauren Machado'. -- 2016.
123 f.

Orientador: Fabiano Pellin Mielniczuk.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Pós-estruturalismo. 2. Relações Internacionais.
3. Minoria russa no Báltico. 4. Rússia. 5. Europa
I. Pellin Mielniczuk,
Fabiano, orient. II. Título.

LAUREN MACHADO

**EUROPA “NÃO-CIDADÃ”? O LUGAR DOS RUSSOS NA CONSTRUÇÃO
ESTATAL LETÃ E ESTONIANA NO PÓS GUERRA FRIA**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 10 de abril de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Fabiano Pellin Mielniczuk
Presidente/Orientador
PPGEEI-UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
PPGEEI - UFRGS

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi
PPGCP - UFRGS

Prof. Dr. Fábio Costa Morosini
PPGEEI - UFRGS

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, tendo em vista a função social da Universidade Pública, é preciso agradecer à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) pela oportunidade de realizar uma pós-graduação na instituição. Além disso, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela bolsa de estudos que foi fundamental para as atividades do Mestrado, especialmente para a participação em congressos da área de Relações Internacionais.

Não fosse o auxílio e incentivo de muitos, certamente a presente dissertação não teria sido concluída. Gostaria de agradecer ao meu orientador, Prof. Dr. Fabiano Mielniczuk pela paciência e dedicação para construir esse trabalho comigo. Todas as orientações me ensinaram não só sobre a dissertação propriamente dita, ou sobre teorias das Relações Internacionais, mas também sobre o papel do professor na construção de uma academia crítica e séria. Mais importante do que isso foram as constantes observações do professor sobre o papel do acadêmico de RI em denunciar injustiças e buscar a construção de relações mais justas e igualitárias. Gostaria de agradecer também aos outros professores que contribuíram para minha formação ao longo do mestrado.

Ao mesmo tempo, o apoio, o incentivo e a compreensão da minha família abrandaram os momentos difíceis: vocês são as figuras mais importante da minha vida. Às minhas colegas, mulheres incríveis que me inspiram, obrigada por terem trilhado esse caminho comigo. A amizade de vocês foi uma das coisas mais lindas que o Mestrado me proporcionou. Ao meu querido Boris, muito obrigada por cada “pequena” ação tua que me ajudou a manter a sanidade mental para concluir a dissertação. Obrigada também pelas “grandes” ajudas, conselhos e *insights*. Nis, obrigada por existir, por ser uma das minhas pessoas favoritas no mundo e por facilitar a vida quando ela se torna difícil. Fê, obrigada pela tua disponibilidade em sempre me ouvir, entender e incentivar para concluir essa etapa. Obrigada também a todos outros amigos que torceram comigo para que esse momento chegasse.

*“How beautiful it is
to stay soft
in a world filled with tragedy.”*

Vinati

RESUMO

Esse trabalho se ocupa do processo de construção dos Estados letão e estoniano após o fim da URSS, tendo como pano de fundo a exclusão da minoria russa residente nesses países. O objetivo da presente dissertação é compreender as razões para a existência de pessoas em um limbo social, político e jurídico, definidas como “não-cidadãs” no Báltico. Sugere-se que essa situação decorre da contradição inerente ao processo de independência de Letônia e Estônia no pós-Guerra Fria: por um lado, marcado por características próprias da constituição do Estado moderno excludente e, por outro, permeado pelas condicionalidades para associação às instituições europeias. A partir de uma perspectiva teórica pós-estruturalista, entende-se a construção dos Estados como uma prática performática resultante de relações de poder. No caso em tela, essas relações podem ser identificadas em nível “interno” e “externo”. Internamente, demonstra-se que a construção dos Estados letão e estoniano ocorreu por meio do estabelecimento de leis de cidadania excludentes contra a minoria russa, alimentada por um cenário político de legitimação das elites nacionais no poder. Em nível “externo”, a adequação dessa construção estatal excludente foi modificada pelos critérios para adesão às instituições europeias. Porém, paradoxalmente, essa pressão externa não foi suficiente para que as minorias russas adquirissem os direitos defendidos pelas instituições europeias, exatamente em razão de a própria identidade europeia ser construída a partir da oposição à Rússia. Por isso, o lugar dos “não-cidadãos” na construção estatal do Báltico é a fronteira moral entre o “interno” e o “externo”, o nacional e o pós-nacional.

Palavras-chave: Pós-estruturalismo e Relações Internacionais. Minoria russa no Báltico. Rússia. Europa.

ABSTRACT

This study deals with the construction process of the modern Latvian and Estonian states after the end of the USSR, using as a backdrop the exclusion of the Russian minority residing in these countries. This dissertation's aim is to understand the reasons for the existence of people in a social, political and legal limbo, defined as "non-citizens" in the Baltic countries. It is suggested that this situation arises from the inherent contradiction in Latvia and Estonia's independence process in the post-Cold War: on the one hand, marked by the characteristics constitution of the modern exclusionary State, and, on the other hand, permeated by membership conditionalities of European institutions. From a post-structuralist theoretical perspective, this study understands the construction of states as a performative practice resulting from power relations. In this case, these relationships can be identified internally and externally. Internally, it is demonstrated that Latvian and Estonian states' construction occurred through the exclusionary citizenship laws establishment against the Russian minority, fueled by a political scenario of legitimizing the national elites in power. At the external level, the adequacy of this exclusionary state construction was modified by the criteria for membership of the European institutions. However, paradoxically, this external pressure was not enough for the Russian minorities to acquire the rights defended by the European institutions, precisely because the European identity itself was built from the opposition to Russia. Therefore, the place of the "non-citizens" in the construction of the Baltic States is the moral boundary between the internal and the external, the national and post-national.

Keywords: Post-structuralism and International Relations. Russian minority in the Baltics. Russia. Europe

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	O ESTADO COMO PERFORMANCE	22
2.1	A VISÃO TRADICIONAL DA TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	22
2.2	A PERSPECTIVA TEÓRICA PÓS-ESTRUTURALISTA	26
3	A CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA NO PÓS-URSS	38
3.1	OS MOVIMENTOS INDEPENDENTISTAS DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA E A DISSOLUÇÃO SOVIÉTICA	38
3.2	O CASO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO LETÃO	43
3.3	O CASO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO ESTONIANO	53
3.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
4	A ADEQUAÇÃO DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA ÀS CONDICIONALIDADES EUROPEIAS	64
4.1	A LETÔNIA E A ADESÃO AO CONSELHO DA EUROPA	65
4.2	A LETÔNIA E A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA	71
4.3	A ESTÔNIA E A ADESÃO AO CONSELHO DA EUROPA	82
4.4	A ESTÔNIA E A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA	88
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	94
5	À GUIA DE CONCLUSÃO: A RÚSSIA COMO O “OUTRO” DO BÁLTICO E DA EUROPA	99
	REFERÊNCIAS	106
	ANEXO A – PASSAPORTES DA REPÚBLICA DA LETÔNIA	119
	ANEXO B – PASSAPORTES DA REPÚBLICA DA ESTÔNIA	120
	ANEXO C – PARECER DA ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CDE ..	121

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho se ocupa do processo de construção dos Estados modernos letão e estoniano, tendo como pano de fundo a exclusão da minoria russa residente nesses países. A situação dessa minoria pode ser exemplificada pelo caso de Juris Petropavlovskis. Petropavlovskis, russo étnico, nasceu em março de 1955 em Riga, no período da incorporação do Báltico à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Com a dissolução do bloco, Petropavlovskis tornou-se “não-cidadão” residente permanente. Entre 2003 e 2004, o não-cidadão envolveu-se em protestos contra a reforma educacional na Letônia. Naquele contexto declarou publicamente o direito dos russos em receber sua educação na língua russa, e a necessidade de preservação de escolas nas quais este fosse o único idioma de aprendizado.

Ao final de 2003 Petropavlovskis iniciou o processo para adquirir a cidadania letã através de naturalização. Um ano mais tarde, sua aplicação foi negada pelos órgãos responsáveis no país. Diante disso, Petropavlovskis recorreu à Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH), por meio dos artigos 10º (liberdade de expressão) e 11º (liberdade de reunião) da Convenção Europeia de Direitos Humanos, e alegou que sua tentativa de adquirir a cidadania letã havia sido negada por seu histórico nos protestos sobre a reforma na educação. Além disso, baseou-se também no artigo 13º (direito a recurso efetivo) ao afirmar que não havia sido permitido qualquer recurso interno eficaz no que diz respeito à alegada violação de seus direitos.

O caso iniciou na CEDH em 2006, após a entrada da Letônia na União Europeia (UE) em 2004, e foi concluído em 2015. A Quarta Seção da CEDH julgou que todos os artigos referidos por Petropavlovskis não eram aplicáveis. Ademais, a Corte considerou que houve ampla evidência para indicar que a negação da cidadania ao requerente não impediu que ele expressasse seu desacordo com a política do governo, e que inclusive o solicitante não havia recebido qualquer sanção penal. Nesse sentido, a Corte não julgou como arbitrária a recusa à cidadania de Petropavlovskis. Por fim, a CEDH afirmou que a exigência de demonstração de lealdade ao Estado e aos princípios da Constituição deste não poderiam ser considerados como uma medida punitiva que interferiu na liberdade de expressão e de reunião do solicitante. De tal forma, Jurijs Petropavlovskis permanece como “não-cidadão” (ECHR, 2015).

Ainda no período anterior à adesão da Letônia à União Europeia, o caso Slivenko também é relevante. Entre 1999 e 2003 a ocorrência esteve sob jurisdição da CEDH. Os três requerentes residentes da Letônia desde o período soviético, Tatjana Slivenko, seu marido

Nikolay Slivenko, e a filha de ambos, nasceram antes da dissolução do bloco e são de origem russa. O que adiciona complexidade ao caso é que Tatjana é filha de militar da URSS e Nikolay trabalhou no serviço militar soviético. Em março de 1993 os requerentes registraram-se como “antigos cidadãos soviéticos” e, nesse sentido, não detinham cidadania de nenhum Estado. Porém, anos mais tarde, a família foi deportada da Letônia sob a alegação de que tal ação era necessária para a manutenção da segurança nacional e de uma sociedade democrática.

Ao apelar à CEDH, os requerentes alegaram que tinham direito a serem registrados como residentes permanentes da Letônia sob o *status* de “cidadãos da antiga URSS”. Afirmaram, ainda, que haviam perdido seu *status* legal na Letônia em função da interpretação incorreta por parte das Cortes nacionais sobre o Tratado letão-russo de retirada das tropas russas. Desta forma, haviam sido forçados a deixar o país como resultado de mudanças políticas, e não de seus próprios atos. Diante disso, a família fora submetida a um tratamento distinto de outros residentes "cidadãos da antiga URSS". Por sua vez, a CEDH julgou que as autoridades letãs não conseguiram equilibrar de forma justa as ações para garantia da segurança nacional e a proteção dos direitos dos requerentes sob os termos do artigo 8º (respeito pela vida privada e familiar) da Convenção Europeia. Portanto, a remoção dos requerentes do território da Letônia foi considerada uma violação de Direitos Humanos (ECHR, 2003).

Outro caso que ilustra a discriminação da minoria russa¹ no Báltico refere-se à petição de Whybra Richard, uma cidadã estoniana, ao Parlamento Europeu (PE), em 2013. A requerente, casada com um cidadão do Reino Unido e residente em Londres descreve, em sua petição, que os russos étnicos na Estônia são tratados como cidadãos de segunda classe. A peticionária afirma que sua mãe foi impedida de viajar para visitá-la, uma vez que seu passaporte de estrangeiro, aquele concedido aos russos étnicos pela Estônia, não é reconhecido pelas autoridades do Reino Unido. A petição de Richard teve como objetivo apelar ao Parlamento Europeu pelo fim da discriminação e violação dos Direitos Humanos dessa minoria étnica na Estônia.

A resposta do Parlamento à requerente foi de que o órgão está consciente sobre as questões decorrentes da apatridia da minoria russa na Estônia. Além disso, o PE afirmou que, de fato, a proteção das minorias e a proibição da discriminação com base na etnia são fatores

¹ O termo “minoridade de língua russa”, “minoridade étnica russa”, ou apenas “minoridade russa” é utilizado nesse trabalho para indicar os indivíduos membros da comunidade minoritária na Letônia e Estônia que assumem o russo como língua materna ou segunda língua.

explicitados nos documentos da União Europeia (UE)². Apesar disso, o Parlamento não tem competência no que diz respeito à minorias, e os Estados-Membros conservam poderes gerais para tomar decisões sobre tal matéria. Ao mesmo tempo, o Tribunal de Justiça da União Europeia afirma que cada membro da UE detém as prerrogativas sob o estabelecimento das condições de aquisição e perda de nacionalidade. Sendo assim, já que os russos na Estônia não possuem a nacionalidade de um país da UE, não é possível que usufruam de direitos ligados à cidadania da União, tal como o direito à livre circulação (EP, 2014).

O parlamento concluiu que não poderia prosseguir no caso pois as informações fornecidas na petição eram insuficientes para avaliar a posição das autoridades do Reino Unido sobre o assunto. Parece que, a despeito da atuação de Londres no caso, o que importa é o reconhecimento do Parlamento da questão da apatridia na Estônia, como consequência da política de classificação dos russos no país como “pessoas de cidadania indefinida” com passaportes de estrangeiros.

No mesmo sentido, a petição de Andreja Sirsikova, de 2013, sobre o tratamento da minoria russa na Letônia é mais um indicativo legal do problema dos russos no Báltico. O peticionário reclama ao Parlamento Europeu por ser alvo constante de abordagens policiais, o que ele credita ao fato de pertencer à minoria russa. Sirsikova afirma que sente-se discriminado em razão de sua língua materna. Sob a mesma perspectiva do caso anterior de Richard, a réplica constata que o PE não tem poder geral no que diz respeito às minorias ou às questões referentes ao reconhecimento do estatuto dessas. Assim sendo, como já exposto, nas decisões sobre minorias os Estados-Membros conservam poderes gerais (EP, 2013).

Os exemplos acima relatados, que se encaixam no período temporal dos anos 1990 até 2015, e, nesse sentido, demonstram casos anteriores e posteriores à adesão do Báltico à UE, servem para ilustrar as práticas de exclusão da minoria russa na Letônia e na Estônia³. As leis de cidadania de ambos os países, da mesma forma, indicam essas práticas excludentes. Ao restaurar sua independência em maio de 1990, a Letônia reinstituuiu a ordem jurídica anterior à jurisdição soviética, incluindo a constituição e a lei de cidadania daquele momento. A opção por um quadro legal precedente à incorporação à União Soviética automaticamente excluiu a minoria russa do processo de construção estatal letã e de aquisição de cidadania.

² Sobre proteção das minorias ver artigo 2º do Tratado da União Europeia. Sobre proibição de discriminação com base no pertencimento a uma minoria ver artigo 21º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

³ A Lituânia não está aqui sendo considerada uma vez que com sua independência adotou políticas de cidadania bastante distintas de Letônia e Estônia. A Lituânia concedeu cidadania a todos aqueles residentes no país quando da dissolução soviética, portanto, não existe um enquadramento jurídico similar aos “não-cidadãos” nesse país. Nem mesmo a apatridia é um problema relevante, sendo que pouco mais de três mil indivíduos são apátridas em uma população de quase três milhões de pessoas (UNHCR, 2015).

Aqueles que haviam imigrado após a incorporação do Báltico pela URSS, e que com a dissolução do bloco perderam sua cidadania foram definidos, por intermédio da legislação letã em 1995, como “não-cidadãos”. Os não-cidadãos são antigos cidadãos soviéticos da minoria de idioma russo que viviam em território letão em 1 de julho de 1992, ou anteriormente à essa data⁴. Basicamente, os não-cidadãos apesar de desfrutarem de alguns direitos sociais, não tem direito político algum e não podem trabalhar em cargos públicos. É importante ressaltar que o governo letão, pelos direitos sociais e civis atribuídos aos não-cidadãos, diferencia-os dos apátridas, ainda que essas pessoas não sejam detentoras de nacionalidade alguma.

Por sua vez, no momento da independência estavam reconhecidos como letões, com base no *jus sanguinis*, aqueles que eram cidadãos do país em junho de 1940 e seus descendentes. A minoria russa, que representava cerca de 40% da população letã em 1989, caso desejasse obter a cidadania da Letônia, deveria passar pelo processo de naturalização, que era complexo e envolvia o conhecimento do idioma, da História, da constituição e do hino nacionais (KIRCH; KIRCH; TUISK, 1993; ZVIDRINS, 1994). A minoria russa também poderia optar pela cidadania russa, fazendo as devidas ressalvas de que muitas dessas pessoas nasceram no Báltico e tem poucos laços com a Rússia. Ainda assim, o indivíduo continuaria sendo discriminado na Letônia por conta de sua origem étnica. Assim sendo, nenhum cenário parece muito favorável para essa minoria.

Da mesma forma que a Letônia, a Estônia, ao restaurar sua independência, retomou a Constituição e Lei de Cidadania anteriores à ocupação soviética. A cidadania estoniana estava concedida, também pelo *jus sanguinis*, àqueles que eram cidadãos anteriormente a junho de 1940 e a seus descendentes. Como resultado disso, cerca de um terço da população do país tornou-se automaticamente apátrida, ou, nos termos definidos pelo governo estoniano, pessoas com “cidadania indefinida⁵” (TULUN, 2012). As pessoas de “cidadania indefinida” tem direitos civis e sociais similares aos “não-cidadãos” e, adicionalmente, direitos políticos limitados. No que lhe diz respeito, o governo de Tallin ressalta tais direitos na tentativa de ocultar o fato de que a minoria russa é privada de cidadania. Por sua vez, caso essas pessoas

⁴ Também não seria preciosismo fazer distinção do termo “não-cidadão” com sua versão em outras línguas. No inglês a palavra “*non-citizen*” faz referência à “pessoa que não é habitante ou nacional de determinada cidade ou Estado (OXFORD DICTIONARY, 2017a)”. Exemplificando, tanto uma pessoa que reside nos EUA e detém cidadania brasileira, quanto um refugiado podem ser definidos enquanto “*non-citizens*”. Entretanto, a definição específica da Lei letã de 1995 sobre os “não-cidadãos” estabelece os “*non-citizens*” como ex-cidadãos da antiga União Soviética que não tem cidadania da Letônia ou de qualquer outro país.

⁵ A denominação de pessoas com “cidadania indefinida” não tem respaldo jurídico, sendo apenas um termo utilizado pelo governo em seus meios de circulação e comunicação com a população. É possível afirmar que o termo se aproxima às características dos “não-cidadãos” na Letônia. Mais sobre essa relação será tratado no desenvolvimento do terceiro capítulo.

desejassem obter cidadania estoniana, deveriam candidatar-se a um processo de naturalização estabelecido a partir de regras bastante rígidas, que exigiam níveis elevados de proficiência na língua estoniana e conhecimentos gerais sobre a História e a Constituição nacionais bastante detalhistas.

Ao passo em que o quadro dos anos 1990 era de agravação da exclusão da minoria russa no Báltico, ainda que o processo de naturalização tivesse sido minimamente facilitado, nos anos 2000 permaneceu a questão dos “não-cidadãos” na Letônia, e de pessoas com “cidadania indefinida” na Estônia, e concomitantemente, a discriminação da minoria russa nesses países. Ainda na data de adesão de ambos os Estados à UE (2004), aproximadamente 22% da população na Letônia era “não-cidadã”, enquanto na Estônia tal índice representava 12% (TULUN, 2012).

Na conjuntura atual, mesmo após mais de duas décadas de independência, e uma década de adesão à UE, o governo letão permanece afirmando o caráter temporário da condição de “não-cidadão”. Apesar disso, os números demonstram algo distinto; existem cerca de 250 mil pessoas carregando o *status* de não-cidadão no país, pouco mais de 12% da população total da Letônia, ao passo que na Estônia 85 mil pessoas são apátridas, aproximadamente 6% da população (UNHCR, 2015). Esses números impressionam ainda mais quando comparados com os dados sobre apatridia da UE. Conforme dados de 2015 do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, todos os membros da UE são responsáveis por 11% dos apátridas do mundo⁶. No entanto, dois pequenos países-membros que não correspondem à nem mesmo 3% do território da UE, Letônia e Estônia, são responsáveis por 80% do total de apátridas residentes no bloco⁷ (UNHCR, 2015).

Ademais, um dado interessante de 2012 demonstra que 15,7% da população que reside na Estônia, mas não é de fato cidadão estoniano divide-se em dois grupos. Por um lado os apátridas ou pessoas com “cidadania indefinida”, que representam 6,7% da população, e geralmente são parte da minoria russa. Por outro lado, 9% são estrangeiros, sendo que o maior grupo de residentes estrangeiros na Estônia são antigos cidadãos soviéticos que adquiriram cidadania russa (SE, 2016). A mesma lógica repete-se no que concerne à Letônia. Os “não-cidadãos” e os cidadãos de idioma russo representam basicamente a totalidade (15%) de

⁶ O número estimado de apátridas no mundo pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados é de 10 milhões, mas só podem ser contabilizados aqueles definidos sob a Convenção das Nações Unidas sobre apátridas de 1954 como tal. Diante disso, o número oficial da apatridia em âmbito mundial é de 3.687.729 milhões de pessoas (UNHCR, 2015).

⁷ De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, os Estados-membros da União Europeia responsabilizam-se por 422.296 dos apátridas mundiais, enquanto Letônia e Estônia juntos somam 337.496 dos números da apatridia da UE (UNHCR, 2015).

peças que residem no país e que não são cidadãos letões, conforme dados de 2016 (CBS, 2016).

Em termos jurídicos-normativos, mesmo com a existência de mecanismos regionais e internacionais para controle da apatridia, essa questão permanece latente no Báltico. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia discorre em seu 21º artigo sobre não discriminação, e estabelece que

Qualquer discriminação baseada em qualquer fundamento tal qual sexo, raça, cor, etnia ou origem social, fatores genéticos, língua, religião ou crença, opinião política ou qualquer outra, filiação à uma minoria nacional [...] deve ser proibida (EU, 2016, p. 10).

Ainda, conforme os artigos 39º e 40º da Carta todo cidadão da UE tem direito a votar e candidatar-se à eleições locais e do Parlamento Europeu (EU, 2012). Uma vez que a minoria russa na Letônia e na Estônia não é cidadã de Estado algum, não se configura também como cidadã da UE para exercer tal direito. A despeito disso, a quantidade de assentos no PE é definida de acordo com o tamanho da população de cada Estado-membro. Com isso, os não-cidadãos, ainda que não tenham direito político algum, continuam a ser contabilizados no total populacional, e garantem ao menos um assento a mais para a Letônia no Parlamento Europeu (ZDANOKA, 2008; VAN HOOFF, 2011).

O próprio tratado de constituição da União Europeia, o Tratado de Maastrich, confirma o “empenho aos princípios da liberdade, democracia e respeito aos direitos humanos [...]” em seu preâmbulo. Ademais, os artigos 2º e 6º discorrem sobre Direitos Humanos, direito das minorias e não-discriminação. Ao mesmo tempo, a Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece em seu artigo 14º a proibição da discriminação independentemente de sexo, língua, crenças ou origem. Percebe-se nesse sentido que a estrutura da UE busca a universalização dos Direitos Humanos e alerta para a discriminação de qualquer forma.

Quanto aos mecanismos internacionais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 estabelece em seu artigo 15º que todas as pessoas tem direito a uma nacionalidade e, mais importante que isso, ninguém deve ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade. A Convenção sobre o *status* dos apátridas de 1954 define que uma pessoa apátrida é aquela que não é considerada como nacional por nenhum Estado, e estabelece padrões mínimos de tratamento para essas pessoas. Nesse sentido, a Convenção prevê que apátridas tenham os mesmos direitos que cidadãos, ou ao menos que não tenham menos direitos que estrangeiros

em diversos âmbitos. Van Hoof (2011) expõe que desde que a Letônia aderiu à UE, nacionais de Estados-Membros registrados como residentes permanentes podem votar e candidatar-se às eleições letãs. Com efeito, os não-cidadãos, que não detêm tal prerrogativa, estão recebendo tratamento desigual frente aos nacionais e aos estrangeiros na Letônia.

No que concerne à legislação trabalhista, por exemplo, apátridas devidamente registrados no território nacional devem ser tratados igualmente aos nacionais quanto à remuneração, conforme o artigo 24°. Em descompasso à Convenção de 1954 estão as constatações de Muižnieks, Rozenvalds e Birka (2013). Os autores afirmam que os membros das minorias étnicas na Estônia são claramente prejudicados em termos de renda, empregabilidade e representatividade, e que há um hiato socioeconômico entre os estonianos e a minoria russa. Na Letônia, a mesma situação de disparidade econômica pode ser percebida. Além disso, a utilização dos idiomas estoniano ou letão nos setores público e privado é mais um fator de desvantagem para os russos étnicos e geralmente resulta em discriminação (MUIŽNIEKS; ROZENVALDS; BIRKA, 2013).

Ainda no que concerne à Convenção sobre o *status* dos apátridas, o artigo 32° discorre sobre a necessidade dos Estados-parte facilitarem o processo de assimilação e naturalização dos apátridas. Além disso, a Convenção estabelece que a apatridia deve ser transitória, e não considerada como uma substituição à nacionalidade (UN, 1954). De tal forma, não definir os “não-cidadãos” como apátridas é útil para a Letônia. Ao enquadrar as minorias russas em outro estatuto legal, o da “não-cidadania”, eximiria o país às responsabilidades que emanam da Convenção. Parece, então, muito conveniente adotar uma nomenclatura particular ao fenômeno da apatridia. A Estônia, por sua vez, não é signatária da Convenção de 1954. Da mesma forma, também não considera as “pessoas com cidadania indeterminada” como apátridas.

A Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961 define, ainda que com muitas exceções, em seu artigo 8° que os Estados signatários não irão privar uma pessoa de nacionalidade caso tal ação venha a resultar em apatridia. Sob a mesma ótica, o artigo 9° impede a privação de nacionalidade para qualquer pessoa em razão de raça, etnia, religião ou política. De fato, as leis de cidadania de Letônia e Estônia acima expostas resultaram na exclusão de todo um grupo étnico, a minoria russa. E isso se deu mesmo que tal exclusão significasse pessoas sem nacionalidade alguma. Gromilova (2015) atenta para a visão do estabelecimento do *status* de não-cidadão na Letônia como um artifício para evitar as demandas de redução de apátridas estabelecidas em Tratados Internacionais.

Por fim, a Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação racial também se conforma como um mecanismo importante sobre Direitos Humanos. Isso porque define em seu artigo 1º como discriminação racial

Qualquer tipo de distinção, exclusão ou restrição baseada em raça, cor, descendência, origem ou etnia que tem o propósito ou o efeito de anular ou restringir o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de direitos humanos e liberdades fundamentais (UN, 1965, p.2).

Além disso, o artigo 5º discorre sobre o direito de todas as pessoas a nacionalidade, proibindo qualquer discriminação racial em todas as formas⁸. Ainda que tenham sido criadas normas que proíbam a discriminação por razões arbitrárias, tais como sexo, raça ou etnia, a definição de cidadania permanece como uma matéria a ser deliberada pelo Estado.

Não obstante a existência de tais mecanismos legais regionais e internacionais sobre Direitos Humanos, nenhum deles explica a existência de pessoas que encontram-se em um “limbo legal, político e social” (TULUN, 2012, p. 105). O *status* de não-cidadão na Letônia e o de pessoas com “cidadania indefinida” na Estônia não são esclarecidos por tais dispositivos legais. Para além da discussão jurídica ou estritamente normativa sobre os não-cidadãos, pode-se buscar a explicação para esse fenômeno no âmbito das Relações Internacionais.

Geralmente as minorias russas no Báltico são analisadas através da ideia tradicional de que os russos, naquele contexto, servem como margem de manobra para a política externa do Kremlin influenciar nos assuntos internos de Riga e Tallin (LIEVEN, 1999). De forma análoga, outros autores compartilham da mesma abordagem. MacFarlane (1999) afirma que a diversidade étnica populacional das ex-repúblicas soviéticas se conforma como uma vulnerabilidade que oferece oportunidades à Rússia. Para o autor, os russos étnicos residentes no exterior representam um recurso potencial significativo da Rússia frente a seus vizinhos (MACFARLANE, 1999).

A percepção de que as tensões sobre a situação da população étnica russa no Báltico tem relação com o imperialismo russo e com a ameaça que Moscou representa à Letônia e Estônia também são evidências do argumento tradicional (BRZEZINKI, 1994; LO, 2003). A lógica apresentada por essa explicação é a de que a Rússia utiliza as minorias étnicas como instrumento para desestabilização da segurança de Tallin e Riga e simboliza o “único inimigo” que poderia ameaçar o Báltico (LO, 2003, p. 87). Ao mesmo tempo, Smith (1993)

⁸ Dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos descritos nesse trabalho, a Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação racial é o único do qual a Estônia é signatária. A Letônia é signatária de todos os outros.

reitera que a conexão da diáspora russa com o Báltico é ameaçadora, e que a população étnica russa figura como uma justificativa constante para a Rússia agir em sua proteção. Para Tsygankov (2010) a proteção dos russos étnicos residentes no exterior representa um dos vetores externos do país e, a diáspora russa, de acordo com o autor, pode apoiar a projeção da influência externa do Kremlin.

O que reforça a visão das minorias russas como instrumento de política externa é o entendimento de que populações de diáspora representam conflitos étnicos iminentes, e de que Estados com comunidades étnicas residentes no exterior representam potenciais fontes de insegurança regional. Assim como posto por Van Evera (1995), é mais provável que a guerra se estabeleça em situações nas quais Estados percebem as diásporas e o território que elas habitam como alvos para a estruturação da política externa. King e Melvin (1999/2000) questionam a etnia como uma ferramenta política e afirmam que não somente nações, mas igualmente diásporas são construídas por elites culturais e políticas.

A despeito das considerações de King e Melvin (1999/2000), a interpretação teórica da abordagem tradicional de Relações Internacionais parece muito limitada para responder porque existem pessoas que são privadas de cidadania a partir do *status* de não-cidadão. Com efeito, a ideia da minoria russa como instrumento de política externa de Moscou pressupõe conceitos realistas que focam na sobrevivência do Estado em termos político-militares, ou na estrutura anárquica do Sistema Internacional como determinantes para a insegurança da entidade estatal. Sob tal enquadramento de Estados unitários e estruturas internacionais anárquicas, o realismo se caracteriza por uma visão ontológica e epistemológica que não permite explicar a existência de não-cidadãos no Báltico. A desassociação dos valores e da moral na política internacional pretendida por essa teoria, torna-se um fator permissivo ao tratamento recebido pelas minorias russas na Letônia e na Estônia. Além do mais, a abordagem focada no realismo busca explicar o que representam as minorias russas em determinado contexto, mas não entender a razão da discriminação dessas, esforço que, a propósito, é tão científico e legítimo quanto a “explicação da realidade”.

O presente trabalho preocupa-se em responder a seguinte pergunta: Qual a razão para a existência de pessoas em um limbo social, político e jurídico, definidas como não-cidadãs no Báltico, a partir de uma perspectiva teórica pós-estruturalista? Como possível hipótese de trabalho, indica-se que a classificação dessas pessoas em um limbo decorre do conflito inerente ao processo de constituição dos Estados nacionais modernos letão e estoniano,

articulados ao contexto pós-nacional, da integração europeia e do respeito às minorias⁹. A compreensão do lugar dos “não-cidadãos” na Letônia e na Estônia ultrapassa a visão tradicional da disciplina de Relações Internacionais e tem como pano de fundo a exclusão da minoria russa. Diante disso, serão utilizadas abordagens pós-estruturalistas, que demonstram-se mais adequadas para responder à pergunta deste trabalho. Os autores a seguir expostos conectam-se pelo questionamento dos conceitos e práticas de exclusão que estabelecem e legitimam o Estado moderno como sujeito, e que estão envoltos na definição do que é interno e externo.

Walker (1991b) problematiza o conceito de soberania estatal. O autor aponta para a visão discutível do Estado soberano como instituição detentora de todo significado cultural que molda a capacidade de afirmar identidades coletivas e particulares. Para Walker (1991b), a soberania estatal é um princípio e uma prática que expressam uma articulação moderna da identidade política tanto no tempo como no espaço, e não se pode mais tomar como dadas as naturalizações da lógica moderna de inclusão e exclusão. Mais do que isso, a soberania não é um princípio permanente do Sistema Internacional, mas sim o produto de discursos sobre a vida política que limitam o tempo e o espaço. O autor conclui que o entendimento da soberania de dentro e da soberania de fora – a diferenciação entre o externo e o interno – parece reforçar as dicotomias de inclusão e exclusão, do eu e outro, da identidade e diferença, da comunidade e anarquia, guiadas pela lógica moderna.

Para Campbell (1996), o Estado não precede a nação e o nacionalismo se conforma como um construto estatal para sua legitimação. Mais do que isso, não existe algo como “o Estado” no sentido de entidade, de fato, o Estado é resultado de práticas de violência e de exclusão, e da busca pelo abafamento de ambiguidades nesse contexto. Conforme o autor, a articulação constante de uma ameaça através da política externa é uma condição para a possibilidade de existência de um Estado e, concomitantemente, a identidade estatal é assegurada pela interpretação e representação de perigo como elemento integrante da política externa. Ademais, as fronteiras representam “horizontes móveis marcados por fluxos e ambiguidade” (CAMPBELL, 1992, p. 78) e servem para associar uma ameaça do que está fora (externo) frente à coesão que está dentro (interno).

⁹ Nesse trabalho o conceito de “pós-nacional” refere-se à ideia de Andrew Linklater (1998) sobre comunidades políticas. O autor discute a superação das comunidades limitadas (*bounded communities*) por meio da substituição das fronteiras por uma ética discursiva baseada no diálogo que respeite diferenças. Nesse sentido, haveria um novo equilíbrio entre diversidade e universalidade. Em suma, para o autor, *as comunidades políticas devem ultrapassar os limites do Estado-nação e superar padrões de inclusão e exclusão.*

Por sua vez, Feldman (2005) oferece uma perspectiva que parece adequada para o entendimento da questão dos não-cidadãos. O autor busca desenvolver uma caracterização mais distinta da relação entre o Estado-nação e as ameaças que decorrem da globalização, e aborda tal tema através do estudo das minorias e dos imigrantes soviéticos na Estônia. O foco da análise está em como o Estado-nação é constituído em práticas jurídicas e diplomáticas ordinárias que se reproduzem e são produzidas por oposições binárias como cidadão e estrangeiro, maioria e minoria, segurança e ameaça, e doméstico e estrangeiro. Para isso, Feldman (2005) realiza um esforço a fim de demonstrar que a trajetória estoniana para adesão à UE foi possível com a construção da minoria de idioma russo no país enquanto uma ameaça de segurança, em virtude de sua diferença cultural. Conforme o autor, a restauração do Estado da Estônia envolveu o restabelecimento de um limite entre os grupos nacionais, que se consolidou por meio da política pós-soviética de cidadania do país.

Ao mesmo tempo, o autor recorre a Campbell (1992) para entender como o Estado se constitui através da identificação de ameaças na política externa. Para Feldman (2005) cada sujeito – Estado e migrante - é viável e compreensível somente em relação ao outro. A legitimidade do Estado, nesse sentido, depende de sua capacidade em distinguir nacionais de não-nacionais, e também em controlar a definição de imigrante e minoria nacional. O autor utiliza a abordagem sobre gênero, de Judith Butler (1990), para demonstrar que o Estado é constituído a partir da repetição (performance), e que isso é crucial, uma vez que não existe nenhum *status* ontológico para além dos vários atos que constituem sua realidade (Feldman, 2005).

A presente dissertação está estruturada em cinco partes, sendo o primeiro capítulo a introdução e o último a conclusão do trabalho. O segundo capítulo diz respeito à abordagem teórica utilizada no trabalho e se encontra dividido em duas seções. A primeira seção tem como objetivo demonstrar o debate teórico tradicional da disciplina de Relações Internacionais, indicando que as abordagens do *mainstream* não são adequadas para elucidar os objetivos do presente do presente trabalho. A segunda seção irá apresentar o pós-estruturalismo como a perspectiva teórica dessa dissertação, e buscará questionar práticas e conceitos fundadores da visão tradicional das Relações Internacionais, demonstrando o caráter performativo do Estado.

O terceiro capítulo objetiva ilustrar o caráter excludente da constituição de Letônia e Estônia como Estados modernos, estabelecidos em oposição à minoria russa. A primeira seção do capítulo trata sobre o período do final dos anos 1980, quando da emergência de movimentos nacionalistas e separatistas nas repúblicas soviéticas do Báltico que resultaram na

independência formal de Riga e Tallin em 1991. A segunda seção será dedicada especificamente ao caso letão, demonstrando as legislações adotadas no período pós-independência que implicaram na exclusão da minoria russa da sociedade e, ao mesmo tempo, o cenário político também será considerado. Posteriormente, a terceira parte do capítulo se propõe a desenvolver o caso estoniano, a partir da consideração dos mesmos fatores: legislação e contexto político. Ao final, a última seção do capítulo se dedica a apresentar breves conclusões sobre a construção estatal letã e estoniana.

O quarto capítulo examina como se deu a tentativa, ao mesmo tempo em que se constituía o Estado excludente da Letônia e da Estônia, de adequação aos valores das instituições europeias de respeito aos Direitos Humanos. O capítulo está separado em cinco partes e se propõe a apontar, a partir de dados empíricos, entrevistas, documentos e relatórios oficiais, as mudanças que foram necessárias para que Riga e Tallin aderissem à comunidade política europeia. A primeira e a segunda seções do quarto capítulo se ocupam do caminho de adesão da Letônia ao Conselho da Europa (CdE) e à União Europeia (UE), respectivamente. O objetivo será demonstrar o conflito entre a postura interna de exclusão aos russos e as condicionalidades para associação às organizações europeias. As partes três e quatro do capítulo discorrem sobre o trajeto estoniano de adesão ao CdE e à UE. Ao final, algumas ponderações sobre a relação entre a adequação das leis no Báltico e a efetividade das condicionalidades europeias no que diz respeito à integração dos não-cidadãos e à resolução do problema da apatridia nesses países são expostas.

Por fim, o último capítulo indica as considerações finais do trabalho. Percebeu-se que as relações de poder na construção dos Estados letão e estoniano relacionam-se em dois níveis: o interno e o externo. No que tange ao nível “interno”, verificou-se que a constituição estatal da Letônia e da Estônia apoiou-se em leis de cidadania excludentes à minoria russa, juntamente à tentativa de legitimação das elites políticas nacionais. Em nível “externo”, a adaptação dessa construção estatal excludente foi alterada pela associação às organizações europeias, especialmente o Conselho da Europa, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa, e a União Europeia. Ainda assim, demonstrou-se que a imposição de condicionalidades para adesão do Báltico às instituições europeias não foi suficiente para conceder direitos à minoria russa. Em vista disso, o lugar conferido aos “não-cidadãos” na construção estatal de Letônia e Estônia é a fronteira moral entre o “interno” e o “externo”, o nacional e o pós-nacional.

2 O ESTADO COMO PERFORMANCE

Conforme explicitado no capítulo inicial, o presente trabalho tem como objetivo questionar as razões para a existência de pessoas definidas como não-cidadãs na Letônia e na Estônia. A hipótese de trabalho é que essa situação decorre da contradição inerente ao processo de independência desses países: se, em um primeiro momento, suas independências foram marcadas por características próprias à constituição do Estado moderno, em um segundo momento, elas foram afetadas pelos valores universais da UE. É do impasse entre essas duas tendências que surgem os não-cidadãos. Para compreender tal situação, é necessário afastar-se da visão tradicional da teoria de Relações Internacionais, que define a minoria russa no Báltico como margem de manobra para política exterior, ou como oportunidade e recurso de desestabilização para Moscou influenciar na região. Nesse sentido, a tentativa de abordar o caso das minorias russas no Báltico de uma maneira diferente induz a escolha por abordagens teóricas distintas.

O capítulo está estruturado de forma a demonstrar, inicialmente, que as teorias tradicionais não permitem responder à pergunta central desse trabalho, a partir da ideia de que essas perspectivas teóricas reificam conceitos e ocultam ambiguidades que precisam ser discutidas. Posteriormente, a partir da utilização de uma perspectiva teórica não-tradicional, pós-estruturalista, o objetivo será questionar princípios imutáveis das Relações Internacionais, adotando uma visão performática para tal. Por fim, algumas ponderações serão feitas de forma a seguir a análise para os capítulos posteriores.

2.1 VISÃO TRADICIONAL DA TEORIA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Como uma das principais correntes teóricas da disciplina, o realismo é dotado de algumas premissas básicas que servem como instrumento para analisar a Política Internacional. Waltz (1979), como expoente do neorealismo, buscou descrever e explicar as Relações Internacionais a partir da avaliação das interações e das ações dos Estados no Sistema Internacional. Conforme essa corrente teórica, os Estados são os atores principais da Política Internacional. Já em 1948, Morgenthau afirmava que a esfera externa, ao contrário da hierarquia e da ordem do plano interno, é conduzida pela anarquia, caracterizada pela ausência de uma autoridade superior. Os teóricos neorealistas procuram desagregar o âmbito interno do domínio internacional, e focar a análise na estrutura do Sistema. Conforme aponta Waltz (1979) as diferenças de poder no âmbito da estrutura são mais importantes para

explicar a variação no comportamento estatal do que diferenças internas ou propriamente governamentais.

Ainda de acordo com Waltz (1979), o Sistema Internacional anárquico atua como o fator constitutivo dos Estados nesse âmbito e, diante dessa “realidade” anárquica os Estados são constrangidos a preocuparem-se com questões securitárias. Dessa forma, a prioridade estatal está na garantia da sobrevivência e da segurança. Outra questão fundamental da corrente neorrealista é a ideia de balança de poder, que, em suma, representa a capacidade estatal em fazer alianças para balancear o poder de um Estado mais forte, ou o desenvolvimento interno de um Estado e sua consequente maximização de poder (WALTZ, 1979; GRIECO, 1997).

Ademais, os neorrealistas não acreditam na cooperação estatal e tem uma visão negativa sobre essa prática. A cooperação internacional é bloqueada pela apreensão estatal para com os possíveis ganhos relativos de outro Estado e, ao mesmo tempo, pela incerteza sobre o cumprimento de acordos por parte das entidades estatais. Sob a lógica do jogo de soma zero, é preferível para um Estado que não se auto beneficie, do que outro possa ganhar algo com uma relação cooperativa. Assim sendo, a anarquia representada como a ausência de uma autoridade central no Sistema Internacional – no sentido de que não há mecanismo que assegure o cumprimento de pactos - contribui para que os Estados desconfiem uns dos outros (MEARSHEIMER, 1995; GRIECO, 1988).

Por sua vez, o institucionalismo liberal compartilha da ideia neorrealista de que os Estados são os principais atores das Relações Internacionais. A obra de Keohane e Nye (2001) destaca que a interdependência, especialmente aquela de caráter econômico, deve ser considerada como fator relevante para a política internacional. Isso porque influencia de forma benéfica o comportamento dos Estados, e pode favorecer a cooperação entre eles. De acordo com essa abordagem teórica, a entidade estatal preocupa-se primordialmente com ganhos econômicos e coopera objetivando criar instituições que possam aumentar a transparência e a confiança entre os Estados. A cooperação é benéfica justamente porque pode aumentar o fluxo de informação, a transparência, e a confiabilidade entre os Estados. Além disso, conforme Keohane e Martin (1995) é possível concentrar-se em ganhos absolutos e acreditar no papel das instituições como instrumento capaz de potencializar a cooperação estatal. Ainda que essa corrente teórica indique que os Estados atuam buscando seu próprio interesse, esse fato não exclui o potencial positivo da cooperação (KEOHANE, 1984).

Ambas abordagens – tanto a neorrealista quanto a institucionalista - convergem na localização do Estado como ator primordial da Política Internacional, na questão da

racionalidade e autointeresse dos atores, e percebem a anarquia como um empecilho para a cooperação internacional. Apesar disso, enquanto os institucionalistas liberais entendem a anarquia como uma ameaça para a cooperação, os neorrealistas compreendem a anarquia como uma afronta à sobrevivência estatal. Por sua vez, enquanto os neorrealistas preocupam-se com segurança e variáveis militares, os institucionalistas liberais tem seu foco nas questões econômicas. Por conseguinte, é possível entender o neorrealismo e o institucionalismo liberal como duas perspectivas que revelam a mesma abordagem (WENDT, 1992).

Ao passo em que neorrealistas afirmam que a ação do Estado é condicionada pela estrutura – anarquia e distribuição de poder – os liberais apontam que as interações e as instituições adquirem tal função. Ambas as abordagens tratam sobre anarquia e não se preocupam com as identidades dos atores. Mais do que isso, questionamentos sobre a formação das identidades e dos interesses dos atores não apresentam relevância para as Relações Internacionais. Essas visões buscam de fato buscam explicar como os agentes e o Sistema Internacional funcionam e influenciam-se ao mesmo tempo. Logo, ainda que as duas perspectivas possam divergir quanto aos ganhos relativos ou absolutos, ambas tomam o Estado como o ponto de partida para a teoria (WENDT, 1992).

As críticas ao *mainstream* seguem no sentido de demonstrar as ambiguidades que são ocultadas pelos discursos tradicionais. Por assim dizer, o neorrealismo declara apresentar explicações estruturais sobre o comportamento dos Estados no Sistema Internacional. Contudo, o que de fato a teoria faz é definir a estrutura do Sistema por meio da distribuição de capacidades dos Estados, e indicar que essa mesma estrutura constrange as escolhas e o comportamento dos agentes. No entanto, isso não se trata de uma abordagem “estrutural”, mas sim denota a ausência de uma conceituação para os termos utilizados pela teoria – agente, estrutura, Estado – e a redução da estrutura do sistema estatal aos atributos e influência mútua de seus elementos constituintes (WENDT, 1992).

Além disso, Weber (1998) pondera que o realismo de Morgenthau (1948) reifica o Estado e a soberania como princípios previamente definidos, ao passo que Waltz (1979) insere o Estado e a soberania em uma estrutura anárquica internacional que desconsidera a historicidade dos conceitos. Por outro lado, o parecer de Weber (1998) sobre a perspectiva institucionalista é de que não há porque considerar o institucionalismo mais adequado do que o neorrealismo na tentativa de compreender a construção social dos Estados e do princípio de soberania, afinal, ambas abordagens naturalizam conceitos.

Por sua vez, Ashley (1984), em um paralelo com um texto de Karl Popper sobre *A Pobreza do Historicismo*, escreve uma intensa crítica intitulada *A Pobreza do Neorrealismo*.

O autor indica que comparado ao realismo, os neorrealistas buscam comprometer-se adicionalmente com uma visão estatista, utilitária e positivista que conecta-se como uma unidade autoencerrada. Entretanto, esse compromisso adicional do neorrealismo não significa um aperfeiçoamento das falhas da teoria precedente. Ashley (1984) pondera que há uma carência de auto-crítica no realismo no sentido de seus lapsos e falhas, juntamente ao retrato que faz essa perspectiva de reprodução de desigualdades e inseguranças. Contudo, o autor tem uma impressão ainda mais negativa sobre o neorrealismo, e sugere que essa abordagem teórica

[...] não é digna de seu nome. O neorrealismo zomba dos avisos do realismo clássico e do senso de limites, desestabiliza seus interesses, amortece suas ironias, esvazia seus conceitos, caricatura suas ricas percepções, reduz a prática à uma interminável performance em série de escolhas econômicas restritas por parte de personagens unidimensionais e moldes a totalidade dela, diante de um cenário histórico plano desprovido de perspectiva, contradição e vida (ASHLEY, 1984, p. 281).

Ademais, ainda conforme o autor, o neorrealismo está envolto em um historicismo que enrijece as instituições políticas. Concomitantemente, essa abordagem centraliza e “[...] torna absoluta a autonomia da racionalidade técnica como o órgão do progresso social ao qual todos os aspectos dessa ordem, incluindo os Estados como atores, devem se curvar (ASHLEY, 1984, p. 257)”.

Além disso, para Campbell (1992) a perspectiva tradicional da disciplina de Relações Internacionais naturaliza uma formatação mundial na qual o “Sistema Internacional” é anárquico e formado por Estados soberanos. A narrativa convencional entende o Estado soberano como forma de organização e de identidade social que sucedeu a Igreja, e emergiu como resultado natural da transição do medieval para a soberania moderna, na conjuntura da Paz de Westfália. Ainda, a noção do surgimento do Estado como uma espécie de excelência de outras formações primitivas e precedentes serve como um “conto edificante de modernização”, que atesta a superação do caos e a instituição da ordem na figura estatal (CAMPBELL, 1992, p. 47).

Ainda, Campbell (1992) indica que as abordagens teóricas tradicionais da disciplina geralmente negligenciam a interpretação da articulação do perigo e reduzem ações e eventos a causas materiais. Além disso, baseiam-se em uma narrativa que confere qualidade evidente às coisas e que as possibilita “falar por si mesmas”. Os códigos de subjetividade¹⁰ das Relações Internacionais – a ideia de sujeitos pré-determinados com identidades autônomas e definidas –

¹⁰ O termo subjetividade, em todas suas menções nesse trabalho, indica “condição de sujeito”.

sobrepujam a importância de questões identitárias para a disciplina, assim como a violência contida nessas ações. Nesse sentido, a subjetividade (condição de sujeito) contribui para ocultar questões de maior densidade que são explicadas como se fossem inerentes e perenes (CAMPBELL, 1996). Isso sugere a naturalidade de uma perspectiva ou representação de política internacional a-histórica que legitima e é fundada em um discurso estatista das Relações Internacionais.

Sob tal perspectiva, as abordagens tradicionais da disciplina percebem os não-cidadãos como um recurso de Moscou para influenciar os assuntos internos do Báltico ou, de forma similar, como um instrumento do imperialismo russo para ameaçar e desestabilizar Tallin e Riga (LIEVEN, 1999; MACFARLANE, 1999; BRZEZINKI, 1994; LO, 2003). Dificilmente as teorias tradicionais vejam a minoria russa no Báltico além da justificativa de representação de uma ferramenta de política externa. Isso porque suas abordagens reproduzem o estereótipo de Estado soberano como ator central das Relações Internacionais, e não irão se perguntar porque os não-cidadãos vivem em um limbo social, jurídico e político. No caso de Letônia e Estônia, o processo de construção do Estado envolveu uma tensão entre o nacional (Estado soberano) e o pós-nacional (Europa) que precisa ser considerada para compreender-se a existência de não-cidadãos nesses países. Assim sendo, as ponderações acima sobre a teoria tradicional assinalam que a resposta para o problema da presente dissertação deverá basear-se em uma abordagem distinta, capaz de questionar conceitos definidos como inertes e imutáveis, e, mais do que isso, entender a posição do sujeito nas Relações Internacionais. Para isso, será utilizada uma visão teórica não-tradicional: pós-estruturalista e performativa.

2.2 PERSPECTIVA TEÓRICA PÓS-ESTRUTURALISTA

Para compreender o papel das teorias tradicionais na reificação do Estado como unidade de representação da condição de sujeito político, o presente capítulo se apoiará sobretudo nas ideias de autores como Foucault (1976), Ashley (1989), Walker (1991a, 1991b), Doty (1997), Weber (1998) e Campbell (1992, 1996). Antes de prosseguir, é importante assinalar a definição utilizada nesse trabalho de *Estados modernos* como aqueles com altos níveis de centralização de poder dentro de fronteiras claramente delimitadas. Ao questionarmos onde reside o fundamento do Estado moderno, a resposta do *mainstream* está na soberania. Seguindo essa lógica, se o bastião do Estado moderno é o princípio da soberania, qual a base que legitima tal princípio? Com efeito, o fundamento da soberania não está localizado na Paz de Westfália (BLANEY, INAYATULLAH, 2000; OSIANDER, 2001)

e, conforme aponta Ashley (1989) as definições de interno e externo contribuem para ocultar a inexistência de uma base ao conceito de sujeito, o que ajuda a estabelecer e legitimar o significado da soberania.

A começar por Foucault, o autor sugere que poder e conhecimento são reciprocamente constitutivos. Nesse sentido, o poder “[...] tem um papel diretamente produtivo [...] (FOUCAULT, 1976, p. 94)”, e, por meio do discurso, resulta em implicações para a condição do sujeito. Para o autor, os seres humanos são transformados em sujeitos por meio formas de subjetificação. As práticas divisórias se conformam como um exemplo dessas formas, e decompõem o sujeito dentro dele mesmo, ou dividem o sujeito frente outros, como uma classificação binária do saudável e do patológico, do lícito e do ilícito.

Conforme sugere o autor,

A análise, feita em termos de poder, não deve assumir que a soberania do Estado, a forma da lei ou a unidade global de uma dominação são dadas desde o início; Ao contrário, estas são apenas as formas terminais que o poder toma. Parece-me que o poder deve ser entendido em primeiro lugar como a multiplicidade de relações de força imanente na esfera em que operam e que constituem sua própria organização (FOUCAULT, 1976, p. 92).

A subjetividade, então, não é decorrência de uma unidade soberana, com fronteiras demarcadas por meio da diferenciação; a condição de sujeito é, senão, constituída pelo discurso. Adicionalmente, Foucault (1976) ressalta que as formas modernas de coesão social articulam-se sobre sistemas complexos de exclusão orientados contra membros de grupos subalternos considerados como o oposto da racionalidade ou normalidade, características dos integrantes competentes de determinada sociedade. O resultado dessas abordagens é a definição de conceitos por meio de intensos contrastes do interno com o “outro” externo.

Embora a partir de uma vertente diferente da pós-estruturalista, Andrew Linklater (1998) discute sobre práticas de exclusão do Estado moderno que resultam na delimitação do espaço político interno e externo. A própria fundação do Estado soberano, segundo o autor, é problemática uma vez que diz respeito a um projeto totalizante de uniformização ou homogeneização estatal que divide fronteiras. Linklater (1998) afirma que qualquer prática do Estado moderno serve para fins de exclusão, e que de fato, tais práticas de exclusão atuam como instrumento para garantir a existência do Estado. Ao contrário do que indica o neorrealismo, os Estados não são entidades “completas”, e se perpetuam por meio do estabelecimento de diferenciações entre o interno e o externo, da delimitação de fronteiras, e da distinção entre cidadãos e estrangeiros. Ao mesmo tempo, há um esforço para naturalizar e

perceber essas práticas de exclusão produzidas pelo Estado como processos inerentes e não-problemáticos.

Por sua vez, a partir da afirmação de que os teóricos de Relações Internacionais entendem a anarquia como uma “verdade fundadora”, Ashley (1988) questiona o discurso anárquico por meio de duas perguntas. Primeiramente, busca entender como a anarquia adquire significado a ponto de refletir algo autoevidente e, depois disso, contesta como esse discurso demonstrou suas estratégias e minou suas bases, oportunizando questionamentos antes não realizados. Para o autor, a anarquia pode ser descrita como uma construção retórica que se encontra constantemente em processo de imposição. Os questionamentos de Ashley (1988) seguem de modo a indagar

Como, em meio a todas as ambiguidades e contingências de uma história global diversificada, são ações coordenadas, energias concertadas, resistências domesticadas e limites de conduta impostos de modo que se torne possível e sensato simplesmente representar uma multiplicidade de sociedades domésticas, cada uma entendida como uma identidade coerente subordinada ao olhar de um único centro interpretativo, um Estado soberano? (ASHLEY, 1988, p. 229).

Para o autor, o Estado está continuamente no processo de desfecho, mas nunca pode-se dizer como finalizado, ou que “os Estados simplesmente são (Ashley, 1988, p. 229)”. Porém, é justamente isso que o discurso teórico da problemática da anarquia reproduz. O autor indica que esse discurso recorre à uma prática de conhecimento denominada como “prática heroica”, que nada mais é do que a articulação de uma posição hierárquica por meio de dicotomias. Assim sendo, tendo como exemplo soberania frente anarquia, o primeiro termo representa um ideal regulativo – hierárquico, centralizado, coerente -, ao passo que o segundo - local da diferença e da contradição - é visto de maneira negativa e como um derivativo do primeiro.

Em síntese, essa prática heroica reproduz a soberania como uma fonte fundamental de verdade e de significado que possibilita disciplinar a ambiguidade e estabelecer uma distinção entre o racional e significativo, por um lado, e o externo e perigoso, por outro. A soberania deve ser estabelecida como um princípio incontestável, uma vez que sem tal imposição, a prática heroica não pode ser exercida. Ao mesmo tempo, o Estado deve ser legitimado na medida em que seu quadro jurídico indica racionalidade e soberania, e que a entidade atua em oposição ao ambiente anárquico exterior. Em vez disso, “[...] o Estado é um construto intrinsecamente contestado, sempre ambíguo, e nunca completo (ASHLEY, 1988, p. 231)”.

As diferenças, sob a lógica do discurso teórico da problemática da anarquia, devem ser utilizadas para estabelecer uma divisão entre a sociedade doméstica e o espaço da anarquia.

Posteriormente, em seu artigo intitulado *Living on Border Lines*, Ashley (1989) reflete sobre o lugar do pós-estruturalismo na modernidade e indica que essa perspectiva teórica não se encontra nem dentro nem fora, senão na fronteira entre a política interna e a internacional. A perspectiva pós-estruturalista está em um “não-lugar”, e não objetiva, como outras teorias, realizar uma interpretação geral dos fatos, mas sim busca oferecer uma abordagem intertextual, centrada nos discursos. Isso se dá a partir da ideia de desconstrução, que procura compreender a prática para modificar estruturas já constituídas. Além disso, o pós-estruturalismo contesta pontos que outras correntes não podem questionar, uma vez que isso poderia minar as bases e os limites que definem algumas perspectivas teóricas.

De acordo com Ashley (1989) nada existe previa ou independentemente da prática. Os regimes, as normas, as comunidades domésticas, um sistema social, nenhum desses representa algo inquestionável e finalizado - todos eles são instituídos pelo funcionamento da prática na história, por meio de uma narrativa que oculta a ambiguidade e controla a reprodução de significados. Essas práticas estabelecem padrões e perspectivas que são percebidas como imutáveis, de maneira a construir

[...] uma história em que todo o tempo, todo o espaço, toda a diferença e toda a descontinuidade são lançadas como parte de um projeto universal no qual o princípio ordenante é estabelecido como necessariamente, eternamente e universalmente verdadeiro (ASHLEY, 1989, p. 264).

Para o autor, o “homem” racional representa o soberano moderno e a própria palavra masculina marca o sexismo e a condição de distinção de gênero da noção moderna de voz soberana. O discurso tradicional moderno assegura que a soberania estatal não provém de nenhuma fonte exterior ao homem. Pelo contrário, a afirmação da soberania ao Estado tem relação com a subordinação “[d]a razão de Estado à razão do homem, tornando a primeira a garantia de condições de possibilidade da segunda na história (ASHLEY, 1989, p. 268)”. Isso resulta em um compromisso social entre o homem racional, que adquire significado de fonte de verdade, e o Estado, que atinge a condição de local e recurso para o exercício da força. A sociedade doméstica, por sua vez, é um lugar antagônico, também no tempo, à anarquia.

Ashley (1989) se refere ao paradigma da soberania como “uma interpretação específica, historicamente fabricada, amplamente difundida e praticamente efetiva do homem como um ser soberano (ASHLEY, 1989, p. 269)”. E é justamente a existência de tal paradigma tão eficaz que permite à vida moderna estabelecer práticas e discursos opostos. O

autor demonstra que a definição do que é o Estado, o espaço doméstico, a fronteira, e o próprio perigo é concebível apenas por meio da imposição da soberania como um paradigma. Esse paradigma precisa ser fabricado continuamente e reiteradamente na história e pela prática. Conforme a exposição do autor: “Para um paradigma do homem soberano ser eficaz, deve ser considerado como originário, não problemático, dado para todos os tempos, e, portanto, além da crítica e independente da política (ASHLEY, 1989, p. 271)”.

Em vez de apresentar alguma ideia fixa ou inerte de princípio fundador das Relações Internacionais, o pós-estruturalismo busca inverter essa lógica e questionar qualquer assertiva absoluta. Para demonstrar seu argumento, Ashley (1989) busca analisar duas obras vastamente reconhecidas na teoria de Relações Internacionais, *O Homem, Estado e Guerra*, e *Teoria da Política Internacional*, de Kenneth Waltz. Se entre o homem e a guerra está o Estado, é preciso entender o significado que carrega tal afirmação. O aparato do Estado moderno funciona como uma definição interpretativa de um paradigma do que seria o homem soberano que o Estado deve refletir, e, ao mesmo tempo, serve para disciplinar o significado do homem, articulando e constituindo seus problemas e perigos. Apoiando-se nas ideias de Foucault, Ashley (1989) continua afirmando que o Estado moderno precisa demarcar e construir perigos e medos – o insano, o patológico, o perverso - que a razão deve saber controlar.

A política internacional é constituída em oposição ao espaço da sociedade doméstica. Ao passo em que no domínio internacional a irracionalidade e as ameaças são o padrão exposto, na sociedade doméstica, percebe-se a revelação de humanidade, a emergência de uma civilização, uma nação coerente de homens soberanos. Com efeito, a política internacional como prática produz o resultado das sociedades modernas e concebe os perigos externos. A inscrição de perigo e a concentração da população para conter ameaças acontece em defesa de “[...] uma totalidade social que nunca está realmente presente, que contém sempre vestígios do exterior dentro, e que nunca é mais do que um efeito das práticas pelas quais o perigo total está inscrito (ASHLEY, 1989, p. 304)”.

Para Ashley (1989), essas ideias trazem algumas decorrências à forma como as Relações internacionais são vistas. De acordo com o autor, a percepção de uma identidade social doméstica na qual os homens soberanos entendem os perigos que circunscrevem a sociedade, e se submetem à administração do centro que percebe perigos mais nitidamente, não poderia ser cumprida sem o estabelecimento de ameaças no âmbito internacional. Isso está relacionado com a inscrição da guerra e da segurança na construção do Estado, quando esse tem como função abafar as resistências que fogem ao controle do homem e que, ao fazê-

lo, implica em uma crise de identidade. A percepção de que o perigo internacional é uma representação textual ambígua que supõe um “nós” que sabe seus medos e busca controlar ameaças indica que as visões sobre a política internacional devem abranger mais do que apenas representações de perigo (Ashley, 1989).

De maneira semelhante, Walker (1991a) questiona a razão pela qual quase todos conceitos políticos são controversos, contestados e abertos a questionamentos, enquanto a soberania estatal, pelo contrário, gera “um silêncio dominante (WALKER, 1991a, p. 159)”. A ideia do autor é de que a soberania estatal é fundamental para qualquer tentativa de reconstruir nosso entendimento sobre a vida política como um todo. A soberania é tão importante justamente pelas práticas por meio das quais o princípio tem parecido ser inquestionável nas Relações Internacionais. O argumento de Walker (1991b) contesta a própria noção da soberania como princípio constitutivo, mas mais do que isso, questiona o tratamento de obviedade e incontestabilidade atribuído ao termo e como isso contribui para a fixação de limites da identidade humana. Além disso, o autor busca relacionar como o entendimento da soberania enquanto princípio constitutivo da vida moderna colabora para a reificação das práticas da soberania estatal, como o estabelecimento de fronteiras, a inscrição do perigo, a validação da violência, a afirmação de inclusões, e a exclusão dos estrangeiros.

Ao questionar o conceito de soberania, Walker (1991a) sugere que a história e a prática do princípio contribuem para sua naturalização. No feudalismo as jurisdições eram sobrepostas, e com a emergência do capitalismo, da modernidade e do sistema estatal veio a distribuição da autoridade em comunidades territoriais autônomas. Assim sendo, a soberania estatal tem sido tratada como lei, a diversidade cultural tem sido ordenada conforme as fronteiras territoriais da soberania e a prática política tem sido delimitada ao local centrado do Estado territorial. Por sua vez, o Estado tem como função nessa lógica a conciliação das diferenças no âmbito da comunidade política nacional. No entanto, ainda que seja reconhecido que a soberania tenha peso político e moral substancial nas Relações Internacionais, esse fato não justifica que o princípio seja posto como algo incontestável. Como alerta o autor, é preciso cautela para não transformar a história em uma espécie de mito fundador.

Conforme sugere Walker (1991a):

[...] [a] soberania estatal desvia a atenção das desigualdades e dominações que continuam tão características do mundo em que vivemos. Como uma codificação da relação entre universalidade e diversidade cultural, [a soberania] tem fixado a possibilidade de diversidade cultural dentro da diversidade limitada e espacialmente circunscrita dos Estados-nação. Como princípio jurídico, tornou-se codificada dentro

de um discurso legalista particular, subjacente à institucionalização de tradições intelectuais e formas de falar específicas. Como princípio político, tornou-se codificada dentro de uma leitura específica da história do pensamento político Ocidental, uma leitura que é constituída em grande parte pela divisão entre a comunidade política dentro [...] [do Estado] e fora - uma divisão que é formalizada no próprio princípio de soberania estatal (WALKER, 1991a, p. 171)

Do mesmo modo, Walker (1991a) trata das relações entre a soberania de dentro e de fora. Simultaneamente a soberania tem dois significados; de dentro ela indica monopólio ou centralização, enquanto fora, de outra forma, a soberania assume caráter de fragmentação. Juntamente a isso, há, conforme aponta o autor, uma ambiguidade inerente à definição do princípio de soberania estatal no espaço¹¹. O princípio de soberania gera nesse caso um duplo paradoxo. No âmbito interno essa relação pode ser articulada pela interação entre o Estado e a sociedade civil, no entanto, entre Estados esse concerto se conforma em uma contradição insolúvel.

Uma outra forma de contestar a reificação do conceito de soberania é via o debate agente-estrutura. Doty (1997) pondera que as abordagens existentes não oferecem uma solução, apenas reproduzem o dilema decorrente da agência, da estrutura e da relação e práticas entre ambos. A autora busca realizar uma apreciação crítica das práticas que estabelecem significados que normalizam e naturalizam modelos de “ser” e marginalizam e contornam outros como desviantes. Compreende-se, na disciplina, que as estruturas são formações sociais que originam princípios ou regras (WENDT, 1987). Por sua vez, o entendimento da agência nas Relações Internacionais é suposto como uma obviedade, uma vez que está localizado no Estado e nas pessoas. No entanto, se tanto agentes como estruturas são marcados pelas mesmas características, a problemática está em como diferenciar ambos. A questão é que a reificação da agência que é indispensável para contrapor-se à estrutura reduz a importância das práticas sociais.

Diante disso, Doty (1997) afirma que a problemática agente-estrutura representa uma “aporia¹²”, e sugere uma maneira mais crítica de conceituar agente e estrutura pela prática,

¹¹ Isso porque a soberania está localizada em duas dimensões que são fundamentais para definição do Estado, mas que, ao mesmo tempo, conectadas denotam incoerências. Por um lado, o Estado é compreendido como um território, denotado seu aspecto físico – seria este o Estado territorial. Por outro, percebe-se a prerrogativa estatal de Weber do monopólio do uso da força e o Estado é percebido “como o centro soberano em torno do qual a sociedade política, cultura, economia e território podem ser circunscritas (WALKER, 1991b, p. 173)”. Há também a questão de que a soberania está sempre em movimentação do Estado para a sociedade civil. É perceptível, a partir dessa reflexão, que ambas as partes evidenciam um entendimento essencialmente espacial e territorial da soberania do Estado.

¹² O significado de aporia diz respeito à “uma contradição interna irresolvível ou disjunção lógica em um texto, argumento ou teoria (OXFORD DICTIONARY, 2017b, online)”. A definição de aporia em Doty (1997, p. 375) está relacionada com a acepção filosófica do termo: “um paradoxo autoengendrado”. Para uma discussão interessante sobre a origem do termo ver: KOFMAN (1983).

discurso e produção de significados, a partir de Derrida e de abordagens pós-estruturais. A autora indica que toda estrutura está dotada de um centro, um princípio organizador que habilita e regula práticas. Ao passo em que outras abordagens focam seu objetivo em descobrir qual, o que é, e o que reproduz esse princípio organizador, Derrida indica que o centro é um efeito nunca finalizado de práticas de representação. Nesse sentido, a partir de uma abordagem pós-estruturalista, estruturas, agentes e sujeitos não possuem qualidades essenciais e inertes, ao contrário disso, o que pode ser cautelosamente exposto como agente e estrutura são implicações problemáticas e contingentes de práticas de discurso. Doty (1997) declara que tratar e questionar sobre a representação nas Relações Internacionais é algo muito arriscado, uma vez que pode desestabilizar as bases – agentes, estruturas - não-problemáticas sob as quais se assentam a disciplina.

Em seu artigo intitulado *Performative States*, de 1998, Cynthia Weber conecta a noção de performatividade ao sujeito do Estado-nação soberano. A autora sugere que os Estados não são sujeitos previamente determinados, mas sim sujeitos em processo de constituição. Por sua vez, todos “sujeitos em processo” são efeitos ontológicos de práticas performativamente ordenadas. Por meio do argumento de Judith Butler sobre performatividade, Weber (1998) sugere que o Estado-nação soberano constitui-se por meio de práticas performativas. A noção de performatividade explicitada por Weber está relacionada a duas ideias de Derrida (1991): citacionalidade e iterabilidade¹³. A citacionalidade é entendida como algo que pode apresentar diversos significados, fora de seu contexto original, ao passo que a iterabilidade representa algo que pode ser repetido e modificado. Em vez de entender os sujeitos como detentores de identidades naturais, esses e suas várias identidades podem ser ponderados como os efeitos de processos citacionais (WEBER, 1998).

Além de Derrida (1991), Weber (1998) também se utiliza das discussões anteriormente feitas por Butler (1992) para falar sobre performatividade. Para Butler (1992), sexo e gênero são construções discursivas, co-constitutivas e inseparáveis. O sexo não é um componente natural ou pré-discursivo que está oposto ao gênero como o âmbito cultural, social e discursivo da subjetividade. Sob tal perspectiva, o gênero pode ser entendido como o elemento discursivo pelo qual é possível produzir o “sexo natural” e estabelecê-lo como pré-discursivo. Nesse sentido, o gênero compartilha da construção discursiva do sexo, que é tão culturalmente constituído quanto o gênero. É importante ressaltar que Butler (1992) não está negando a materialidade ou realidade física do corpo ou da existência. O que a autora sugere é

¹³ “Citacionalidade”, do termo original em francês “*citationalité*”, e “iterabilidade”, do termo original em francês “*itérabilité*” (DERRIDA, 1991).

que a construção do sujeito, do sexo e do gênero devem ser questionados e não aceitos naturalmente como premissas anteriores ou fundadoras. Assim sendo, a performatividade é a prática (re)iterativa e citacional pela qual o discurso produz efeitos que nomeia posteriormente (BUTLER, 1992).

O que Weber (1998) indica é que as ponderações de Butler (1992, 1990) sobre sexo e gênero são relevantes para o entendimento de Estados e de soberania. Para Webber (1998) a performatividade está relacionada às formas de identidades que são construídas iteradamente através de processos citacionais, e não se constitui como um ato singular, mas sim como uma prática (re)iterativa por meio da qual o discurso produz efeitos. O fato é que existem práticas circulares que muito frequentemente eximem os Estados-nações de um exame crítico ou uma contestação sobre seu significado. A maior parte das concepções de soberania tem como ponto de partida o Estado como um domínio naturalizado e inquestionável.

Além disso, é contraditório que nas Relações Internacionais se discuta sobre o Estado soberano sem negar sua materialidade, mas ao mesmo tempo sem consubstanciá-lo previamente ao discurso. O que Weber (1998) sugere é então, adotar a noção de performatividade de Butler (1992) como alternativa à tal paradoxo. Conforme as ideias de Cynthia Weber:

O descolamento que Butler propõe para dicotomias como sexo e gênero [...] derruba a lógica de representação, porque a representação requer tais dicotomias para funcionar. Pois, na ausência de dicotomias, como se pode separar algo - o Estado ou a soberania, por exemplo - como natural e pré-discursivo se o aspecto cultural ou discursivo que se refere a ele também faz parte dele? Nesse sentido, a performatividade dissemina e decentraliza significados para que todos significados sejam em última instância imprecisos e voláteis (WEBER, 1998, p. 90).

Sob essa perspectiva, um entendimento performativo da soberania estatal indica a soberania como algo impreciso e sem significado fixo, algo em constante modificação. Para a autora, se considerarmos que “Estados e soberania são ambos efeitos discursivos de práticas performativas, então, não há soberania ou identidade estatal atrás das expressões da soberania estatal (WEBER, 1998, p. 90)”. Em vez disso, a identidade estatal é constituída performativamente pelas próprias expressões do que é dito como sendo sua decorrência. Weber (1998) indica que a condição de sujeito da soberania pode ser executada apenas performativamente, uma vez que não existe ontologia fundacional ao termo. Em última instância, a condição de sujeito de um Estado soberano é sempre fictícia e ilusória, e está constantemente modificando-se.

Igualmente, Campbell (1992) propõe que a identidade é uma dimensão inescapável do ser e que essa não é estabelecida por alguma característica natural, divina ou intencional. Ao contrário disso, a identidade constitui-se em relação à diferença, sendo que a diferença, da mesma forma, não é fixada por algum atributo da natureza, de Deus ou de uma conduta involuntária. A diferença se estabelece em relação à identidade. Assim sendo, é possível admitir que não há nenhuma base anterior ou externa ao funcionamento do conjunto identidade/diferença (CAMPBELL, 1992). Considerando-se o papel da diferença para constituição da identidade, não é possível que o “eu” exista sem suposições ou contrastes do “outro”. É claro, a diferenciação nem sempre resulta em violência, contudo carrega potencial para transformar-se em hostilidade.

A leitura tradicional da disciplina é a de que a nação precede e estabelece a realidade estatal. Ao invés disso, o argumento aqui é o de que não há tal coisa como a antecedência da nação ao Estado - o nacionalismo, assim como as outras práticas de reprodução do Estado, funciona como um meio de obtenção de legitimidade estatal (CAMPBELL, 1992). Assim sendo, é mais razoável compreender os Estados como entidades contraditórias sem identidades fixas. Em razão disso,

[...] todos os Estados são marcados por uma tensão inerente entre os vários domínios que precisam ser alinhados para que uma ‘comunidade política imaginada’ venha a existir - como a territorialidade e os muitos eixos da identidade. Em outras palavras, os Estados nunca estão terminados como entidades; [...] Esse paradoxo inerente ao seu ser deixa os Estados em necessidade permanente de reprodução: sem *status* ontológico, à parte das múltiplas e variadas práticas que constituem sua realidade, os Estados estão (e devem estar) sempre em processo de ‘tornar-se’ (CAMPBELL, 1992, p. 11).

Diante da consideração de que os Estados não estão fundados em nenhuma antecedência ontológica, para marcar sua condição de possibilidade, a unidade estatal precisa recorrer à uma série de estratégias, sendo uma delas a política externa aplicada por meio de um discurso de perigo e ameaça (CAMPBELL, 1992), ou até mesmo políticas de cidadania excludentes desenvolvidas sob a mesma lógica da diferenciação e do medo. O efeito disso é a definição do seguro como aquilo que se encontra dentro (*inside*), em contraposição às ameaças que se conformam no exterior (*outside*), que é diferente e inferior (WALKER, 1991a). O recurso à articulação do outro como perigoso torna-se fundamental visto que, afinal, a caracterização do inimigo contribui para definição do “interesse nacional”. De fato, o interesse nacional nada mais é do que um “enunciado performativo mascarado como ato constativo (CAMPBELL, 1996, p. 168)”.

A partir da perspectiva demonstrada por Campbell (1992) de que não existem identidades primárias e estáveis e de que essas são performativamente constituídas, além do já discutido princípio de soberania, o autor questiona o conceito de perigo nas Relações Internacionais. Para Campbell (1992, p. 1) “O perigo não é uma condição objetiva”, mas sim a decorrência de uma interpretação. Isso não quer dizer que não existam ameaças factíveis, entretanto, indica que nem todas as ameaças são vistas como perigosas; o perigo, nesse sentido, é essencialmente interpretativo. Ao referir-se aos Estados Unidos da América, o autor afirma que a representação das coisas como estrangeiras, subversivas ou patológicas tem papel indispensável na articulação do perigo para o país.

Sob tal abordagem, a diferença é uma condição para a identidade, e o perigo está intrinsecamente localizado nessa interação (CAMPBELL, 1992). Assim sendo, a demarcação da identidade de um Estado está garantida por meio da representação do perigo como elemento da política externa. O enfoque de Campbell (1992) se distancia de uma visão racionalista de política externa a qual lida com Estados pré-estabelecidos com identidades definidas. Ao contrário disso, o autor entende a política externa como uma prática que constitui os discursos do perigo e que tem como finalidade disciplinar o “homem” a partir da construção do que são seus medos e problemas.

Logo, ao invés de representar uma ligação entre os Estados, a política externa origina fronteiras e é uma forma de produção de limites (CAMPBELL, 1996). Geralmente, essas práticas para definição de limites atentam para a disposição de perigo no “outro”, por assim dizer, em outras sociedades domésticas. O irônico nesse caso é que, tanto o âmbito interno que é afirmado como o local de ordem e racional, quanto o exterior supostamente anárquico, são ambientes de ambiguidade e indeterminação. Daí então, a localização da ameaça no externo tem uma função política e interpretativa particular: ocultar a ambiguidade do interno (CAMPBELL, 1996). Em síntese, a política externa deve ser entendida como uma prática política fundamental para a constituição, produção e manutenção da identidade estatal.

Concomitantemente à diferenciação erigida por intermédio da política externa, práticas de cidadania excludentes fundamentadas em critérios étnicos ou nacionalistas, igualmente se conformam como instrumento de distinção entre o “eu” e o “outro”. A cidadania, portanto, também tem sido empregada como um formato de definição dos limites da inclusão e exclusão no Estado moderno (BRUBAKER, 1992; LINKLATER, 1998). Kratochwil (1996, p. 182) indica a “[...] cidadania como um espaço no discurso da política que institucionaliza as identidades e as diferenças, traçando fronteiras, tanto em termos de adesão, como de práticas políticas associadas a essa adesão”. Além disso, a obtenção de cidadania marca a alteração da

diferença para a identidade por meio da eliminação do estranho, estrangeiro e perigoso a um Estado seguro (CAMPBELL, 1992).

Em síntese, as visões tradicionais não comportam uma discussão sobre fronteiras. Ao optar por uma abordagem centrada no Estado, reificando-o, as teorias do *mainstream* das Relações Internacionais não irão considerar os não-cidadãos em suas análises, ou, quando o fizerem, irão indicá-los como instrumento de política externa de outro Estado. Nenhuma dessas abordagens pondera sobre o lugar dos não-cidadãos, que diante da emergência de Estados modernos representam um limbo entre o conflito do nacional frente à dimensão pós-nacional. É sob essa perspectiva que utilizaremos o pós-estruturalismo para compreender os não-cidadãos no Báltico, uma vez que as visões pós-estruturalistas preocupam-se justamente em tratar sobre o que está na “fronteira” entre o externo e o interno: é nessa “fronteira”, nesse “não-lugar” que estão localizados os “não-cidadãos”.

A partir dessas considerações é possível pensar a questão da minoria russa nos países do Báltico por meio de uma abordagem distinta que não identifique-a apenas como um instrumento de vantagem para o Kremlin influenciar Letônia e Estônia. Ao desconsiderar essas interpretações simplistas dos “não-cidadãos”, percebe-se que há mais envolvimento na questão de privação de cidadania aos russos do que somente uma justificativa demográfica ou étnica. É preciso considerar os pontos expostos pelos teóricos pós-estruturalistas acima: a subjetividade pela qual pode-se fabricar conceitos, práticas de diferenciação e a representação do perigo. Para responder a pergunta desse trabalho é necessário questionar qual a função da diferença e do perigo na constituição de Letônia e Estônia como Estados modernos com fronteiras bem definidas e qual o conflito disso com a necessidade de construir e adequar-se às condicionalidades das instituições europeias?

O próximo capítulo ilustra como se deu a emergência do Estado moderno na Letônia e na Estônia, a partir de suas independências nos anos 1990. Assim sendo, o terceiro capítulo do presente trabalho se articula em quatro seções. A primeira parte irá tratar sobre o período que precedeu a dissolução soviética, demonstrando os movimentos independentistas da Letônia e da Estônia, e o ímpeto nacionalista que despontava no Báltico. Posteriormente, as duas próximas seções irão abordar o caso da construção dos Estados letão e estoniano a partir da identificação da minoria russa como “outro”, por meio de leis de cidadania, de linguagem e de educação excludentes. Ao mesmo tempo, questões históricas e o cenário de instabilidade política também serão considerados. Ao final, uma breve análise concluirá o capítulo.

3 A CONSTRUÇÃO DOS ESTADOS DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA NO PÓS-URSS

O presente capítulo se ocupa da (re)construção dos Estados letão e estoniano após a dissolução soviética. O propósito aqui será demonstrar a constituição da Letônia e da Estônia como Estados modernos com características excludentes, estabelecidos em oposição à minoria russa e aos “não-cidadãos”. Para tanto, o capítulo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, serão abordados os anos anteriores à dissolução soviética, entre o final da década de 1980 e o início dos anos 1990. Nesse contexto, será possível tratar dos movimentos nacionais que culminaram na independência formal dos países Bálticos em 1991. Uma vez que os ímpetos independentistas foram concomitantes, os casos da Letônia e da Estônia serão tratados na mesma seção.

A segunda parte do capítulo será tratada separadamente, diante da complexidade do assunto, e se dedicará às leis de cidadania, linguagem, e educação que foram promulgadas a partir das independências letã e estoniana e que representam a exclusão dos não-cidadãos. É importante assinalar que o objetivo central da abordagem não será abordar exaustivamente todas as mudanças na legislação dos países Bálticos, mas, em vez disso, buscará concentrar-se na seleção das leis e emendas mais significativas, conforme sua relação com o tema dessa pesquisa. Ao mesmo tempo, o cenário político e referências históricas serão expostas para respaldar o argumento da construção estatal excludente em oposição à minoria russa. Ao final, uma breve seção apresentando conclusões encerrará o capítulo.

3.1 OS MOVIMENTOS INDEPENDENTISTAS DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA E A DISSOLUÇÃO SOVIÉTICA

As mudanças internas desencadeadas pelas medidas para reestruturação econômica e política, empreendidas por Mikhail Gorbachev em 1986, contribuíram para que o Báltico inaugurasse as primeiras manifestações contra o regime soviético. Questões ambientais catalisaram os protestos iniciais, ainda no mesmo ano em que haviam sido estabelecidas a *Perestroika* (reestruturação econômica) e a *Glasnost* (abertura política). Conforme Segrillo (2015), foi no Báltico que os movimentos autonomistas começaram a se desenvolver, e onde se aceleraram mais rapidamente. Já ao final dos anos 1980, diversos movimentos contra o domínio soviético surgiram nas três repúblicas bálticas. No caso letão, o movimento de independência enfatizava a necessidade de unidade nacional entre todos os habitantes da Letônia. O lema utilizado pelo movimento e divulgado na imprensa letã era “Letônia, nosso

lar comum”, “não pessoas contra pessoas, mas juntos contra a escuridão”. Nesse sentido, parece que o início do movimento de independência não tinha um caráter exclusivo do ponto de vista étnico ou nacionalista, mas de fato representava um apelo democrático frente à URSS (YUSUPOVSKY, 1997).

Por sua vez, na Estônia, os movimentos nacionalistas iniciaram sua atuação com a restauração de memoriais da guerra de independência dos anos 1920. Depois disso, já em setembro de 1987, intelectuais estonianos editaram a Proposta de Auto-gestão da Estônia, um programa econômico que demonstrava como a república poderia, ao contrário do que a *Petrestroika* indicava, auto-gerir sua economia independentemente da União. Os economistas responsáveis por esse primeiro documento que contribuiu para a independência estoniana, após a dissolução soviética, estiveram presentes na construção do Estado (KASEKAMP, 2010). Dos autores da Proposta de Auto-gestão da Estônia, por exemplo, Tiit Made foi membro do Conselho Supremo, que em agosto de 1991 votou pela restauração da independência e, posteriormente, membro do Parlamento estoniano. Por sua vez, Edgar Savisaar ajudou a criar a Frente Nacional Estoniana, foi vice-presidente do Conselho de Ministros ao final dos anos 1990 e, quando da independência estoniana, foi o primeiro chefe de governo do país. Igualmente, Siim Kallas foi presidente do Banco Central estoniano, ministro das finanças, membro do parlamento, ministro das relações exteriores, e primeiro-ministro nos anos 2000 (KASEKAMP, 2010).

Mais tarde, ao início de 1988, em uma reunião das Uniões Criativas da Estônia¹⁴, as ideias sobre a independência da república foram demonstradas abertamente. Iniciaram-se críticas ao partido comunista e as lideranças soviéticas, e começaram questionamentos sobre a própria participação estoniana na União. Além disso, foi enfatizado que as políticas soviéticas estavam extinguindo a nação e a cultura estoniana, e foram sugeridas restrições imigratórias à república. Como um importante arranjo do movimento pelas independências, foram criadas Frentes Nacionais espalhadas pela URSS. A Estônia foi a república precursora no estabelecimento da Frente Nacional Estoniana, em Tallin, em outubro de 1988. De maneira acelerada, a Frente reuniu muitos membros e simpatizantes, tanto que o movimento foi, mais tarde, reproduzido por Letônia e Lituânia (KASEKAMP, 2010). Do Báltico, a ideia de frentes nacionais foi levada para outras repúblicas soviéticas.

No mesmo momento em que as Frentes Nacionais foram criadas, surgiram também algumas organização mais radicais, como o Partido pela Independência Nacional Estoniana, o

¹⁴ Associação de intelectuais, artistas e escritores estonianos.

único partido político autorizado a existir além do Partido Comunista, e o Movimento de Independência Nacional Letã. As ideias dos movimentos nacionais surgidos ao final dos anos 1990 alternavam desde a moderação, representada pelas demandas de maior autonomia dentro do âmbito da União, até as posições mais radicais, que almejavam independência absoluta. Com a proximidade da dissolução soviética, os movimentos mais radicais ganharam força (KASEKAMP, 2010).

A partir da justificativa de que a anexação do Báltico havia sido definida por um pacto entre Alemanha e URSS, os movimentos separatistas de Letônia e Estônia afirmavam que tal medida não tinha força legal. Juntamente a isso, em resposta à uma modificação constitucional de Gorbachev, que a princípio excluiria o direito de secessão das repúblicas, o Supremo Soviete Estoniano declarou a soberania de suas leis frente às leis federais, em novembro de 1988, assim como a Letônia também o fez em julho de 1989 (KASEKAMP, 2010). Ao mesmo tempo, já em 1989, foram aprovadas leis na Letônia e na Estônia que definiram a língua local como o idioma único e oficial para assuntos internos. Isso implicava não somente na publicação de documentos oficiais em letão ou estoniano, mas também em anúncios e placas de trânsito que deveriam estar nessas línguas (SEGRILLO, 2015).

De modo simultâneo em que os órgãos governamentais assinalavam aspirações à independência, a população do Báltico também se envolveu nesse processo. Foi expressiva a participação popular em manifestações, conhecidas como *Singing Revolution*. Nessas demonstrações, milhares de pessoas cantavam músicas patrióticas que haviam sido banidas pelo regime soviético, expressando o ímpeto dos estonianos pela independência. Além disso, as três repúblicas bálticas se organizaram em uma das mais expressivas manifestações populares ao final dos anos 1990. Em uma corrente humana, mais de dois milhões de pessoas deram as mãos, por uma extensão de 600 quilômetros, entre Tallin, Vilnius, e Riga, em 23 de agosto de 1989, data que marcou 50 anos do Pacto Ribbentrop-Molotov, o qual havia instituído a incorporação dos países bálticos à URSS (KASEKAMP, 2010).

Em suma, as Frentes Populares das repúblicas bálticas buscavam democratização, independência econômica, e a valorização das línguas nacionais. Representavam uma contestação ao centro soviético, mas não queriam o fim do regime, e sim uma reestruturação da União por meio da maior autonomia às repúblicas (KASEKAMP, 2010). Entretanto, os anos 1990 iniciaram com a transição da demanda por soberania das leis das repúblicas sobre o centro soviético, para a independência propriamente dita em relação à União (SEGRILLO, 2015). Em fevereiro de 1990, quando das primeiras eleições livres para o Supremo Soviete, as Frentes Nacionais da Estônia, Letônia, e Lituânia ganharam maioria nessas repúblicas e, a

partir disso, institucionalizou-se o ímpeto para as independências no Báltico (KASEKAMP, 2010).

Em abril de 1989, surgiu na república estoniana o Comitê de Cidadãos. A concepção do Comitê foi de Trivimi Velliste, que posteriormente tornou-se ministro das Relações Exteriores nos anos 1990, e membro do Parlamento pelo partido Pro-Pátria. Velliste acreditava na identidade estoniana como uma base para a luta pela independência. Nesse sentido, a ideia principal do movimento foi registrar aqueles que eram cidadãos da Estônia no período anterior à incorporação soviética, assim como seus descendentes, com o objetivo de reestabelecer a independência estoniana por meio do desejo de seus cidadãos, a despeito das instituições soviéticas (KASEKAMP, 2010).

Aproximadamente um ano após a criação do Comitê, grande parte dos estonianos já havia se registrado como cidadão. A partir disso, o movimento organizou eleições para uma assembleia, a qual teria o encargo de atuar como uma espécie de Congresso da Estônia, e teria funcionamento independente do Supremo Soviete Estoniano. Depois disso, o Congresso ramificou-se em outros órgãos e formou um Comitê que foi chefiado por Tunne Kelam, um dos fundadores do Partido da Independência Nacional da Estônia, membro do Riigikogu¹⁵ em 1992, e membro do Parlamento Europeu nos anos 2000 (KASEKAMP, 2010).

Ao mesmo tempo, em maio de 1990, com a declaração de restauração da República letã pelo Soviete Supremo da Letônia, foram estabelecidos direitos sociais, culturais, e políticos aos cidadãos letões e, igualmente, aos cidadãos de outras repúblicas que residiam em território letão. Nas eleições do mesmo ano, ganhas pela Frente Nacional da Letônia, pleiteou-se que a cidadania letã deveria ser concedida as pessoas que “[...] expressassem o desejo de adquiri-la, e que fossem residentes na república no período da proclamação da independência (YUSUPOVSKY, 1997, p. 228)”. Apesar disso, a Letônia não declarou nenhuma posição formal sobre o assunto até a metade de 1991.

Ao início dos anos 1990 as três Repúblicas Bálticas já haviam declarado unilateralmente sua independência em relação à União. Mais tarde, em março de 1991, o Báltico boicotou um referendo promovido por Gorbachev sobre a preservação da integridade territorial da URSS (SEGRILLO, 2015). Antecipadamente, as três repúblicas bálticas realizaram seus próprios referendos sobre sua secessão frente à União Soviética. Tanto na Estônia quanto na Letônia, a maioria dos moradores apoiaram a votação pela independência¹⁶.

¹⁵ Riigikogu é o parlamento unicameral estoniano.

¹⁶ A porcentagem de letões na república da Letônia nesse período era de cerca de 50% do total populacional, o que indica que mesmo a minoria de idioma russo votou pela independência da Letônia. Ainda assim, essas

Portanto, em agosto de 1991, Estônia e Letônia declararam oficialmente suas independências (KASEKAMP, 2010). Conforme Segrillo (2015) as questões nacionais nas repúblicas soviéticas contribuíram para desencadear a tentativa de golpe contra Gorbachev em agosto de 1991. O golpe foi efetuado diante de um novo tratado da União Soviética que garantiria alto grau de autonomia às repúblicas, assim como a possibilidade de separação da União. Com o fracasso do golpe de agosto, as forças nacionalistas radicais ganharam força no Báltico (SEGRILLO, 2015).

Como exemplo disso, o grupo nacionalista denominado Movimento pela Independência Nacional Letã (MINL) estabeleceu distinções entre residentes da Letônia e descendentes da República de 1920. É importante notar que a Frente Nacional da Letônia já estipulava, antes da dissolução soviética, espaço privilegiado para letões étnicos no legislativo. O Comitê para Cidadãos desse grupo organizou projetos de lei que negavam cidadania aos letões não-étnicos. Ainda, com o golpe de agosto de 1991, a Letônia adotou a concepção de cidadania do MINL (YUSUPOVSKY, 1997).

Ademais, a situação demográfica dos letões étnicos na república era tratada como uma adversidade para o ímpeto de criar um Estado cultural letão. Como resultado disso, já em outubro de 1991, o Soviete Supremo Letão aprovou a restauração dos direitos dos cidadãos letões, concedendo cidadania apenas aqueles que eram cidadãos da Letônia em 1940, e seus descendentes. Para os outros residentes, que não eram letões étnicos, foram estabelecidas algumas condições para naturalização, como a necessidade de residência no território letão por 16 anos, provas de linguagem e de direito constitucional, assim como uma declaração de lealdade à Letônia. Ao final de 1991, representantes russos da coalizão pró-unionista no Soviete Supremo Letão foram retirados de seus postos, sob o pretexto de que haviam apoiado a tentativa de golpe à URSS em agosto (YUSUPOVSKY, 1997).

Antes de se separarem formalmente da União Soviética, em dezembro de 1991, Estônia e Letônia assinaram acordos bilaterais com a Rússia, ainda como Repúblicas da União. O artigo 3º do tratado entre a República da Rússia e a da Estônia afirmava que as pessoas que residissem no território dessas repúblicas no momento da assinatura do tratado iriam manter ou adquirir cidadania, conforme sua vontade, e de acordo com as provisões de legislação estonianas ou russas. Apesar disso, os tratados concluídos com a Rússia eram muito amplos e previam que as questões sobre cidadania seriam decididas posteriormente, em futuros acordos, que de fato nunca existiram. Ainda, mesmo que os acordos estabelecessem

peçoas foram desconsideradas quando da edição de leis de cidadania nos anos 1990, conforme será demonstrado ao longo do capítulo.

critérios de lei para concessão de cidadania, após a desintegração soviética, Riga e Tallin indicaram que os antigos acordos diziam respeito às repúblicas socialistas soviéticas letã e estoniana, e não eram aplicáveis à Letônia e Estônia independentes.

Afinal, conforme indica Gelazis (2004), os movimentos nacionalistas do Báltico, com a dissolução soviética, concordaram que a ideia de expulsar a população "ocupante" e "estrangeira", como denominavam a minoria russa, seria impraticável. Assim sendo, por meio da justificativa da continuidade dos Estados, que haviam sido independentes entre 1920 e 1940, Letônia e Estônia utilizaram a cidadania como meio para “reconstrução” de seus Estados de forma excludente. Na próxima seção, os casos letão e estoniano serão tratados separadamente. A partir de suas legislações, do contexto político e de referências históricas será demonstrado como ocorreu a articulação para a construção de Estados excludentes em oposição à minoria russa.

3.2 O CASO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO LETÃO

A política do Báltico no período pós-soviético foi fundada na ideia de restauração das repúblicas independentes dos anos 1920. Desse modo, a independência nos anos 1990 não representou a inauguração, mas a retomada dos Estados da Letônia e da Estônia, após cinco décadas de ocupação, nas quais as República letã e estoniana permaneceram existindo. Essa concepção de restauração estatal amparou a elaboração inicial de leis nos países bálticos (GALBREATH, 2006). Ao restaurar sua independência, a Letônia reinstituíu a ordem jurídica anterior à jurisdição soviética, incluindo a Constituição e a Lei de Cidadania daquele período. A opção por um quadro legal precedente à incorporação à União Soviética automaticamente excluiu as minorias russas do processo para tornarem-se cidadãos. Já com a “Declaração sobre a Renovação da Independência” letã em maio de 1990, a constituição de 1922 foi restaurada. Em seu artigo 8º o documento previa

Garantir aos cidadãos da República da Letônia e aos de outras nações que residem permanentemente na Letônia, os direitos sociais, econômicos, e culturais, bem como os direitos e liberdades políticos definidos nos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos. Aplicar estes direitos também aos cidadãos da URSS que expressem o desejo de continuar a viver no território da Letônia (LATVIA, 1990, p. 2)

A despeito disso, as leis subsequentemente promulgadas não garantiram tais direitos à minoria russa, que, ao final dos anos 1990, representava cerca de 41,9% da população total do

país¹⁷. O que percebeu-se foi, em vez disso, a privação dos direitos sobre cidadania dos antigos cidadãos soviéticos que residiam na Letônia. Em outubro de 1991 o governo editou uma resolução, baseada na Lei de Cidadania de 1919, sobre a renovação dos direitos dos cidadãos da Letônia, que teve como função restaurar o corpo de cidadãos letões para eleição inicial de um Parlamento (LATVIA, 1991). Diante disso, estavam reconhecidos como letões aqueles que eram cidadãos do país em junho de 1940 e seus descendentes, exceto pessoas que adquiriram cidadania de outro Estado depois de maio de 1990. Os outros residentes poderiam ser naturalizados por meio de algumas condições, como o conhecimento do idioma letão, e um período mínimo de residência de 16 anos no país. Entretanto, essas diretivas para naturalização não foram aprovadas pelo Saeima¹⁸, uma vez que os nacionalistas se opuseram à lei por considerá-la “[...] muito inclusiva (AAREBROT, 1998, p. 95)”. A regulamentação para o processo de naturalização foi apenas estabelecida com a Lei de Cidadania de 1994.

Um ano antes da Lei sobre “não-cidadãos” agravou-se a exclusão à minoria russa com a nova Lei de Cidadania de 1994. A Lei promulgada retomava que eram cidadãos aqueles residentes antes de 1940 e seus descendentes, além de estonianos e lituanos que haviam migrado para o país no período soviético¹⁹. Para Galbreath (2006), a Lei de Cidadania de 1994 representa a lógica restauracionista exemplificada claramente na política para minorias. Ao adotar o *jus sanguinis*, a política de cidadania da Letônia tornou-se ainda mais restritiva, uma vez que as crianças filhas de não-cidadãos nascidas em território letão tornavam-se automaticamente apátridas, e deveriam ser submetidas ao processo de naturalização para receber plenos direitos de cidadania²⁰. Conforme Tulun (2012) a reformulação da legislação estava facilitando a obtenção de cidadania letã para outras minorias, exceto a russa. De acordo com a nova lei, a dupla cidadania não era permitida, assim sendo, os russos étnicos deveriam optar por naturalizar-se letões ou russos²¹. Contudo, os co-étnicos na Letônia estavam desobrigados a renunciar outras possíveis cidadanias.

¹⁷ De acordo com dados do antigo senso soviético de 1989 fornecidos por Kirch, Kirch, Tuisk (1993) e Zvindrins (1994), a composição étnica da população da Letônia naquele período era: 53% de letões, 34% de russos, 4,5% de ucranianos, 3,4% de bielorrussos e 6,1% de pessoas de outras etnias.

¹⁸ O Saeima representa o Parlamento unicameral letão.

¹⁹ Havia algumas exceções, como por exemplo, podiam ser registrados como cidadãos os residentes permanentes que haviam sido educados na língua letã.

²⁰ Infere-se que o *jus soli*, por não estar atrelado a laços sanguíneos na concessão de cidadania, e sim ao local de nascimento, parece mais inclusivo nesse sentido. Entretanto, não cabe a esse trabalho tratar sobre as implicações do *jus soli* ou *jus sanguinis* para cidadania. Para uma discussão interessante sobre o tema ver: Dumbrava (2015) e Brubaker (1992).

²¹ É preciso perceber dois fatores: primeiramente, a naturalização não é um processo garantido, já que envolve o conhecimento do idioma, da história e da constituição, então havia possibilidade de que ao aplicar para cidadania letã, essa não fosse obtida – sem mencionar outros fatores como por exemplo aqueles que impediram Jurijs Petropavlovskis de tornar-se cidadão letão. Além disso, se a pessoa optasse pela cidadania russa, para

Ao mesmo tempo, a Letônia limitou o processo de naturalização em grupos de pessoas, e priorizou o procedimento a partir da faixa etária e local de nascimento do indivíduo, conforme demonstra o quadro sobre a elegibilidade para naturalização nos termos da Lei de 1994 (quadro 01). Ao passo em que o número de apátridas no país, a partir da Lei de Cidadania, beirava as 700 mil pessoas, a proporção de pessoas que poderiam naturalizar-se era mínima. Ainda, o país estabeleceu casos em que a cidadania não seria concedida, como por exemplo a pessoas que se opuseram à independência, à oficiais e membros das forças armadas de Estados estrangeiros, ou àqueles de qualquer forma conectados com a KGB, ou outra agência de inteligência (DORODNOVA, 2003).

O fato de que o Departamento para Cidadania no período de edição da lei era regido por nacionalistas radicais contribuiu para o formato excludente do processo de naturalização. Ao mesmo tempo, o governo letão justificava a legislação como uma necessidade para garantir os interesses e a cultura da Letônia. Nesse sentido, as autoridades do país afirmavam que a Lei de cidadania tinha como papel corrigir a política soviética de nacionalidades que favoreceu a migração de russos ao território letão (YUSUPOVSKI, 1997).

Quadro 01: Elegibilidade para Naturalização conforme a Lei de Cidadania de 1994

Ano	Pessoas elegíveis	Número de pessoas elegíveis
1995	Naturalização extraordinária	60.000
1996	Nascidos na Letônia, de 16 a 20 anos de idade	33.327
1997	Nascidos na Letônia, de 20 a 25 anos de idade	31.252
1998	Nascidos na Letônia, de 25 a 30 anos de idade	27.605
1999	Nascidos na Letônia, de 30 a 40 anos de idade	51.284
2000	Todas outras pessoas nascidas na Letônia	65.865
2001	Pessoas nascidas fora da Letônia e que entraram no país como menores	120.783
2002	Pessoas nascidas fora da Letônia e que entraram no país até os 30 anos de idade	214.456
2003	Todas outras pessoas	133.814

Fonte: DORODNOVA (2003)

obter alguma, e deixar de ser apátrida – fazendo as devidas ressalvas de que muitos russos étnicos nasceram no Báltico e tem poucos laços com a Rússia – essa pessoa continuaria sendo discriminada no país por conta de sua origem étnica. Assim sendo, qualquer cenário não parece muito favorável para essa minoria.

Ao ressaltar as mudanças étnico-demográficas na Letônia resultantes da incorporação à União Soviética, “[...] as autoridades letãs estão aptas a justificar políticas que excluem os russos como uma reação natural e defensiva às políticas de russificação da era soviética (YUSUPOVSKY, 1997, p. 262-263)”. Nesse sentido, as pessoas que migraram ao Báltico entre 1940 e 1990 são definidas como “ocupantes” e “colonizadoras”, e, conforme as políticas governamentais, não deveriam ter espaço na sociedade letã independente.

Contudo, é interessante ressaltar o argumento de Yusuposky (1997). Conforme o autor, muitas vezes a literatura trata a imigração de russos aos países Bálticos como uma ação voluntária dessas pessoas, mas especialmente como um ato oportunista da liderança soviética. Entretanto, a mistura das nacionalidades dentro da União foi uma política generalizada, mas não uma exclusividade do Báltico, aplicada especialmente por meio do deslocamento de pessoas para as repúblicas como força de trabalho. Nesse sentido, a migração de cidadãos soviéticos à Letônia e Estônia foi motivada por ordens governamentais, para os diversos projetos industriais que estavam sendo desenvolvidos na região. Ao mesmo tempo, o autor questiona a ênfase tanto das próprias lideranças bálticas, quanto da literatura, na mudança étnico-demográfica da Letônia no período soviético. Isso porque, o país nem sempre foi etnicamente homogêneo, e uma minoria eslava viveu na região por muitos séculos, portanto, não era como se a situação fosse incomum²² (YUSUPOVSKY, 1997).

Por sua vez, aqueles que imigraram após a incorporação do Báltico pela URSS e com a dissolução do bloco perderam sua cidadania, e que, portanto, permaneceram sem uma nacionalidade são definidos pela Letônia como “não-cidadãos”. A designação está baseada na legislação sobre o *status dos antigos cidadãos da URSS, sem a cidadania da República da Letônia ou qualquer outro país*²³. Essa lei de 1995 descreve os não-cidadãos como os antigos cidadãos soviéticos que viviam em território letão em 1 de julho de 1992, ou aqueles que registraram a Letônia como seu local de residência anteriormente à essa data, uma vez que não fossem cidadãos letões. Apesar de desfrutarem de alguns direitos sociais, os não-cidadãos não tem direito político algum, não podem trabalhar em cargos públicos, e, se faz necessário ressaltar, não tem cidadania: são apátridas. Além disso, um relatório de 1994 da Liga de Pessoas Apátridas que consta em um parecer da Assembleia do Conselho da Europa identifica

²² A população de Riga em 1897, por exemplo, era composta por 46% de alemães, 20% de letões, 20% de russos e 12% de judeus. Em outra cidade, Vindave, 38% da população era letã, 32% alemã, 25% judia e 4% russa (YUSUPOVSKY, 1997).

²³ A Lei sobre o *status* dos antigos cidadãos da URSS, sem a cidadania da República da Letônia ou qualquer outro país será a seguir referida como Lei sobre o *status* dos antigos cidadãos da URSS.

mais de trinta distinções práticas entre letões e não-cidadãos²⁴. Dentre as diferenciações, os principais pontos são profissões proibidas aos não-cidadãos - qualquer cargo estatal e carreiras como juiz, policial, oficial civil, bombeiro -, além de interdição à propriedade de terras²⁵, à constituição de sociedades anônimas e à posse de armas de fogo. Entretanto, o mais significativo direito que os não-cidadãos são privados é o direito ao voto²⁶.

Igualmente, é importante observar que o governo letão, pelos direitos sociais e civis atribuídos aos não-cidadãos, diferencia-os dos apátridas²⁷. Até mesmo, quando da adesão à UE, a Letônia publicou uma *lei sobre as pessoas apátridas*. A lei referida indica, em seu artigo 3º que: “Uma pessoa que é sujeito da *lei sobre o status dos cidadãos da antiga URSS que não têm a cidadania da Letônia ou de qualquer outro Estado* não pode ser reconhecida como apátrida (LATVIA, 2004, p. 1)”. Para Riga, portanto, mesmo que não sejam detentores de nacionalidade alguma, os não-cidadãos não podem ser definidos como apátridas, mas sim se conformam em um *status* temporário especial (LATVIA, 2005).

Ao mesmo tempo, é preciso assinalar que o Direito Internacional Público (DIP) não prevê a ideia legal de “não-cidadania”. Conforme o Tribunal Constitucional da Letônia, os não-cidadãos não são nem cidadãos, nem estrangeiros ou apátridas, mas de fato fazem parte de uma definição legal particular. A designação de não-cidadão, deste modo, seria uma classe nova no DIP que indica a existência de laços com o país de residência, entretanto, sem resultar na aquisição de cidadania (LATVIA, 2005). Contudo, diversos autores defendem a ideia de que, ao contrário do discurso oficial da Letônia e da Estônia, os “não-cidadãos”, ou pessoas com “cidadania indefinida” são, de fato, apátridas (MANLY; VAN WASS 2010; BLITZ; SAWYER, 2011; GROMILOVA, 2015).

Ainda assim, os não-cidadãos tinham a oportunidade de participar do processo de naturalização – apesar das ressalvas que podem ser feitas aos testes complexos - para adquirirem uma cidadania e deixarem de ser apátridas. Todavia, uma parte da população não poderia nem sequer participar do processo: as pessoas definidas como “membros da equipe de serviço do exército de ocupação soviético” não podiam registrar-se como cidadãos. Ademais,

²⁴ O Anexo C ao final do trabalho reproduz integralmente o anexo 15 do parecer da Assembleia do Conselho, que trata sobre o relatório das diferenças entre não-cidadãos e cidadãos letões.

²⁵ Yusupovskys (1997) indica que os não-cidadãos não participaram equitativamente do processo de privatização.

²⁶ Ver anexo A, que demonstra a diferenciação entre cidadãos (passaporte letão) e de não-cidadãos, (passaporte de não-cidadão) nos documentos para viagem emitidos pela Letônia.

²⁷ Conforme já indicado na introdução, o termo “não-cidadão” pode fazer referência à “pessoa que não é habitante ou nacional de determinada cidade ou Estado” (OXFORD DICTIONARY, 2016). Ao contrário disso, as referências ao termo “não-cidadão” ao longo do presente trabalho dizem respeito à definição específica da Constituição da Letônia: “não-cidadãos” são os cidadãos da antiga União Soviética que não tem cidadania da Letônia ou de qualquer outro país (LATVIA, 2005).

não apenas as leis determinavam o caráter exclusivo da constituição do Estado letão, mas também a arbitrariedade das decisões tomadas pelo Departamento de Cidadania e Imigração, que muitas vezes não respeitava as decisões governamentais sobre cidadania e permissões de residência. Os nacionalistas radicais estavam à frente desse Departamento e permitiam ações autoritárias dos membros desse órgão. Assim, “[...] a situação foi determinada não apenas pelas novas leis, mas pela natureza de sua implementação baseada em decisões particulares e nas qualidades pessoais de cada funcionário (YUSUPOVSKY, 1997, p. 239)”.

De acordo com Yusupovsky (1997), a tentativa de tornar o letão a língua nacional ocorreu por uma política de exclusão da cultura e língua russas. Em 1992, o governo estabeleceu o letão como idioma nacional oficial²⁸. A questão principal é que a lei não estava circunscrita apenas ao espaço público e às instituições governamentais, mas também à esfera privada. Empregados da minoria russa que não tinham domínio da língua letã poderiam ser demitidos por essa razão. Além de não existir nenhuma contrapartida financeira do governo para apoiar os trabalhadores para os testes de idioma, ainda cobrava-se uma taxa para realização dos testes (DORODNOVA, 2003).

Entre 1992 e 1998 cerca de 440 mil pessoas passaram pelos testes de idioma. Todos os trabalhadores que tivessem contato com o público em geral e que não haviam sido educados no idioma letão teriam que passar por um teste no qual o nível de proficiência variava conforme a profissão ou importância do cargo. Nos anos iniciais das realizações dos exames,

“[...] não havia padrões uniformes para testar o conhecimento da língua e sua correspondência aos três níveis de proficiência. O futuro profissional das pessoas estava frequentemente nas mãos dos membros da comissão linguística, que poderiam "passar" ou "reprovar" os examinados, ou, às vezes, emitir um veredito de que o conhecimento [do examinado] correspondia apenas ao nível inferior ao exigido para [um]a posição específica (DORODNOVA, 2003, p. 98)”.

Ademais, foram reportados casos de suborno às comissões examinadoras, e muitas vezes os próprios empregadores passaram a usar a proficiência como pretexto para demissões sem justificativa. Todas essas medidas normativas discriminatórias adotadas por Riga afetaram a minoria de idioma russo. Conforme admitiu o parlamentar Dzintars Ābiķis²⁹, o objetivo dessas legislações era garantir que apenas letões, pessoas familiarizadas com a língua do país, pudessem estar em cargos de liderança. A rotatividade em cargos importantes foi evidente, uma vez que foram definidos critérios de proficiência do idioma letão para algumas

²⁸ Com exceção do artigo 8º da Lei que permitia o envio de documentos dos residentes da Letônia em letão, inglês, alemão ou russo.

²⁹ Membro do Partido do Povo, e do Saeima desde 1993.

profissões, especialmente para posições de nível superior (YUSUPOVSKY, 1997; DORODNOVA, 2003).

No que concerne à linguagem nas leis de educação, já a partir de 1992 começaram as alterações. Retirou-se a possibilidade da minoria russa ser educada em outra língua que não o letão, e o russo foi estabelecido como uma língua estrangeira. Depois da nova Lei de Cidadania em 1994, o governo iniciou uma campanha para excluir o russo de todos locais públicos. Foi decidido que até 1995 todas as escolas deveriam adequar-se ao letão, a despeito do fato de que na independência apenas cerca de 20% da população não-letã tinha conhecimento sobre o idioma nacional e 40% tinha o russo como língua materna. A tentativa de retirar o idioma russo da vida social e cultural na Letônia foi tornando-se cada vez mais evidente. O número de escolas primárias, secundárias, e de institutos de educação superior russos foram reduzidos. Ao mesmo tempo, programas russos retirados da rádio e televisão estatais, assim como a circulação de jornais, revistas e literatura russa foi restringida (YUSUPOVSKY, 1997). Essa era a perspectiva das legislações adotadas pela Letônia na constituição de seu Estado moderno.

No que diz respeito ao cenário político na Letônia no período dos anos 1990, esse foi marcado por constante instabilidade. No mesmo sentido, a tensão entre as coalizões e partidos políticos demonstrou a tentativa de conferir legitimidade ao Estado moderno, através de uma construção excludente, em oposição à minoria russa. Antes de considerar o panorama político letão no período imediato à independência, é preciso fazer uma consideração sobre o sistema político do país. A Letônia é uma república parlamentarista unicameral, na qual a cada quatro anos os cidadãos votam para o Saeima, que conta com 100 assentos e definirá o chefe de governo³⁰. No que diz respeito às eleições de 1993, confirmou-se o caráter nacionalista que a Letônia havia assumido. A configuração do Saeima após as eleições pode ser descrita por três grupos. O primeiro deles era representado pelos nacionalistas radicais, chamados de fundamentalistas étnicos pela imprensa letã e russa. O objetivo desse bloco era a construção de um Estado que visasse os interesses dos letões étnicos e os mantivessem nos cargos dominantes da sociedade. Os principais partidos radicais nacionalistas eram o Movimento para Independência Nacional Letã (MINL), e o Pró-Pátria e Liberdade. Com a eleição, os radicais ganharam 37% dos assentos parlamentares (YUSUPOVSKY, 1997).

O segundo bloco era composto pelos moderados, do *Latvia's Way*, que representavam 36% dos lugares no Parlamento. O *Latvia's Way* era um partido de centro-direita que havia

³⁰ As eleições acontecem com a regularidade de quatro em quatro anos desde 1998. Antes disso, ocorreram eleições em 1993 e 1995.

surgido da Frente Popular do período dos movimentos de independência ao final da União Soviética. Concomitantemente, a União dos Agricultores também fazia parte do grupo moderado. Ambos os partidos detinham 48% dos assentos no Saeima. O terceiro grupo no parlamento foi configurado pelos nacionalistas e democratas liberais, que tentavam controlar as tensões étnicas no país. Os partidos desse bloco eram o Acordo Letão para o Renascimento da Economia Nacional e o Partido Democrático, os quais detinham cerca de 20% dos lugares no Saeima. O partido que representava os interesses dos não-cidadãos detinha cerca de 7% dos assentos parlamentares, e era denominado Igualdade e Direitos (YUSUPOVSKY, 1997; AUERS, 2015).

Com as primeiras eleições do Saeima, o governo foi formado pela coalizão do *Latvia's Way* com a União dos Agricultores, apresentando Valdis Birkavs como chefe de governo, e Guntis Ulmanis como chefe de Estado. A representatividade da escolha de Guntis Ulmanis fez também sentido com a ideia de restauração da independência: o presidente era neto-sobrinho de Karlis Ulmanis, um político muito importante entre 1918 e 1940. Karlis, ao final da primeira guerra mundial, foi precursor do Partido da União dos Agricultores Letões³¹, e fundou o Conselho Popular da Letônia que, mais tarde, em 1918, proclamou a independência letã. Na República letã independente dos anos 1920, Karlis foi o primeiro chefe de governo do país (KASEKAMP, 2010; GOLDMANIS, 2016).

Posteriormente, em 1934, Karlis dissolveu o Parlamento e os partidos políticos, instituindo um governo autoritário na Letônia, com censura, suspensão de liberdades políticas e de parte do regimento jurídico do país. Ulmanis aplicou algumas políticas nacionalistas para assegurar que os letões tivessem o domínio étnico do país, restringiu escolas de outras línguas para garantir que a educação fosse no idioma letão, assim como proibiu os alemães e outras minorias de participarem de eleições. Sob o lema da “Letônia para os letões”, Karlis Ulmanis igualmente tomou algumas medidas para manter a língua letã como o principal idioma do país. Em linhas gerais, Ulmanis foi considerado o fundador da independência letã por meio de sua liderança nas guerras de independência ao início dos anos 1920³² (KASEKAMP, 2010; GOLDMANIS, 2016).

Feita essa consideração, ainda no que diz respeito à primeira coalizão governamental eleita, já em julho de 1994, quando o presidente letão Guntis Ulmanis vetou a Lei de

³¹ É interessante perceber que o Partido da União dos Agricultores Letões, criado no contexto da república independente de 1920 por Karlis Ulmanis, permanece como uma força política na conjuntura atual.

³² Ulmanis foi uma figura controversa, mas ainda é considerado popular na Letônia como o símbolo da independência do país. Inclusive, em um filme de 2007, *Defensores de Riga*, a produção cinematográfica mais assistida no país desde a independência, Ulmanis é retratado de forma muito positiva como representante do nacionalismo e da luta pela independência letã nos anos 1920 (KRISTENSEN, 2016).

Cidadania de 1994, a União dos Agricultores retirou seu apoio à aliança. Nesse sentido, as negociações sobre a legislação resultaram no colapso do governo (GALBREATH, 2006). Um novo primeiro-ministro, Maris Gailis, do *Latvia's Way*, foi nomeado para constituir o governo junto à União dos Agricultores e o Movimento pela Independência Nacional da Letônia. Nas discussões sobre a Lei de Cidadania, o partido nacionalista Pátria e Liberdade e o Movimento Nacional de Independência Letã³³, apoiaram o *jus sanguinis*, assim como as medidas para leis sobre linguagem restritivas e discriminatórias dos anos 1990. A percepção do Pátria e Liberdade sobre a minoria russa como uma ameaça constante à política e soberania letãs justificava as ideias do partido. Por sua vez, o Partido Harmonia - originado também da Frente Popular Letã - fez oposição ao Pátria, ao buscar defender a minoria russa, e uma lei inicial de cidadania que considerasse todos os residentes permanentes da Letônia no momento da independência. Ainda assim, a Lei de Cidadania, aprovada em 1994, representou uma legislação exclusiva à minoria russa (GALBREATH, 2006; KAROLEWSKI; SUSZYCKI, 2011; AUERS, 2015).

Em dezembro de 1995, uma crise nos bancos do país deixou insustentável a continuidade do governo e, por isso, Gailis renunciou ao cargo. A função de chefe de governo foi assumida pelo empresário Andris Šķēle, que não estava ligado a partido algum, era independente. Entre o final de 1995 e agosto de 1997 o governo de Šķēle foi formado pelo Pátria e Liberdade, pelo *Latvia's Way*, pelo Movimento pela Independência Nacional da Letônia, pelo Partido da Unidade, e pela União dos Agricultores. Depois disso, Guntars Krasts, do Pátria e Liberdade assumiu como primeiro-ministro até novembro de 1998, confirmado pelas eleições do Saeima. O governo de Krasts não se diferenciou do padrão de governos antecedentes: em menos de um ano colapsou e foi substituído por Vilis Krištopāns, do *Latvia's Way*, ao final de 1998 (CSPP, 2011b; GOLDMANIS, 2016).

Logo em julho de 1999, Andris Šķēle voltou a ocupar o cargo de primeiro-ministro, dessa vez associado ao Partido do Povo, de centro-direita. Meses após retomar ao governo, Šķēle renunciou diante de desacordos com relação a privatizações no país (KASEKAMP, 2010). Em maio de 2000, Andris Bērziņš, do *Latvia's Way*, assumiu o governo e permaneceu no cargo até as eleições de 2002 no Saeima. Em novembro daquele ano, Einars Repse, de um novo partido, o Nova Era, foi escolhido como primeiro-ministro e governou até março de 2004. Repse foi forçado a sair do governo por um conflito entre a coalizão que estava no poder. Frente à essa situação, Indulis Emsis, do Partido Verde, tornou-se chefe de governo por

³³ Ao final dos anos 1990, o Pátria e Liberdade e o Movimento Nacional de Independência Letão, originados dos movimentos mais radicais ao fim da URSS, uniram-se para formar a Aliança Nacional.

poucos meses, e logo Aigars Kalvitis, do Partido do Povo, assumiu o governo. Kalvitis permaneceu no governo até as eleições parlamentares de 2006, e continuou como primeiro-ministro pela via democrática até dezembro de 2007, entretanto, saiu do governo por abuso de poder (CSSP, 2011b; GOLDMANIS, 2016).

Assumiu, depois disso, Ivar Godmanis³⁴ que voltou ao governo na coalizão do Primeiro Partido da Letônia e do *Latvia's Way*. Em março de 2009, a instabilidade político-econômica tornou o governo insustentável. Diante dessa situação, Valdis Dombrovskis, inicialmente membro do Partido Nova Era, mas depois filiado ao Partido Unidade, tornou-se primeiro-ministro. Dombrovskis foi o governante que permaneceu o período mais longo sob o cargo de primeiro-ministro da Letônia, de 2009 à 2014. Durante o governo de Dombrovskis, Andris Šķēle, primeiro-ministro em duas ocasiões nos anos 1990, considerado um oligarca do setor petrolífero, foi acusado de corrupção. Além dele, Ainārs Šlesers, membro do Saeima e antigo ministro letão, foi também acusado de corrupção no mesmo caso. Isso causou um colapso no cenário político letão entre 2010 e 2011. O presidente Valdis Zatlers convocou um referendo para dissolução do Parlamento, uma vez que o Saeima havia recusado a proposta de autorização de um mandato de busca à casa de Ainārs Šlesers, em razão de seu envolvimento com corrupção. A população aprovou amplamente o referendo, e em julho de 2011 um novo Parlamento foi eleito (CSSP, 2011b; LATVIAN VOTERS..., 2011; GOLDMANIS, 2016).

Ao final de 2013, Dombrovskis renunciou, e a Ministra da Agricultura, Laimdota Straujuma, substituiu Dombrovskis no cargo de chefe de governo, junto ao Partido Unidade (SAUL, 2013). Em 2016, o próprio partido retirou seu apoio à Straujuma, que teve que deixar o governo. Em fevereiro de 2016, Maris Kucinskis, membro de um novo partido, o Liepaja, assumiu o cargo de primeiro-ministro letão e segue à frente do governo, junto à coalizão do Partido Verde e da União dos Agricultores Letões (CSSP, 2011; GOLDMANIS, 2016). A cena política de instabilidade na Letônia desde a independência, em conjunto às leis de cidadania do país contribuem para demonstrar, de maneira prática, como se constituiu um Estado moderno, sem justificativa que não a oposição à minoria russa e aos não-cidadãos que permanecem no país.

³⁴ Ivar Godmanis participou da Frente Popular Letã e foi primeiro-ministro da Letônia independente, entre 1990 e 1993.

3.3 O CASO DA CONSTRUÇÃO DO ESTADO ESTONIANO

Com a independência, foi necessário (re)estabelecer o quadro jurídico da Estônia. Por isso, na primeira metade dos anos 1990 foram promulgadas diversas leis no país. Em 1992 foi retomada a Lei de Cidadania de 1938, que mais tarde foi revogada pela nova Lei de Cidadania de 1995. Ao mesmo tempo, em 1993 foi estabelecida a Lei do Estrangeiro, a qual foi modificada em 1997, e posteriormente substituída pela Lei do Estrangeiro de 2009. No que concerne à Lei de Linguagem, esta foi definida em 1995, e alterada ao longo dos anos 2000. A seção a seguir irá tratar especialmente sobre essas três legislações referentes à cidadania, estrangeiros (não-cidadãos), e linguagem, juntamente ao cenário político estoniano, tendo como pano de fundo a constituição do Estado estoniano a partir da exclusão dos “não-cidadãos”.

Inicialmente, em fevereiro de 1992, foi retomado o Ato de Cidadania de 1938. Uma vez que a Lei estava sendo reestabelecida do período de independência, foram definidos como cidadãos estonianos aqueles que residiam no país anteriormente à incorporação soviética e seus descendentes. As pessoas que haviam migrado à Estônia entre os anos 1940 e 1990 não estavam compreendidas na definição de cidadania da legislação de 1992, e, por essa razão, aproximadamente 40% dos habitantes da Estônia tornaram-se apátridas³⁵ (KIRCH; KIRCH; TUISK, 1993; ZVINDRINS, 1994).

A Lei de Cidadania de 1992 estabeleceu regras bastante exigentes para o processo de naturalização. Para participar de tal processo era necessário que a pessoa tivesse residência permanente no país desde março de 1990, por um período de dois anos antes e um ano após a aplicação de cidadania. Portanto, a partir de 1992 aqueles que cumprissem com os requisitos poderiam participar do processo. Além disso, o governo tinha o prazo de um ano para completar o processo e, em caso de aprovação, conceder a cidadania ao requerente, o que indica que a partir de 1993 a naturalização passaria a vigorar (CSCE, 1993). Ainda, os estrangeiros que desejassem ser naturalizados deveriam passar por uma prova de fluência na língua local; caso não fossem aprovados no teste, para participar novamente do processo, deveriam provar residência legal de 10 anos na Estônia. Ao estabelecer a necessidade de um teste linguístico no processo de naturalização, a lei impediu à minoria russa, cuja noção da

³⁵ De acordo com dados do antigo senso soviético de 1989 fornecidos por Kirch, Kirch e Tuisk (1993) e Zvindrins (1994), a composição étnica da população da Estônia naquele período era: 61,5% de estonianos, 30,1% de russos, 3,1% de ucranianos, 1,8% de bielorrussos e 3,5% de pessoas de outras etnias.

língua estoniana era muito limitada, ao menos no curto prazo, a possibilidade de adquirir cidadania.

Posteriormente, em julho de 1992, foi reeditada a Constituição estoniana também de 1938, confirmando o *jus sanguinis* como princípio para aquisição de nacionalidade. Tendo em vista a necessidade de definição do estatuto das pessoas que não haviam sido compreendidas pela legislação de 1992, foi criada a Lei do Estrangeiro de 1993 para regular a entrada, a permanência, a residência, e o exercício de ocupação profissional dos estrangeiros. O aspecto mais importante a ser ressaltado sobre a legislação foi o estabelecimento de um período de um ano para avaliar os pedidos de autorização de residência dos estrangeiros que se estabeleceram na Estônia antes de 1 de Julho de 1990, e que detinham registo permanente na antiga república estoniana do período soviético. Sob tal perspectiva, em 1995 começariam a ser emitidas autorizações de residência temporárias, que apenas após cinco anos poderiam ser substituídas por autorizações de residência permanentes.

Além disso, uma regulamentação suplementar estabeleceu que os residentes temporários não poderiam participar de eleições locais, ou receber benefícios assistenciais do governo, ao contrário dos residentes permanentes (JURADO, 2003). Do mesmo modo, o texto final da lei em 1993 estabelecia que a recusa para autorizações de residência poderia estar baseada na atuação de um estrangeiro contra o Estado e a segurança do país. Essa definição vaga possibilitava que a negação para uma permissão de residência estivesse aberta a deliberações altamente arbitrárias por parte do governo (SARV, 2002). A situação para a minoria russa permaneceu a mesma, além de apátridas, os russos não tinham direito à cidadania e deveriam aguardar por autorizações de residência temporária para permanecerem na Estônia.

Mais tarde, em 1995, foi promulgada uma nova Lei de Cidadania, que substituiu a legislação anterior. Basicamente, a Lei de 1995 reiterava a compreensão de cidadania do documento de 1992, entretanto, instituiu pré-condições à naturalização mais rígidas. Nesse momento, agravou-se a exclusão à minoria russa. Além da proficiência que era necessária anteriormente, as novas exigências para um estrangeiro naturalizar-se, incluíam a) ser residente permanente por no mínimo 5 anos; b) ser fluente na língua estoniana e conhecer a história e o hino nacional; c) ter conhecimento da Constituição, e d) apresentar prova legal de renda. No que concerne à dificuldade dos testes de naturalização, o nível de proficiência exigido era bastante elevado. Ao mesmo tempo, os exames da Constituição e de história eram rigorosos e detalhistas, com pontos que nem mesmo letões ou estonianos saberiam. Exemplificando, os testes contavam com perguntas que questionavam desde as medidas

exatas, em centímetros, da bandeira nacional, até quem havia sido o primeiro ator estoniano a interpretar *Hamlet*. No mesmo sentido, as taxas para tal processo eram elevadas. Assim como no início dos anos 1990, a dupla cidadania também não era permitida, portanto, as opções para a minoria russa seriam passar pelo processo de naturalização, permanecer como apátridas, tornar-se cidadão de outro país, ou deixar a Estônia (TULUN, 2012).

É importante ressaltar que o estatuto jurídico atribuído à minoria russa é similar nos dois países Bálticos. Ao passo em que a Letônia criou uma legislação que definiu os “não-cidadãos”, a Estônia denomina a minoria russa como pessoas com “cidadania indefinida”. Ambas as definições indicam os antigos cidadãos soviéticos que, com a dissolução da URSS e a independência das repúblicas bálticas, tornaram-se apátridas. A única diferença nessa questão de tratamento é que a Estônia indica as pessoas com “cidadania indefinida” em documentos e comunicações oficiais do governo, mas não há uma definição normativa do termo em forma de legislação.

No que concerne aos direitos da minoria russa apátrida, diferentemente do caso letão, na Estônia essas pessoas detêm direitos políticos, porém bastante limitados; é permitido que votem nas eleições locais mas não que se candidatem. Como um impeditivo adicional, qualquer candidato político deve ser fluente na língua estoniana. Ainda assim, é preciso notar que esse fato não pode ser considerado como um direito político concedido às minorias; em vez disso, observa-se que a Estônia é um dos poucos países do mundo a permitir que os residentes legais, independentemente de sua cidadania, possam votar em eleições locais. Assim sendo, qualquer estrangeiro que estiver residindo no país e se adequar à legislação, goza de tal prerrogativa. Além disso, as pessoas com “cidadania indeterminada” detêm alguns direitos que se aproximam àqueles usufruídos pelos cidadãos do país. Tais definições ressaltadas pelo governo dão a impressão positiva de que essas minorias, privadas de cidadania, de fato teriam direitos sociais consideráveis. Entretanto, como qualquer cidadão estoniano, os não-cidadãos são obrigados por lei a pagar impostos, ainda que tenham possibilidades insignificantes de influenciar as decisões políticas sobre como empregá-los (KEHRIS, 2010; VAN HOOFF, 2011).

Ademais, a emissão de passaportes de estrangeiro pelo Estado estoniano se conforma como um fator que demonstra a discriminação das pessoas de cidadania indeterminada, e, conseqüentemente, da minoria russa. Isso porque, os primeiros passaportes estonianos foram emitidos na metade de 1992, e dentro de três anos praticamente todos cidadãos estonianos detinham um passaporte. Apesar disso, para as pessoas com cidadania indeterminada, que

anteriormente utilizavam passaportes soviéticos, os documentos (passaportes de estrangeiro³⁶) começaram a ser emitidos apenas em 1996. De acordo com o governo estoniano, uma vez que os antigos cidadãos soviéticos tinham o direito de adquirir a cidadania de outros países sucessores da União Soviética, essas pessoas não eram consideradas apátridas. E, nesse sentido, a emissão do passaporte de estrangeiro para esses indivíduos poderia aumentar os números da apatridia no país. De fato, conforme será percebido no capítulo seguinte, a emissão dos passaportes à minoria russa aconteceu não por iniciativa governamental, mas sim por pressão externa.

No que diz respeito às leis referentes à linguagem, diversas regulamentações foram estabelecidas durante os anos 1990, com o objetivo de excluir a língua russa do país. Em junho 1993, a Lei de Ensino Básico e Secundário decretou que as escolas públicas utilizassem o estoniano como idioma único de instrução até o ano 2000. A finalidade da legislação era eliminar o sistema de educação na língua russa que vigorou durante o período soviético (SARV, 2002). Concomitantemente, em 1995, a Lei de Linguagem estabeleceu o estoniano como a língua oficial país.

No mesmo sentido, o Parlamento estoniano editou leis que definiram níveis de proficiência na língua nacional de acordo com a profissão ou cargo ocupado, que aplicavam-se não somente à esfera pública, mas também ao setor privado³⁷. Essa iniciativa prejudicaria a minoria russa, que em razão de falta de conhecimento no idioma poderia ser demitida (JURADO, 2011). Ao mesmo tempo, na metade dos anos 1990, o Riigikogu estabeleceu que para participar do parlamento, um candidato deveria conhecer e possuir competência escrita e oral na língua nacional. Como consequência disso, ao final de 1997 um conselheiro municipal foi impedido de continuar em seu mandato por sua

[...] falta de conhecimento na língua estoniana. [Ainda,] Outro conselheiro de Maardu foi permitido de continuar seu trabalho legislativo apenas porque pode provar no tribunal que podia falar ao menos um pouco de estoniano (SARV, 2002, p. 92).

Depois disso, em 1997, a Lei do Estrangeiro foi emendada com duas principais modificações. Por um lado, o Parlamento reduziu o tempo necessário para troca da

³⁶ Ver anexo B, que demonstra a diferenciação entre cidadãos (passaporte estoniano) e pessoas com “cidadania indeterminada” (passaporte de estrangeiro) nos documentos emitidos pela Estônia.

³⁷ A lista aprovada pelo parlamento definia que a proficiência em cargos privados fosse do nível mais baixo (1B) para guardas e seguranças; nível intermediário (2A) para enfermeiras, telefonistas e motoristas de táxi e (2B) para veterinários e contadores; nível avançado (3A) para médicos e operadores de tráfego aéreo, e o maior nível de proficiência (3B) para advogados, notários e psicólogos.

autorização de residência temporária para permanente, permitindo que as pessoas que haviam aplicado até julho de 1995 para a permissão temporária, pudessem solicitar sua residência permanente para julho de 1998. Ainda, as distinções entre residentes temporários e permanentes foram abolidas. Por outro lado, foram estabelecidas cotas para limitar a imigração anual, conforme a população total estoniana. Já ao final de 1998, a Lei de Cidadania foi emendada para permitir o emprego restrito do princípio de *jus soli*, no que diz respeito à concessão de cidadania para crianças nascidas de pais apátridas. A emenda estabeleceu que crianças que haviam nascido em território estoniano após fevereiro de 1992 tinham direito à cidadania (SARV, 2002). Nos anos 2000, foi simplificado o processo de naturalização para pessoas idosas e com deficiências e, em 2003, foi instituído o reembolso dos gastos com treinamento para os testes de idioma para naturalização.

Ao mesmo tempo, observa-se que a definição da minoria russa como uma ameaça à sobrevivência cultural estoniana serviu como justificativa para a negação de cidadania a essas pessoas (JURADO, 2003). Neumann (1998) aponta para os discursos racistas, sobre “contaminação biológica”, que eram reproduzidos sobre os russos na Estônia, no período dos anos 1990. Nesse sentido, o argumento de Feldman (2001) de que desde a dissolução soviética, a identidade estoniana é representada a partir da “[...] constante ameaça existencial da civilização vizinha estrangeira (FELDMAN, 2001, p. 11)”, parece ter afetado as políticas do país. O tratamento da Rússia como uma ameaça, se refletiu nas leis que constituíram o Estado estoniano e, também, nas eleições parlamentares iniciais de 1992, nas quais as forças nacionalistas foram as que mais ganharam votos (EHALA, 2009).

No que diz respeito ao cenário político estoniano, na esteira da ideia de que Estônia e Letônia estavam dando continuidade a seus Estados anteriormente independentes entre os anos 1920 e 1940, os parlamentos deram sequência à sua numeração com o 7º Riigikogu e o 5º Saeima. O cenário político estoniano desde a independência foi caracterizado por muita instabilidade, crises e modificações governamentais (SARV, 2002). No início de 1992 o governo de Edgar Savisaar, que estava atuando como chefe de governo desde agosto de 1991, recebeu um voto de desconfiança do Parlamento e um novo governo foi estabelecido pelo primeiro-ministro Tiit Vähi em 30 de janeiro de 1992. No mês de março, o governo banuiu quatro representantes do exército russo do Riigikogu, demonstrando de maneira prática, a exclusão que, na representação da Rússia, seria aplicada à minoria de idioma russo no país (PACE, 1994).

Os partidos políticos do Báltico independente originaram-se a partir dos três blocos que representavam a política estoniana ao final dos anos 1980 - os movimentos radicais

nacionalistas, as frentes populares moderadas, e os movimentos da minoria russa. O Partido da Independência Nacional Estoniana foi o primeiro partido político independente no contexto da União Soviética, e participou das iniciativas do Comitê de Cidadãos sobre o registro de cidadãos estonianos e descendentes de antes de 1940. Os movimentos mais radicais do final da União Soviética também originaram partidos no Báltico no período pós-independência. A coalizão entre o Pró-Pátria e o Movimento de Independência Nacional Estoniano, que governou a Estônia nas primeiras eleições de 1992, foi sucessora do Comitê de Cidadãos Estoniano. Das Frentes Populares surgiram o Partido Moderado – uma aliança entre Social Democratas e o Partido Rural do Centro -, o Partido da Coalizão Estoniano – formado por comunistas e nacionalistas moderados -, e o Partido do Centro Estoniano – que inclusive apoiou a concessão de cidadania para a minoria russa quando da formatação da Lei de Cidadania. No cenário geral, é possível indicar que os partidos de centro-direita tem dominado o panorama político no país (AUERS, 2015).

No que tange às primeiras eleições ao Parlamento, essas ocorreram em setembro de 1992, e 101 representantes de nove alianças políticas³⁸ foram eleitos ao Riigikogu. A Aliança que obteve mais assentos para o Parlamento (29) foi a nacional-conservadora Pró-Pátria. O Partido Popular Conservador da Estônia, o Partido Democrata Cristão da Estônia, a União Democrata Cristã da Estônia, e o Partido da Coalizão Republicana formaram a Aliança nas eleições de 1992, e o primeiro candidato da lista nacional do Pró-Pátria, Mart Laar, tornou-se primeiro-ministro (ESTONIA, 2017a). Assim sendo, considerando-se os mandatos de Edgar Savisaar e Tiit Vähi, entre o final de 1991 e 1994, a Estônia foi governada por três primeiros-ministros distintos.

Um indicador da fragilidade política estoniana no período da (re)construção do Estado pode ser observado pelo próprio cargo de primeiro-ministro no país. É necessário notar que a Estônia é uma república parlamentarista unicameral, na qual os cidadãos elegem um parlamento, a cada três anos, que irá definir o chefe de governo. Desde Mart Laar, primeiro chefe de governo eleito pelo Riigikogu em 1992, até Jüri Ratas, que assumiu como primeiro-ministro em 2016, a Estônia contou com 10 mandatos de chefes de governo diferentes. Em um intervalo de tempo de 24 anos, apenas um primeiro-ministro, Andrus Ansip, cumpriu um mandato de três anos sem interrupção.

³⁸ As seguintes alianças foram eleitas: Pró-Pátria, Casa Segura, Frente Popular, Moderado, Partido da Independência Nacional Estoniana, Monarquistas Independentes, Cidadão Estoniano, Partido Verde e Partido dos Empresários Estonianos.

Inicialmente, com as eleições parlamentares de 1992, Mart Laar permaneceu dois anos como primeiro-ministro. Já em novembro de 1994 o Parlamento aprovou um voto de desconfiança ao governo de Laar, em razão de atos de corrupção em vendas da moeda nacional. Laar foi substituído pelo social-democrata Andres Tarand, do Partido Moderado, que atuou como primeiro-ministro até abril de 1995. Por sua vez, nas eleições de 1995, a aliança que ganhou mais assentos no Riigikogu (41) foi a de centro-direita constituída pelo Partido da Coligação, pelo Partido Popular Rural, e pelo Partido do Centro. Conforme a lista de candidatos, Tiit Vähi foi estabelecido como primeiro-ministro. Entretanto, novamente o envolvimento em casos de corrupção levou à renúncia do chefe de governo: Vähi deixou o cargo em março de 1997. Depois disso, Mart Siimann, do Partido da Coalizão Estoniana, assumiu como primeiro-ministro até março de 1999.

Nas eleições seguintes ao Parlamento, em 1999, Mart Laar tornou-se chefe de Estado com a coalizão do União Pró-Pátria³⁹, o Partido da Reforma Estoniano, e os Moderados. Meses antes de completar seu mandato, ao início de 2002 Laar renunciou, diante do antagonismo de seu partido, o União Pró-Pátria, frente aos outros partidos da coalizão governamental. Siim Kallas, do Partido da Reforma Estoniano, que já era Ministro das Finanças, assumiu temporariamente o papel de primeiro-ministro.

Posteriormente, nas eleições do Riigikogu de 2003, Juhan Parts, do Partido Res Publica, foi escolhido pela aliança de centro-direita para ser o chefe de governo estoniano. Em 2005, Parts renunciou após o Parlamento adotar um voto de desconfiança contra seu ministro de justiça (CSPP, 2011a). Desse modo, Andrus Ansip, do Partido da Reforma Estoniano, foi incumbido ao cargo de primeiro-ministro até 2007, e depois foi readmitido por dois mandatos, de 2007 à 2011, e de 2011 até 2014. Ansip foi o primeiro chefe de governo a cumprir um mandato na Estônia independente, com a coalizão governamental do Partido do Centro, do Partido da Reforma Estoniano, da fusão do Pró-Pátria e do Res Pública, e do Partido Social democrata, antigo Partido Moderado. Entretanto, renunciou ao final de 2014 diante do cenário econômico e da baixa popularidade de seu governo (ESTONIA..., 2014).

Por conseguinte, Taavi Rõivas foi incumbido à função de assumir o governo entre março de 2014 e as próximas eleições do Riigikogu, previstas para março de 2015. As eleições parlamentares confirmaram seu cargo de primeiro-ministro pelo Partido da Reforma. Em novembro de 2016 a coalizão governamental pediu pela renúncia de Rõivas e levou ao Parlamento uma proposta para voto de desconfiança contra o primeiro-ministro, que foi

³⁹ O Pró-Pátria se uniu ao Partido pela Independência Nacional da Estônia em 1995 e formou a União Pró-Pátria.

aprovada pelo Riigikogu (PRIME..., 2016). O Presidente do Partido do Centro, Jüri Ratas, assumiu o cargo ao final de 2016 e permanece exercendo a função (PRESIDENT..., 2016). Percebe-se que, entre a independência e o momento atual, a Estônia passou por quatro votos de desconfiança no parlamento, diversas renúncias e reformulações governamentais. É possível ilustrar a constante modificação, fusão e fragmentação dos partidos no Báltico pelo fato de que em 2011 a Estônia foi o primeiro país pós-soviético no qual nenhum novo partido político estava competindo nas eleições parlamentares desde 1990 (AUERS, 2015).

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É preciso também considerar, por fim, as ideias da população no que diz respeito a representação da minoria russa. Algumas pesquisas de opinião realizadas ao longo dos anos 1990 e ao início dos anos 2000 demonstraram a posição dos cidadãos estonianos e letões sobre a Rússia, a minoria russa, e a política de cidadania desses Estados. As respostas dos cidadãos parecem refletir as medidas tomadas pelos governos do Báltico no período pós-independência. Diante da pergunta “Você pensa que o Estado russo é uma ameaça à paz e a segurança desse país?”, uma média de 80% dos estonianos considerou que a Rússia representava uma ameaça à Estônia, ao passo que cerca de 70% dos letões também consideraram tal situação. Conforme a tabela 01 abaixo, em 1993, logo após a independência, 84% dos estonianos e 73% dos letões consideraram Moscou como uma ameaça. Ao serem questionados sobre “Você pensa que o conflito entre a nacionalidade majoritária e os residentes russos são uma ameaça à paz e segurança desse país?”, mais de metade dos estonianos, e mais de 40% dos letões responderam ao questionamento de modo a confirmar a pergunta, de acordo com a tabela 02.

Tabela 01 - Você pensa que o Estado russo é uma ameaça à paz e a segurança desse país? (% de respostas positivas às perguntas - “sim”)

	1993	1995	1996	2000
Estonianos	84	81	81	78
Letões	73	70	68	66

Fonte: CSPP (2011c).

Tabela 02: Você pensa que o conflito entre a nacionalidade majoritária e os residentes russos são uma ameaça à paz e segurança desse país? (% de respostas positivas às perguntas - “sim”)

	1993	1995	1996	2000
Estonianos	69	50	57	53
Letões	46	42	41	43

Fonte: CSPP (2011c)

No que diz respeito às posições dos estonianos e letões sobre cidadania, ao serem questionados sobre “quem devia ser cidadão do país”, as respostas parecem estar de acordo com as políticas estabelecidas pelas Leis de Cidadania dos anos 1990 de Estônia e Letônia. A tabela 03 abaixo ilustra o argumento. Na primeira possibilidade, “aqueles cujas famílias já eram cidadãs antes de 1940”, uma média de 34% de estonianos e de 46% de letões concordaram com a pergunta. Frente à questão “todos que nasceram no país”, a média foi de cerca de 36% de concordância nas respostas tanto dos estonianos quanto dos letões. Entretanto, nos anos iniciais de constituição do Estado, nem mesmo 5% dos estonianos e letões concordaram que “todos que estivessem vivendo no país no momento da independência” deveriam receber cidadania. Ao mesmo tempo, entre 1995 e 2004, menos que 5% dos estonianos e letões acreditavam que “qualquer antigo cidadãos soviético que está vivendo no país” deveria receber cidadania.

Tabela 03: Qual dessas afirmações melhor representa suas visões sobre quem deve ser cidadão do país? (% de respostas positivas às perguntas - “sim”)

A: Aqueles cujas famílias já eram cidadãs antes de 1940

	1995	1996	2000	2004
Estonianos	34	44	33	25
Letões	46	41	28	29

B: Todos que nasceram no país

	1995	1996	2000	2004
Estonianos	29	34	36	47
Letões	28	33	41	41

C: Todos que estivessem vivendo no país no momento da independência

	1995	1996	2000	2004
Estonianos	3	2	9	11
Letões	4	4	7	12

D: Qualquer antigo cidadãos soviético que está vivendo no país

	1995	1996	2000	2004
Estonianos	1	1	1	3
Letões	1	2	4	5

Fonte: CSPP (2011c)

As tabelas acima ilustram a coincidência entre as ideias da população e as ações dos políticos. O motivo dessa coincidência é claro: a falta de legitimidade das lideranças políticas resulta na necessidade da elite justificar-se no poder por meio de práticas excludentes

relacionadas à Rússia e à minoria russa residente nesses países. Na Letônia e na Estônia, geralmente os partidos utilizam da oposição à Rússia para insular seus opositores e, ao mesmo tempo, justificar suas posições e ações políticas. Conforme Smirnov (2015)

Os sistemas partidários da Letônia e da Estônia são divididos em linhas étnicas. Como resultado, os partidos de oposição que representam uma proporção significativa de eleitores, incluindo a minoria de língua russa, não podem participar da coalizão governista ou do governo (SMIRNOV, 2015, p. 47).

O autor indica que a coalizão governante na Letônia nos anos 2000 empregou o nacionalismo como meio para legitimar-se no poder. O Harmonia, partido apoiado pela minoria russa, mesmo tendo ganho as eleições para o Parlamento em 2011 e 2014, não constituiu uma coalizão. Em vez disso, os partidos nacionalistas se uniram para formar o governo e excluir o Harmonia. Em 2011, por exemplo, os nacionalistas determinaram o reconhecimento da “ocupação soviética” e da “língua oficial letã” pelo Partido Harmonia, para que aderisse à coalizão governante (SMIRNOV, 2015).

Ainda conforme Smirnov (2015) a limitação dos direitos políticos e econômicos da minoria russa está relacionada à tentativa de conferir legitimidade

[...] aos grupos políticos levados ao poder pelos movimentos sociais - as "Frentes Populares" do Báltico. Essas organizações [...] criaram "órgãos governamentais paralelos", o que exigia uma base ideológica sólida para que conseguissem posições no poder. O nacionalismo étnico tornou-se o principal programa e base ideológica para as novas elites políticas. A doutrina declarada da continuidade dos Estados e a popularização da ideologia da "ocupação soviética" foram usadas para fortalecer a legitimidade do modelo etnocrático de democracia nos países Bálticos (SMIRNOV, 2015, p. 48).

O próprio caso das primeiras eleições parlamentares estonianas de 1992 também indicam a exclusão dos russos do processo político. Naquele período, 90% do eleitorado era estoniano, e a minoria russa havia sido privada do direito ao voto. Como resultado disso, o Riigikogu foi formado apenas por políticos estonianos (SMITH, 2003).

Do mesmo modo, a utilização de temas históricos como a ocupação soviética para separar os grupos da elite nacionalista e os “opositores” ao governo sugere que há um esforço para conferir legitimidade aos Estados soberanos da Letônia e da Estônia (SMIRNOV, 2015). Para Smirnov (2015) a instabilidade política no Báltico está vinculada à busca de um fundamento por parte dos governos que se referem à ideia de uma ameaça externa. No caso letão, percebe-se o discurso de valorização étnica e oposição à minoria russa para legitimar os partidos e as coalizões governantes. A Rússia também aparece nas manifestações de partidos

como o “outro externo”. Na Estônia a situação é bastante similar, sendo que os partidos geralmente fundamentam suas ações políticas por meio da exclusão e oposição ao período soviético, à Rússia como “outro externo”, e à minoria russa como “outro interno” (JAKOBSON et al, 2012).

Percebe-se, nesse sentido, uma relação entre a instabilidade política e a exclusão da minoria. Por um lado, há uma condição “estrutural”, retratada na construção dos Estados modernos letão e estoniano, estabelecida a partir da instituição de políticas e leis - especialmente aquelas referentes à cidadania e linguagem - de exclusão à minoria russa nesses países. A representação da Rússia como uma ameaça culminou no estatuto político criado aos “não-cidadãos”. Por outro lado, a inexistência de um fundamento ao Estado juntamente ao cenário político instável produziram uma situação “conjuntural” de instabilidade governamental na Letônia e na Estônia, que decorre da falta de legitimidade política das elites, as quais buscam um fundamento na oposição à minoria russa. Em síntese, a condição “estrutural” e “conjuntural” contribuem para que a construção estatal esteja circunscrita à oposição à minoria russa no Báltico.

O próximo capítulo será dedicado a demonstrar como se deu a associação da Letônia e da Estônia ao Conselho da Europa e à União Europeia no período pós-independência. O objetivo será constatar como se deu a adequação da construção estatal dos países Bálticos ao âmbito europeu, demonstrando o conflito entre uma abordagem excludente do Estado moderno, e um ímpeto pós-nacional de inclusão e respeito aos Direitos Humanos relacionado à adesão às instituições europeias.

4 A ADEQUAÇÃO DA LETÔNIA E DA ESTÔNIA ÀS CONDICIONALIDADES EUROPEIAS

Este capítulo tem como objetivo demonstrar como se deu a tentativa, ao mesmo tempo em que se construíam os Estados Bálticos, de adaptação às instituições europeias, baseadas em Direitos Fundamentais e em uma construção pós—nacional oposta ao exclusivismo do Estado moderno. O capítulo se propõe a identificar as modificações e adequações, no que diz respeito à legislação sobre cidadania, pelas quais Letônia e Estônia tiveram que passar para aderir à comunidade política europeia. Mais especificamente, avaliar em que medida as mudanças nas leis de cidadania foram impulsionadas pelo objetivo do Báltico de associar-se ao Conselho da Europa e à União Europeia.

Conforme indica Van Hoof (2011), Estônia e Letônia modificaram suas legislações referentes à cidadania em dois momentos específicos, e que estavam relacionados aos objetivos de ambos em aderir às instituições europeias. Inicialmente, na primeira metade dos anos 1990, o Conselho da Europa (CdE) teve mais influência na mudança das leis de cidadania, ao passo que de 1997 à 2004, a UE colaborou para alterações adicionais. Além disso, é importante mencionar que o percurso de associação dos países Bálticos às instituições europeias não ocorreu simultaneamente. Tanto no que diz respeito ao CdE quanto à UE, a Estônia foi convidada para aderir e participar de negociações antecipadamente à Letônia. Em maio de 1993 Tallin tornou-se país-membro do Conselho e ao final de 1997 foi convidada a iniciar negociações de adesão com a UE. Por sua vez, a associação letã ao CdE veio apenas em fevereiro de 1995, e as conversas para incorporação à União Europeia iniciaram ao final de 1998. Essa diferença temporal de adesão às organizações europeias se deu, principalmente, pela questão da cidadania e do tratamento das minorias nesses países.

Logo após a independência, Letônia e Estônia tornaram-se países-membros da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). A Organização prontamente se envolveu nas questões da minoria russa na região e pressionou por modificações nas políticas do Báltico. A OSCE trabalhava de duas formas: por meio das orientações do Alto Comissário para Minorias Nacionais, que teve um papel ativo na questão especialmente pela mediação que realizou com os governos letão e estoniano para a aprovação da legislação de cidadania, e as missões de longo prazo, que objetivavam contribuir para que as leis respeitassem os padrões regionais e internacionais. O Alto Comissário – por meio de cartas e pareceres - e a Missão da OSCE no país – pela capacidade conferida ao CdE para acompanhar

a situação política em Riga e Tallin - tiveram função substancial para a implementação de políticas de cidadania no Báltico (GALBREATH, 2004).

A seguir, o objetivo será demonstrar, a partir de dados empíricos, entrevistas, documentos e relatórios oficiais emitidos pelas instituições europeias, como se deu a adequação dos Estados letão e estoniano ao contexto pós-nacional europeu de respeito às minorias. Inicialmente, o capítulo irá tratar sobre a Letônia e o seu caminho de adesão ao CdE e à UE, evidenciando os pontos de ‘conflito’ entre a tentativa interna de garantir leis excludentes que justifiquem o Estado, por um lado, e o papel das condicionalidades para aderir às instituições europeias, por outro. A próxima seção tratará do caso da Estônia. Por fim, uma seção de conclusão finaliza o capítulo.

4.1 A LETÔNIA E A ADESÃO AO CONSELHO DA EUROPA

Como já visto no capítulo anterior, juntamente ao reestabelecimento da independência letã, a Constituição de 1922 e a Lei de Cidadania de 1919 foram restauradas. Assim sendo, a Lei de Cidadania letã de 1991 refletia a Letônia dos anos precedentes à incorporação soviética, e não considerava a situação dos “não-cidadãos” que, após a dissolução da URSS, ficaram sem nacionalidade. Depois dessa legislação inicial de 1991, a Lei de Cidadania foi estabelecida em 1994, e recebeu alterações em 1995, 1997, 1998 e 2013. Percebe-se que, as leis de cidadanias na Letônia evoluíram em conjunto às recomendações de organizações internacionais, especialmente do Conselho da Europa (CdE), da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), e da União Europeia (UE).

Apesar de ter aplicado para a adesão ao Conselho da Europa em setembro de 1991, a Letônia aceitou a instituição apenas em fevereiro de 1995, ao passo em que Estônia e Lituânia já haviam aderido à organização dois anos antes, em maio de 1993. O que contribuiu para que a Letônia não aderisse ao CdE no mesmo período que os demais países do Báltico foi o caráter exclusivo de suas leis sobre cidadania. Isso foi o que advertiu o parecer da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, em dezembro de 1993, em relação à solicitação letã: a inexistência de uma lei ou estatuto jurídico aos não-cidadãos⁴⁰ representava um entrave básico à possibilidade de adesão do país ao CdE (PACE, 1993a). Diante de tal avaliação, o país não pode permanecer apenas com sua legislação resgatada dos anos 1919, e foi necessário adequar à lei de cidadania às exigências europeias.

⁴⁰ Acepção do inglês, “non-citizens”.

A nova lei de cidadania, antes de ser promulgada em agosto de 1994, passou por algumas adequações indispensáveis para que a Letônia pudesse associar-se ao CdE. Em março de 1994 uma delegação da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa visitou a Letônia para discutir sobre a revisão da Lei de Cidadania, e para tratar sobre uma possível data para adesão do país ao CdE. Estava implícito, nesse sentido, a necessidade de reconsideração da legislação sobre cidadania à aceitação da Letônia ao Conselho. Em termos práticos, a avaliação da candidatura da Letônia ao CdE começou com a ponderação da legislação do país quanto à sua consonância com os princípios do Conselho e da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Posteriormente, visitas de delegações da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa em abril, junho e dezembro de 1992, conjuntamente ao monitoramento das eleições ao Parlamento em junho de 1993. A partir disso, o relatório da Assembleia Parlamentar indicou que “O único problema pendente [em relação à adesão letã ao CdE] é a lei sobre a cidadania, teremos que esperar até que esta lei seja adotada (PACE, 1994, online)”.

No Saeima, o debate parlamentar sobre cidadania envolveu a ideia da permissão da naturalização e, além disso, a quantidade de indivíduos que poderiam aplicar para o processo. Os rascunhos da Lei de Cidadania de 1994 sugeridos pelos partidos iam desde o extremo de não tolerar qualquer naturalização – proposta dos partidos Pátria e Liberdade, e Movimento pela Independência Nacional da Letônia (MINL) – até a concessão de cidadania a todos não-cidadãos residentes na Letônia – opção adotada pela Lituânia, e recomendada pelo partido Direitos Iguais. A proposição de concessão automática de cidadania era impraticável, uma vez que a retomada da legislação de 1919 em 1991 já havia definido o corpo de cidadãos letões, assim como a postura do Parlamento quanto à cessão de cidadania (DORODNOVA, 2003).

A proposta do partido Pátria e Liberdade foi fundamentada na Lei de Cidadania anterior à incorporação soviética da Letônia, e não previa naturalização para os não-cidadãos. Por sua vez, o texto proposto pelo partido do Movimento pela Independência Nacional da Letônia apesar de aceitar a naturalização, estabeleceu um sistema de cotas anuais para o processo que não poderia ultrapassar 0,1 por cento do crescimento natural da população letã – na prática, deste modo, a naturalização não ocorreria, ou seria extremamente restrita. Ao mesmo tempo, a proposição dos partidos Harmonia e *Latvia's Way* foi similar à proposta anterior de sistema de cotas. Entretanto, a primeira afirmava que as cotas seriam definidas a partir da conjuntura demográfica e econômica da Letônia, e a outra ressaltava a ideia de que as cotas eram fundamentais para garantir a o Estado-nação letão (DORODNOVA, 2003).

Em suma, o debate político para proposição da Lei de Cidadania em 1994 centrou-se sob duas perspectivas bastante restritivas. Inicialmente, a “abordagem radical”, nos termos definidos por Dorodnova (2003), que excluía qualquer possibilidade de naturalização dos não-cidadãos, sugerida pelo Bloco Nacional, composto principalmente pelo Pátria e Liberdade e o MINL. Por outro lado, “abordagem liberal”, indicada pelo *Latvia's Way*, propunha a naturalização por meio de cotas minuciosas e pouco flexíveis. O próprio Presidente Ulmanis, ao comentar sobre a Lei de Cidadania, justificou a postura do Parlamento ao indicar que as pessoas que durante o período soviético

[...] foram levadas à Letônia à força criam problemas para a sobrevivência futura do Estado e da nação letões. Não podemos resolver esta questão imediatamente concedendo cidadania a todos como a Europa está pedindo (MINISTRU..., 1994⁴¹ apud DORODNOVA, 2003, p. 34).

Tendo esse cenário em vista, os textos propostos no Parlamento para o estabelecimento de uma lei reformulada de cidadania passaram por modificações consideráveis após a recusa do CdE à adesão letã. Os rascunhos aprovados em novembro de 1993, e junho de 1994 foram adequados às considerações expostas pelo Conselho e culminaram na Lei de Cidadania promulgada em agosto de 1994, que representou um requisito essencial para a adesão letã ao Conselho. O documento de novembro definia cotas de naturalização para “[...] assegurar o desenvolvimento da Letônia como um Estado-nação único (PACE, 1994, online)”. O Conselho ponderou a colocação como discriminatória. Além disso, o próprio estabelecimento de cotas para o processo de naturalização foi criticado pelo CdE, indicando o texto inicial da legislação como impreciso e arbitral, uma vez que não oferecia nenhuma previsão sobre quando as pessoas que desejassem se naturalizar poderiam fazê-lo (PACE, 1994).

Ainda assim, as recomendações da OSCE, especialmente, fizeram com que a Letônia – sob a figura do primeiro-ministro e, posteriormente, do presidente - revisse alguns pontos antes da aprovação da Lei sobre Cidadania. Até mesmo o Alto Comissário havia declarado aos delegados da Letônia, durante um encontro da Assembleia Parlamentar da Organização, que caso as cotas de naturalização permanecessem, Riga não poderia aderir ao CdE. Assim sendo, em junho de 1994, o Conselho de Ministros sob a condução do primeiro ministro letão Valdis Birkavs solicitou que o presidente Ulmanis reenviasse a Lei de Cidadania ao Parlamento para que fosse reconsiderada. O apelo do Conselho ao Presidente baseou-se na

⁴¹ MINISTRU Kabineta ārkārtēja sēde. Ministru Kabineta aicinājums valsts Prezidentam. [Extraordinary Session of the Cabinet of Ministers. Appeal of the Cabinet of Ministers to the President of State], Latvijas Vēstnesis, 28 June 1994.

ideia de que o texto da Lei naquele momento estava ameaçando a adesão da Letônia não apenas ao CdE, mas punha em risco a própria integração à UE. Não associar-se à essas organizações ia de encontro aos objetivos de política exterior letã no que diz respeito à proteção da soberania estatal (DORODNOVA, 2003).

Ao retornar a Lei de Cidadania para reconsideração do Parlamento, Ulmanis ponderou que algumas recomendações deveriam ser aceitas e assumiu que seu veto ocorreu por considerações de política externa. Conforme as palavras do presidente:

A adoção da Lei de Cidadania também tem um aspecto de política externa. Recebi duas diligências do Conselho da Europa e da União Europeia. É nosso desejo integrar às estruturas europeias e respeitar os princípios e as normas jurídicas que constituem a base dessas organizações [...] (BEIDZOT..., 1994⁴² apud DORODNOVA, 2003, p. 34-35).

O texto de junho de 1994 propunha uma estimativa de tempo para a qual a naturalização ocorreria, entretanto, permitiria apenas que uma parcela de 0,1% do total de cidadãos letões participassem do processo anualmente⁴³. O Conselho se opôs à determinação e afirmou que tais medidas não respeitavam as normas europeias⁴⁴. O documento final, de junho de 1994, estabeleceu cotas, mas de maneira menos criteriosa, de acordo com a avaliação do Conselho⁴⁵. Apesar de membros das forças armadas ou serviços de segurança soviéticos, as cotas de naturalização previam categorias de pessoas por faixa etária que estariam aptas à naturalizarem-se em até 10 anos (PACE, 1994).

Não obstante, a Lei de Cidadania de 1994 não modificou a situação dos não-cidadãos. De acordo com o relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, os não-cidadãos

[...] permanecem sujeitos a decisões personalizadas e imprevisíveis em todos os níveis de governo e administração - e, portanto, em situações de insegurança e incerteza contínuas. [...] Independentemente da sua perspectiva ou aspiração de se

⁴² BEIDZOT mums ir ilgi gaidītais likums... [Finally We Have the Long-Awaited Law...], Latvijas Vēstnesis, no. 75, June 1994.

⁴³ Sob essa lógica, menos de duas mil pessoas poderiam ser naturalizadas por ano, sendo que existiam cerca de setecentas mil pessoas sem cidadania na Letônia. Diante disso, levaria 350 anos para que todas as pessoas pudessem participar do processo.

⁴⁴ Em uma entrevista no ano de 1999, Ole Espersen - membro da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e relator do caso letão quando da recusa do país para a adesão ao CdE - indicou que a ausência de uma lei de cidadania inicial, juntamente à limitação do processo de naturalização feito por cotas restritas contribuíram para a associação tardia da Letônia ao Conselho (MORRIS, 2003).

⁴⁵ Como existiam cerca de setecentas mil não-cidadãos, o governo letão afirmava que a imposição de cotas para naturalização era essencial para que não houvesse um acúmulo de solicitações ao processo de aquisição de cidadania. Para os atores envolvidos no processo, como a OSCE e a Assembleia Parlamentar do CdE, tal justificativa parecia plausível.

tornarem cidadãos, os "não-cidadãos" também esperam uma lei que defina seus direitos e *status* (PACE, 1994, online).

Além disso, o relatório da Assembleia indicou que seria necessário existir uma correspondência entre a Lei sobre Cidadania e a Lei sobre os estrangeiros. Ainda, os não-cidadãos que no período soviético eram residentes da República Soviética da Letônia e exerciam seus direitos enquanto cidadãos, deveriam, necessariamente, ter como garantia “[...] os mesmos direitos fundamentais que os letões, incluindo os que dizem respeito à residência, aos direitos econômicos (incluindo o direito de possuir uma residência [...]), e aos direitos sociais (PACE, 1994, online)”.

Ainda assim, existiam diversas comprovações de que os não-cidadãos estavam sendo claramente discriminados⁴⁶. A posição do Conselho foi a de afirmar que tais restrições aos não-cidadãos não estavam de acordo com os princípios europeus de Direitos Humanos, especialmente no que tange à liberdade de movimentação dessas pessoas⁴⁷. Ademais, a concessão de vistos permanentes ou temporários de residência aos não-cidadãos se conformava como uma prática injusta e personalizada. Frente a esse cenário, o relatório do Conselho apontou a necessidade de uma lei que pudesse amenizar a situação dos não-cidadãos e que estivesse de acordo com a Convenção Europeia de Direitos Humanos, sem distinções tendenciosas e injustas entre cidadãos e não-cidadãos (PACE, 1994).

Nesse sentido, fica explícito que o tema da cidadania na adesão tardia da Letônia ao CdE estava relacionado também à inexistência de um regulamento para os não-cidadãos (PACE, 1995). Assim sendo, após a aprovação da lei em julho de 1994, o governo da Letônia “comprometeu-se a prosseguir as suas consultas e cooperação com o Conselho da Europa na aplicação da lei sobre a cidadania, e na elaboração de uma lei sobre os direitos e o estatuto dos não-cidadãos” (PACE, 1994, online). Foi a partir do comprometimento letão para com a adoção de uma lei específica para os não-cidadãos que a adesão da Letônia ao CdE foi considerada (PACE, 1994). Nesse sentido, foi adotada em 1995 a Lei sobre o *status dos antigos cidadãos da URSS, sem a cidadania da República da Letônia ou qualquer outro país*.

⁴⁶ O parecer da Assembleia do Conselho cita um relatório emitido pela Liga de Pessoas Apátridas que indica ao menos trinta e duas diferenciações feitas entre os letões e os não-cidadãos do país, isso ainda em 1994. O relatório inclui restrições que tem relação com vínculos empregatícios proibidos aos não-cidadãos - qualquer cargo estatal e profissões como juiz, policial, oficial civil, bombeiro -, além de interdição à propriedade de terras, à constituição de sociedades anônimas e à posse de armas de fogo. Entretanto, o mais significativo direito que os não-cidadãos são privados é o direito ao voto (PACE, 1994).

⁴⁷ É importante ressaltar que antes da promulgação da Lei sobre o *status* dos não-cidadãos em 1995, a despeito de passaportes soviéticos antigos, essas pessoas não tinham documentos para sair do país.

Além dessas considerações, a Assembleia Parlamentar do Conselho estabeleceu também a necessidade de fundação de uma comissão parlamentar específica para o tema da cidadania, e de um conselho que monitorasse os direitos humanos no país, independentemente do governo. Também, o relatório da Assembleia definiu que a Letônia deveria

[...] assinar a Convenção Europeia de Direitos Humanos no momento da adesão; Ratificar a Convenção Europeia de Direitos Humanos e seus Protocolos [...] num prazo que, [...] não deverá normalmente exceder um ano a contar da data da adesão; [...] Estudar, com vista à ratificação, a Carta Social do Conselho da Europa e conduzir uma política em conformidade com os princípios enunciados nesta Carta e na Recomendação 1201 (1993) da Assembleia sobre a questão de um protocolo adicional à Convenção Europeia de Direitos Humanos sobre os direitos das minorias nacionais [...] (PACE, 1994, online).

Com todas essas observações, a Letônia estava sendo convidada a aderir ao Conselho da Europa. Após considerar as recomendações do CdE, a Lei de Cidadania foi aprovada em 22 de junho de 1994, e em 29 de junho o Conselho da Europa afirmou que a presente legislação estava de acordo com as exigências para que a Letônia aderisse ao CdE. Assim sendo, em janeiro de 1995, Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa aprovou a associação letã ao Conselho, e em 10 de fevereiro de 1995 a Letônia foi incorporada ao regimento jurídico do CdE como Estado-membro (PACE, 1995; MORRIS, 2003).

Dorodnova (2003) apresenta uma visão cética sobre a adequação da legislação letã às recomendações internacionais na primeira metade dos anos 1990. Para a autora, o artigo 14º da Lei de Cidadania, que discorria sobre as cotas de naturalização, ainda que modificado, não passou por nenhuma alteração muito significativa. A limitação de naturalização de 0,1% foi retirada, mas, como contrapartida, o prazo geral para naturalização ocorrer foi estendido. O texto revisado da lei indicava possíveis datas para aplicar ao processo de naturalização para aqueles que não haviam nascido na Letônia. Ainda assim, um número muito reduzido de pessoas estavam aptas a participar do processo nos primeiros anos de aprovação da lei⁴⁸. Ao contrário do que havia sido recomendado por van der Stoel, a naturalização não seria um processo breve (DORODNOVA, 2003).

Por sua vez, conforme indica Morris (2003), a influência do CdE sobre as políticas de cidadania da Letônia foi crucial justamente no momento em que o país desejava aceder ao Conselho. Os objetivos de Riga em associar-se ao CdE contribuíram para que os parlamentares do Saeima considerassem as recomendações das instituições europeias. As sugestões propostas pelo relatório da Assembleia Parlamentar do CdE impulsionaram novas

⁴⁸ Conforme já demonstrado pelo Quadro 01, no capítulo 3, página 48.

discussões parlamentares que buscaram observar os critérios europeus ao reformular a legislação sobre cidadania⁴⁹ (MORRIS, 2003).

De fato, a versão aprovada da Lei de Cidadania de 1994 não contemplou todas as sugestões do Alto Comissário das Minorias Nacionais. Porém, é preciso considerar que algumas recomendações como o estabelecimento de alguns prazos para a naturalização e a isenção de testes de idioma e história para deficientes foram aceitas. Apesar disso, a prioridade de naturalização para os apátridas, a questão de crianças sem cidadania, e a possibilidade de dupla cidadania, não foram consideradas pelo Parlamento e puderam ser discutidas apenas mais tarde, a partir do objetivo letão de associação à UE (DORODNOVA, 2003; MORRIS, 2003). Entretanto, é importante notar que o objetivo de adesão ao CdE fez com que a Letônia fosse vinculada a diversos mecanismos do regimento europeu, e, sobretudo, que o país tomasse alguma atitude com relação ao *status* da minoria russa em seu território. Ainda que bastante discutível e controverso, ao fim e ao cabo, a possibilidade de naturalização e o estatuto dos “não-cidadãos” foram criados a partir das sugestões da OSCE e das definições da Assembleia Parlamentar para adesão ao Conselho.

4.2 A LETÔNIA E A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA

A adesão à UE está condicionada ao cumprimento de critérios específicos para início das negociações, e a três documentos: o Acordo Europeu, a Parceria de Adesão e o Programa Nacional para a Adopção do *Acquis Communautaire*⁵⁰. Ao longo dos anos 1990, a UE formalizou acordos de associação, os chamados acordos europeus, com os dez países do centro e do leste europeu que posteriormente viriam à aderir a União. Em síntese, os acordos europeus tem como função estabelecer a base jurídica para o relacionamento bilateral entre a União e o futuro país-membro. Ao mesmo tempo, o acordo indica o objetivo dos países associados em aderirem à União. Os três países Bálticos assinaram o acordo europeu em junho de 1995, e em fevereiro de 1998 o acordo entrou em vigor. No mesmo período da

⁴⁹ Depois disso foram aprovados alguns instrumentos legais do Conselho com relação ao tema da cidadania: em 1997, a Convenção Europeia sobre Nacionalidade, que entrou em vigor no início de 2000. A Letônia assinou em maio de 2001, mas não ratificou, enquanto a Estônia não é signatária da Convenção. Além disso, em 2006, a Convenção sobre a Apatridia em relação à Sucessão Estatal, da qual nem Letônia, nem Estônia são signatárias.

⁵⁰ O *Acquis Communautaire* diz respeito à legislação acumulada, aos atos e decisões judiciais que constituem o corpo jurídico da UE.

assinatura dos acordos, vieram as solicitações de adesão de Letônia e Estônia, em 13 de outubro e 24 de novembro de 1995, respectivamente (EU, 2001).

Os requisitos básicos para a adesão encontram-se no artigo 49º do Tratado da UE, o qual estabelece que "Qualquer Estado europeu que respeite os princípios estabelecidos no artigo 2º e que esteja comprometido a promovê-los pode ser aplicável para se tornar membro da União⁵¹ (EU, 2012, p. 31)". Além desse artigo, quando da possibilidade de alargamento da UE ao final da guerra fria, a União estabeleceu, no Conselho Europeu de Copenhague em 1993, alguns critérios específicos que os países que almejassem aderir à UE deveriam cumprir. Os critérios de Copenhague, como são denominados os requisitos estabelecidos pelo Conselho naquele momento, demandam que o país aspirante apresente:

A estabilidade das instituições que garantem a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção das minorias; a existência de uma economia de mercado em funcionamento, bem como a capacidade de fazer face à pressão da concorrência e às forças de mercado na União; a capacidade de assumir as obrigações de adesão, incluindo a adesão aos objetivos da união política, econômica e monetária (EU, 2001, p. 8).

Assim que o país candidato cumprir com os critérios de Copenhague, é possível iniciar a adesão (EU, 2001).

Ao final de 1995, a Comissão Europeia foi instada a fornecer uma avaliação sobre as solicitações de adesão dos países candidatos. Diante disso, em julho de 1997, a Comissão apresentou seu parecer demonstrando uma análise sobre a evolução de cada país no que se refere aos critérios para adesão, a partir de um documento denominado Agenda 2000. O primeiro relatório, então, recomendou que, além de República Checa, Hungria, Polônia, Eslovênia e Chipre, a Estônia poderia iniciar as negociações de adesão com a União em 1997. Apenas dois anos mais tarde, a Letônia pôde participar das negociações para adesão, uma vez que cumpria os critérios definidos para iniciar tal processo (EU, 2001).

Além disso, ao final de 1997 o Conselho Europeu estabeleceu a Parceria de Adesão, que consiste em um documento para cada país candidato que indica as prioridades para a preparação à adesão. Em 1999, as recomendações nas parcerias de adesão de Estônia e Letônia alertavam para critérios políticos e solicitavam a aplicação de “[...] medidas concretas para a integração dos não-cidadãos, incluindo a formação linguística, e prestação de apoio

⁵¹ Artigo 2º do Tratado da União Europeia define que “A União se assenta nos valores do respeito da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes à minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros numa sociedade em que prevalece o pluralismo, a não-discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres (EU, 2012, p. 5)”

financeiro necessário (EU, 2001, p. 13)”. A partir disso, os países associados compuseram um documento nomeado Programa Nacional para a Adopção do *Acquis Communautaire*. Esse Programa inclui a maneira pela qual o país pretende cumprir as prioridades da Parceria de Adesão e, por conseguinte, preparar sua adesão à União.

As negociações de adesão autorizadas pela Comissão Europeia em 1997 e 1999 foram realizadas pelo Conselho Europeu em março 1998, com a Estônia, e apenas em fevereiro 2000 com a Letônia. O papel do Conselho foi acompanhar o cumprimento dos compromissos assumidos nas negociações. Após a conclusão das negociações, um Tratado de Adesão foi realizado, incorporando as adequações feitas por cada país associado, e esse precisava da aprovação do Conselho e do Parlamento Europeu. Depois disso, o Tratado devia ser assinado e ratificado por cada país, e com a conclusão desse processo e a entrada do acordo em vigor, o país candidato era aceito como Estado-membro da UE (EU, 2001).

A Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) também influenciou na aprovação das leis de cidadania e no delineamento do processo de naturalização após 1994. Mais precisamente, a UE pode acompanhar a situação das minorias na Letônia por meio das missões da OSCE e da atuação do Alto Comissário para Minorias Nacionais, Max van der Stoel. O principal papel assumido pela OSCE foi a indicação de “uma direção normativa para as políticas relacionadas às minorias (GALBREATH, 2004, p. 18)” na Letônia. Além disso, institucionalmente os meios que a UE utilizou para avaliar as políticas letãs foram as visitas do Parlamento Europeu ao país para monitorar os avanços realizados, e, ao mesmo tempo, os Relatórios da Comissão Europeia.

Os relatórios da OSCE indicavam pontualmente ao governo letão o que seria necessário ajustar na legislação do país para que essa respeitasse aos compromissos internacionais existentes ou já aderidos pela Letônia. Entretanto, o processo de adequação das leis internas às recomendações internacionais não foi simples. O parlamento muitas vezes descrevia a atenção internacional dada ao assunto como “pressão” externa ao país, poucas vezes concordava com as sugestões das instituições europeias, e também buscava lacunas de interpretação nas recomendações⁵². Ao mesmo tempo, aos presidentes restava a função de mediar as ideias do Parlamento às recomendações internacionais para cumprir o objetivo de

⁵² Um exemplo disso é o processo de aprovação da Lei de Cidadania de 1994. O Alto Comissário da OSCE havia feito recomendações para retirar o sistema de cotas de naturalização do texto da lei, e os parlamentares de fato tiraram o termo “cotas” da lei, entretanto, o princípio de limitar a naturalização permaneceu, apenas sob outra denominação (DORODNOVA, 2003).

aderir às instituições europeias⁵³. Nada obstante, a Letônia precisou ser preterida das negociações iniciais para adesão à UE em 1997, para então considerar as recomendações europeias. Ao final de 1999, quando Riga aderiu às negociações da União a legislação do país estava em conformidade com as indicações dos relatórios OSCE e da UE (MORRIS, 2003).

O pedido de adesão da Letônia à UE em 24 de novembro de 1995 foi respondido em 1997 pela avaliação da Comissão Europeia sobre os critérios de Copenhague aplicados ao país, com o relatório nomeado Agenda 2000. As principais sugestões da UE com relação às políticas de cidadania na Letônia, contidas no relatório, eram sobre a questão da limitação da naturalização por grupos específicos, e, ao mesmo tempo sobre a concessão de cidadania às crianças nascidas em território letão filhas de não-cidadãos. Quanto à primeira consideração, o argumento do relatório da Comissão Europeia era de que, diante do baixo fluxo de requisições para participar do processo de naturalização, não havia justificativa para um sistema de naturalização restrito. Entre 1995 e 1997, das 7.170 pessoas que aplicaram para o processo de naturalização, apenas 4.700 pessoas foram naturalizadas, cerca de 5% do número total de indivíduos que estavam aptos a realizar o processo (EC, 1997b).

Além disso, a Comissão também indicou que havia necessidade de acelerar a naturalização, diminuir os custos do processo, e minimizar as distinções existentes entre cidadãos letões e não-cidadãos. Quanto às tarifas do processo, dados do anuário estatístico letão indicam que a média do salário mensal líquido era de 97 lats (moeda letã anterior à adesão do Euro, em 2014) ao final dos anos 1990, sendo que a taxa de aplicação para a naturalização era de 30 lats (MORRIS, 2003). Diante disso, em julho de 1997, a Letônia reviu o valor cobrado para a naturalização, diminuiu de 30 para 15 lats, e estabeleceu alguns grupos específicos, como órfãos ou pessoas com baixa renda, que poderiam pagar ainda menos ou até serem isentos do pagamento para participação do processo.

Igualmente, o mesmo relatório da Comissão Europeia aconselhou que a naturalização de crianças apátridas nascidas na Letônia deveria ser simplificada, de acordo com a Convenção Europeia de Nacionalidade do CdE⁵⁴. Ademais, a UE indicava que não deveria haver necessidade de conhecimento do idioma letão para receber o seguro-desemprego, tampouco a exigência de fluência na língua para candidatos às eleições e posições estratégicas de cargos governamentais. No mesmo sentido, quanto à restrição de profissões para os não-

⁵³ Em três momentos o veto presidencial foi utilizado durante os anos 1990. Em junho de 1994, o presidente Guntis Ulmanis reenviou a Lei de Cidadania de 1994 para reconsideração do Parlamento, assim como o fez em 1998 com as leis trabalhistas. Por sua vez, Vaira Vīķe-Freiberga reenviou a Lei de Linguagem em julho de 1999 ao Saeima para revisão (DORODNOVA, 2003).

⁵⁴ A Letônia assinou a referente Convenção em maio de 2001, mas ainda não ratificou.

cidadãos, o relatório advertiu que a entrada de cidadãos da União Europeia no mercado de trabalho letão poderia agravar ainda mais a discriminação para com os não-cidadãos. Ao mesmo tempo em que a Comissão solicitou tratamento igual para cidadãos e não-cidadãos, também indicou que a integração na sociedade letã poderia ser acelerada pela concessão de direitos políticos, ao menos no âmbito local, para os não-cidadãos (EC, 1997b).

Com tais reservas, a Comissão Europeia considerou que

A Letônia apresenta as características de uma democracia, com instituições estáveis, garantindo o Estado de direito, os direitos humanos e o respeito e a proteção das minorias. Mas, é necessário tomar medidas para acelerar a taxa de naturalização dos não-cidadãos russos, a fim de permitir uma melhor integração na sociedade letã; [...] À luz destas considerações, a Comissão considera que as negociações com vista à adesão à União Europeia devem ser iniciadas com a Letônia logo que tenha registado progressos suficientes no que diz respeito à satisfação das condições de adesão definidas pelo Conselho Europeu de Copenhague⁵⁵ (EC, 1997b, p. 114).

Logo após a aprovação da Lei de Cidadania em 1994, o presidente foi questionado por instituições europeias e internacionais. Diante disso, Ulmanis declarou que a ocupação soviética e suas implicações obrigavam o país a adotar uma legislação sobre cidadania que não podia ser compatível com os parâmetros europeus (MORRIS, 2003).

Com efeito, no período que seguiu à Lei de 1994 o debate sobre o tema da cidadania praticamente inexistiu no Parlamento. O governo era formado por uma coalizão partidária de centro-direita que envolvia o Pátria e Liberdade, o Movimento pela Independência Nacional da Letônia (MNIL), a União dos Agricultores da Letônia, o Partido da Unidade da Letônia, o *Latvia's Way* e o Partido Democrático. Conforme indica Dorodnova (2003, p. 44), a discussão sobre a legislação de cidadania e, especialmente, modificações que objetivassem simplificar o processo de naturalização de não-cidadãos era um “[...] tabu completo”.

O que demonstra a complexidade do tema é que existiu um Acordo de Formação de Governo, sob a liderança do primeiro-ministro Andris Šķēle, que citava uma cláusula que não permitia que a coalizão governamental começasse ou apoiasse modificações no cerne da Lei de Cidadania ou na Lei sobre os não-cidadãos⁵⁶. Assim sendo, mesmo as forças mais moderadas que faziam parte da coalizão governista e que estariam dispostas a ponderar emendas restritivas à legislação, tiveram que agir consoante ao acordo feito com os nacionalistas mais radicais, para evitar uma crise governamental (DORODNOVA, 2003).

⁵⁵ Além dessas considerações, dois outros pontos, um referente à economia e outro ao mercado comum europeu foram destacados no parecer como questões que precisavam avançar para que a adesão letã à UE fosse considerada.

⁵⁶ A exceção para isso era o caso de 10% do eleitorado propor alguma mudança à legislação.

Diante desse cenário, nenhuma alteração na legislação foi feita até o início 1997. Em uma visita à Letônia em 1996 o Alto Comissário da OSCE discutiu sobre questões de naturalização e também sobre os não-cidadãos com o presidente e o ministro das relações exteriores. Depois disso, em 1997, em uma carta endereçada ao governo letão, Van der Stoel pediu pela retirada do sistema de grupos para naturalização, e pela simplificação dos testes de cidadania. Além disso, a questão dos baixos índices de naturalização também foi tema de uma carta do Comissário. Para van der Stoel, isso era reflexo da complexidade dos exames para naturalização, o que justificava a facilitação dos testes. Ainda, o Comissário recomendou que a Letônia considerasse sobre a concessão de cidadania às crianças filhas de pais apátridas, uma vez que isso estaria de acordo com as convenções assinadas pelo país, como a Convenção sobre Direitos das Crianças e a Convenção Europeia de Nacionalidade. Van der Stoel até mesmo questionou a relevância de algumas questões dos exames de naturalização, como a necessidade dos candidatos saberem sobre a política educacional sueca do século XVII (OSCE, 1997c).

Em fevereiro de 1997, algumas alterações na Lei de Cidadania foram feitas, mas tratavam apenas de ajustes técnicos e de revisão de frases. Em outra visita à Letônia em abril do mesmo ano, o alto comissário da OSCE para minorias nacionais, van der Stoel, indicou que a rigidez e complexidade dos testes de cidadania estavam dificultando a naturalização. As principais questões quanto ao processo de naturalização eram o formato das leis que permitiam apatridia às crianças nascidas em território letão, exigiam que pessoas com mais de 65 anos realizassem as provas de idioma, e as próprias taxas elevadas do processo. Ainda em 1997, o chefe da missão da OSCE na Letônia, Charles Magee, também ressaltou que a naturalização no país deveria ser facilitada e que a simplificação do processo poderia contribuir para a aproximação letã à UE (MORRIS, 2003).

Nesse momento, o presidente passou a endossar as recomendações de van der Stoel. Em abril de 1997, Ulmanis criticou publicamente o sistema de grupos para naturalização, e afirmou que se a Letônia quisesse aproximar-se e representar um Estado europeu moderno, isso não seria feito por meio da manutenção de um processo de naturalização restrito. Em contrapartida a isso, o partido Pátria e Liberdade da coalizão governista declarou que mudanças na legislação sobre cidadania iriam resultar na queda do governo. Em uma carta ao governo letão em maio de 1997, o Alto Comissário das Minorias Nacionais fez um “forte apelo” pela retirada do sistema de grupos para naturalização. Conforme van der Stoel, os próprios testes envolvidos no processo de concessão de cidadania já garantiam que não

houvesse uma enxurrada de pedidos de naturalização, o que tornava o sistema de grupos injustificável (DORODNOVA, 2003).

Entretanto, mesmo com as sugestões da OSCE, a Letônia não realizou nenhuma alteração em suas leis. Logo depois, em julho, com o parecer da Comissão Europeia, “A UE já havia deixado claro que a liberalização da Lei de Cidadania e a integração da população de não-cidadãos eram pré-requisitos para [a Letônia] atingir os critérios políticos [de adesão à UE] (MORRIS, 2003, p. 23)”. A opinião emitida pela Comissão foi bastante similar às observações que van der Stoep já vinha fazendo. A CE indicou que o processo de naturalização deveria ser acelerado, e que o país deveria promover iniciativas para garantir a igualdade de tratamento para as minorias e os não-cidadãos (EC, 1997b).

A conjuntura do período era de instabilidade política, vista na renúncia do governo de Andris Šķēle ao final de julho de 1997. Diante disso, Guntars Krasts, do partido nacionalista Pátria e Liberdade, foi indicado pelo presidente para constituir um novo governo. Tendo em vista o rascunho inicial de lei de cidadania proposto pelo partido, parecia muito improvável que uma coalizão com a ideia de impedir qualquer tipo de naturalização fosse aprovar medidas para simplificar o processo. De maneira similar ao governo antecedente, a coalizão de Krasts aprovou uma diretiva que afirmava que a legislação de cidadania poderia ser modificada apenas caso houvesse consenso entre todas as facções parlamentares. O Conselho de Naturalização, criado pelo impulso das recomendações da OSCE e que era independente do governo, propôs a eliminação do sistema de grupos da legislação. Em seguida, o Pátria e Liberdade ameaçou desfazer a coalizão e deixar o governo (DORODNOVA, 2003).

Em dezembro de 1997, a Letônia não foi aceita nas negociações de adesão da UE. Após a negativa europeia, o presidente e o Parlamento⁵⁷ preocuparam-se em modificar a legislação letã sobre cidadania, conforme os termos da UE, baseados nas recomendações da OSCE. Diante disso, começaram as negociações sobre o texto para emenda da Lei de Cidadania, e a Europa esteve presente nas recomendações para adequar a legislação. O primeiro Relatório sobre o Progresso da Letônia para Adesão à UE, escrito em 1998, alertava para o fato de que a Letônia ainda não havia ratificado a Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais e a Carta Social Europeia. Ademais, o documento indicava que o sistema de naturalização por grupos de pessoas (faixa etária e local de nascimento) da Lei de 1994 estava freando o processo de naturalização (EC, 1998b). A UE julgou que as

⁵⁷ O Pátria e Liberdade/MINL, partido conservador letão, não apoiou as tentativas de modificação das leis de cidadania. Ao contrário disso, o partido tinha como plataforma política a valorização do idioma letão e a limitação do processo de naturalização aos não-cidadãos.

recomendações da OSCE feitas por van der Stoel à Letônia deveriam ser consideradas. A questão da necessidade de naturalização das crianças que nasciam na Letônia, filhas de pais não-cidadãos, não estava de acordo com as práticas internacionais.

Apenas em abril de 1998, depois de muita resistência para com as recomendações internacionais, que o governo aceitou por modificações na Lei de Cidadania, pela retirada do sistema de grupos do processo de naturalização e pela consideração sobre a concessão de cidadania às crianças apátridas. A aceitação das mudanças pela coalizão do primeiro-ministro Krasts, do Pátria e Liberdade, foi inesperada, diante da posição que o partido havia assumido desde a independência do país. Em uma entrevista com um membro do partido e antigo ministro da educação, Māris Grīnblats, percebe-se o sentido prático da decisão de aceitar as modificações na legislação, em razão do objetivo em aderir à UE. A coalizão decidiu abordar as questões de cidadania uma vez que

Tornou-se claro que o apoio do Ocidente à Letônia contra a pressão da Rússia só será possível se a Letônia der um passo para a observação das recomendações dos especialistas ocidentais. Com certeza, podemos discutir se as opiniões dos peritos baseiam-se na plena compreensão da situação histórica e política interna na Letônia, mas se o movimento para a UE e a OTAN parar, as consequências poderão ser ainda mais graves do que a adoção das emendas à Lei da Cidadania. [...]Na situação atual, a Letônia não tem mais nada a fazer, senão fazer certas concessões, mantendo ao mesmo tempo alguns princípios indiscutíveis no que se refere à questão da cidadania. [...] A participação do Pátria e Liberdade e do Movimento pela Independência Nacional da Letônia nas negociações sobre as emendas à Lei de Cidadania é um passo taticamente importante (Peterson, 1998⁵⁸ apud DORODNOVA, 2003, p. 51).

As discussões no Saeima sobre as emendas da Lei de Cidadania foram acompanhadas pelas instituições europeias, porque naquele momento já estava clara a resistência dos partidos nacionalistas que tentavam bloquear mudanças na legislação. A sugestão europeia foi orientar o Parlamento “[...] a adotar as emendas no procedimento de urgência, isto é, em apenas duas (em vez de três) leituras (DORODNOVA, 2003, p. 51)”. Em junho, no período em que o Parlamento estava votando a emenda à Lei de Cidadania, Ulmanis apelou para que os parlamentares aceitassem as modificações, conforme as recomendações europeias. Apesar do pedido presidencial, o primeiro-ministro Guntars Krasts e o Pátria e Liberdade/MNIL estavam dificultando a aprovação da emenda (DORODNOVA, 2003).

No dia da votação da emenda, Tony Blair, que em 1998 ocupava a presidência da UE, escreveu ao Primeiro Ministro letão, Guntars Krasts, alertando sobre a repercussão negativa

⁵⁸ Petersons 1998, (Interview with Grīnblats, member of "Fatherland and Freedom", ex-minister of education in Nacionālā Neatkarība, 29 April).

que a recusa em aceitar às recomendações do Alto Comissário das Minorias Nacionais teria para a aceitação letã às negociações da UE. Ademais, Blair afirmou que esperava que Krasts não medisse esforços para adequar a legislação de seu país aos parâmetros internacionais (LCHR, 2004). Apesar das recomendações internacionais, o Parlamento não adotou a lei em caráter de urgência e, após a aprovação da segunda leitura em junho de 1998, os parlamentares contrários à emenda tentaram adiar a admissão final da lei. A reação presidencial foi pressionar o primeiro-ministro, afirmando que caso não convocasse uma sessão extraordinária para aprovação da lei em junho, o próprio Ulmanis utilizaria de suas prerrogativas para tal. Krasts não cedeu ao pedido do presidente, mas os parlamentares o fizeram. Na sessão de 22 de julho de 1998, a Lei de Cidadania foi emendada, mas foi de fato incorporada à constituição apenas depois de um referendo (DORODNOVA, 2003).

Porém, no intervalo entre a aprovação da Lei e o referendo, os partidos nacionalistas permaneceram na tentativa de impedir que a emenda fosse adotada, a exemplo da afirmação dos observadores do CdE de que a formulação da pergunta do referendo era ambígua⁵⁹. Ainda assim, o resultado do referendo foi favorável a adoção das emendas na legislação letã. A Comissão Europeia emitiu uma nota saudando o resultado positivo do referendo na Letônia e indicou que a decisão estava em conformidade com as recomendações feitas ao país no relatório da Comissão em 1997. Apesar da resistência de parte do parlamento e do próprio governo letão em aderir às recomendações do Alto Comissário das Minorias Nacionais, Dorodnova (2003) argumenta que o papel da OSCE, na figura de van der Stoep, foi essencial na alteração da Lei de Cidadania. Mas é fato que, sem o apoio de outras instituições europeias o poder político do Comissário não seria o mesmo.

Após os debates sobre a revisão da Lei de Cidadania ao final dos anos 1990, já em 1997 iniciaram as iniciativas para regular a Lei de Linguagem. As forças mais nacionalistas do governo que sentiam que haviam cedido às emendas na Lei de Cidadania, buscaram aprovar uma legislação restritiva e excludente como uma espécie de compensação pelo fim do sistema de grupos. Isso se refletiu na Lei referente à linguagem que compreenderia e regularia o nível de proficiência não apenas no âmbito público, mas também na esfera privada. A reação das instituições europeias foi imediata (DORODNOVA, 2003; GALBREATH, 2004). A UE criticou a legislação por estabelecer regulações excessivas ao âmbito privado, o que gerou preocupação inclusive para empresas da União que quisessem se estabelecer no país.

⁵⁹ A pergunta do referendo era: “Você quer que a lei de 22 de junho de 1998 ‘As Emendas à Lei de Cidadania’ seja revogada?” A resposta dos cidadãos deveria ser “a favor” ou “contra”. Nesse sentido, caso concordasse com as emendas deveria votar “contra”, mas se fosse contrário às alterações deveria votar “a favor”. (DORODNOVA, 2003).

Novamente, a UE pressionou a Letônia afirmando que caso optasse pela adoção de uma lei excludente, a possibilidade de adesão de Riga às negociações para a União estaria comprometida (MORRIS, 2003).

No início de 1999, van der Stoel, em correspondência com o governo letão, afirmou que a proposta de Lei tinha muitas contradições com os parâmetros da legislação internacional. De acordo com o Comissário, a Lei infringia liberdades e direitos das minorias, inclusive no âmbito privado. Além disso, van der Stoel destacou também que a aprovação de tal lei tão excludente poderia afetar a adesão letã à EU (MORRIS, 2003). Até mesmo a Comissão Europeia se manifestou e enviou um relatório ao Parlamento letão para consideração da lei com a possível associação à União. Para a Comissão, as limitações que a legislação impunha às empresas privadas, e até mesmo aos cidadãos da UE, que não poderiam trabalhar na Letônia sem a proficiência do idioma, estavam em desacordo com o Acordo Europeu para associação de Riga à UE (DORODNOVA, 2003).

Parte do Parlamento estava disposto a considerar as recomendações do Alto Comissário das Minorias Nacionais, e buscaram adiar a aprovação da Lei. Entretanto, os partidos Pátria e Liberdade/MNIL, Social Democrata e Partido do Povo, tentaram avançar a legislação o mais brevemente possível. Para isso, foi solicitada uma sessão extraordinária do Parlamento e, a despeito das recomendações internacionais e internas –o ministro das relações exteriores Valdis Birkavs alertou sobre as implicações negativas da aprovação dessa lei - o Saeima seguiu com a tentativa de aprovar a legislação. Nesse mesmo momento, a instabilidade política era marcada pela renúncia do primeiro-ministro, dois dias antes da votação da lei, e pela crise governamental desencadeada por esse fato. Ainda assim, a Lei de Linguagem foi adotada⁶⁰ e coincidiu com o dia da eleição da presidente Vaira Vīķe-Freiberga, 8 de julho de 1999 (DORODNOVA, 2003).

Nem mesmo uma semana após sua posse, a presidente retornou a Lei de Linguagem ao Parlamento. Ao mesmo tempo, escreveu uma carta que expunha que a lei estava em desacordo tanto com compromissos internacionais, quanto com a própria constituição do país. A OSCE percebeu de maneira positiva o veto presidencial. As orientações internacionais sobre o aspecto privado da Lei de Linguagem levaram a uma alteração no texto da legislação. Conforme o artigo 2º, parágrafo 2º da Lei:

⁶⁰ A distribuição dos votos no Saeima foi a seguinte: 73 parlamentares a favor da aprovação da lei, 16 contra e 8 abstenções. Os votos a favor foram dos partidos Pátria e Liberdade/MNLI, Social Democrata, Partido do Povo e *Latvia's Way*. Os votos contra foram do partido Direitos Humanos e Letônia Unida. As abstenções foram do Partido Novo.

A utilização da língua nas instituições, organizações e empresas privadas, e no que diz respeito aos trabalhadores independentes deve ser regulada na medida em que as suas atividades se relacionem com um interesse público legítimo (segurança pública, saúde, moral, proteção da saúde, direitos trabalhistas, segurança no local de trabalho, supervisão pela administração pública) [...] (LATVIA, 1999, p. 1).

As considerações da presidente foram adotadas, mas ainda restaram alguns pontos dúbios na lei, a exemplo do trecho “interesse público legítimo” que era muito vago. Mesmo com a aprovação da legislação, no encontro de Helsinki o Conselho Europeu convidou a Letônia a iniciar as negociações de adesão. Entretanto, ainda antes da aprovação da lei em julho de 1999, o debate que alguns partidos promoviam no Saeima era o de postergar a aprovação desta para depois que o convite de negociações já tivesse sido feito pela UE. Conforme o discurso de um parlamentar do *Latvia's Way*:

Sabemos muito bem que estamos sob certa pressão internacional. Quando é melhor para nós adotarmos a Lei de Linguagem? Depois que a decisão tiver sido tomada em Helsinki [...]. Teremos mais liberdade em nossas atividades e mais possibilidades de sujeitar esta lei aos nossos interesses (DORODNOVA, 2003, p. 108).

A regulamentação para a esfera pública não foi tema de críticas do Alto Comissário das Minorias Nacionais, mas, por outro lado, para o âmbito privado, van der Stoel recomendou que não houvesse prerrogativas de proficiência do idioma letão para cargos nesse setor. Apesar disso, o Parlamento continuou adotando níveis de proficiência de acordo com o cargo ocupado pelos trabalhadores. Percebe-se, nesse sentido, que a recomendação da OSCE para não atrelar níveis de proficiência às profissões não foi atendida.

Em 10 de dezembro de 1999 a Letônia foi aceita para iniciar as negociações com o Conselho Europeu. Por sua vez, o Conselho, na Parceria para Adesão da Letônia à UE, estabeleceu nos critérios políticos algumas prioridades de curto e médio prazo para que o país estivesse em condições de tornar-se Estado-membro da União. Nesse sentido, em curto prazo, os objetivos eram adotar medidas para simplificar o processo de naturalização, buscando promover a integração dos não-cidadãos, especialmente de crianças apátridas; e intensificar o aprendizado de letão para os não-cidadãos. No que concerne ao médio prazo, estimular a integração dos não-cidadãos por meio da facilitação do processo de naturalização era o intuito principal (EU, 2001).

O último relatório da Comissão Europeia sobre o Progresso da Letônia para a Adesão à UE, realizado em 2002, estabeleceu que:

No seu parecer de 1997, a Comissão concluiu que a Letônia cumpre os critérios políticos. Desde aquele período, o país registou progressos consideráveis na consolidação e aprofundamento da estabilidade das suas instituições, garantindo a democracia, o Estado de direito, os direitos humanos, e o respeito e a proteção das minorias. Isto foi confirmado durante o ano passado. A Letônia continua a preencher os critérios políticos de Copenhague. [...] A Letônia continua a respeitar os direitos humanos e as liberdades. A Letônia incentivou a maior integração dos não-cidadãos na sociedade letã, eliminando os requisitos linguísticos na lei eleitoral, e aumentando o apoio financeiro para facilitar o processo de naturalização [...]. No entanto, o processo de integração deve ser acelerado e disponibilizado financiamento suficiente para incentivar a naturalização e a formação linguística, em particular. A Letônia deve assegurar que, a todos os níveis, a aplicação da legislação linguística respeite os princípios do interesse público justificado e da proporcionalidade, das obrigações internacionais da Letônia, e do Acordo Europeu (EC, 2002b, p. 34-35).

A Letônia havia sido então aprovada para tornar-se país-membro da EU, a partir da aceitação das recomendações das organizações europeias para adequar sua legislação ao bloco. É interessante notar que as alterações nas leis letãs estavam muito mais relacionadas às condicionalidades para aderir às instituições europeias, do que com preocupações para com normas internacionais de direitos humanos, ou propriamente com a minoria russa (DORODNOVA, 2003). De qualquer forma, a partir das considerações acima é possível perceber que há uma relação entre as modificações na Lei de Cidadania e de Linguagem e as recomendações europeias. Conforme Galbreath (2004, p. 19) as instituições europeias, em suas recomendações para a Letônia, encontraram um equilíbrio entre a ideia de “[...] reforçar o sentido de nação [letão], facilitando o caminho para a integração europeia”. Nesse sentido, ainda que nem todas sugestões tenham sido consideradas, grande parte delas foi inserida na legislação letã. A seguir, será considerado o caso estoniano para a adesão ao Conselho da Europa e à União Europeia.

4.3 A ESTÔNIA E A ADESÃO AO CONSELHO DA EUROPA

Ainda que similar ao caso letão, o processo de adesão da Estônia às organizações europeias apresenta algumas particularidades. Conforme já explorado no capítulo anterior, a primeira lei de Cidadania estoniana foi retomada do período independente dos anos 1940. Ao contrário do que foi percebido no caso letão, a legislação da Estônia de 1992 permitia naturalização por meio de um processo que avaliaria os solicitantes conforme a proficiência no idioma estoniano.

Ainda que permitisse a possibilidade de naturalização, a legislação não previa nenhuma regulamentação que definisse o estatuto jurídico aos residentes estonianos estrangeiros, ou, como no caso dos não-cidadãos, que não detinham cidadania alguma

(SARV, 2002). Diante da necessidade de formatar uma lei que pudesse esclarecer os direitos e deveres para essas pessoas, em julho de 1993 foi promulgada a Lei do Estrangeiro, posteriormente modificada em 1997. Além disso, ao início de 1995 foi publicada uma nova Lei de Cidadania, que recebeu emendas ao final de 1998. As alterações nas leis sobre cidadania do país ocorreram a partir das sugestões do CdE e da OSCE, mas, especialmente, tendo em vista as condicionalidades determinadas pela UE.

Ao passo em que a Letônia aderiu ao CdE apenas em 1995, já em maio de 1993 Tallin tornou-se membro do Conselho. No Relatório sobre o pedido de adesão da República da Estônia ao CdE, em abril de 1993, a Assembleia Parlamentar do Conselho fez diversas considerações no que diz respeito à situação dos não-cidadãos e à legislação estoniana. Inicialmente, a Assembleia Parlamentar apontou que nas primeiras eleições em 1992, como apenas cidadãos puderam votar, 30% da população, nomeadamente os não-cidadãos, não participaram do processo político. Ainda assim, o relatório observou que os não-cidadãos detinham direitos políticos em nível local. Apesar de constituir um hiato democrático, considerando-se a história da Estônia, a exclusão da minoria não-cidadã do processo político inicial do país, conforme a Assembleia Parlamentar, “[...] não é razão suficiente para negar a adesão da Estônia ao Conselho da Europa (PACE, 1993b, online)”.

Ainda em fevereiro de 1993 o Riigikogu editou uma resolução sobre os requisitos linguísticos para o processo de naturalização, e estabeleceu determinadas isenções e a simplificação do processo, ainda que mínima, para idosos e deficientes⁶¹. É importante perceber que essa iniciativa parlamentar aconteceu dois meses antes da confirmação da entrada estoniana no CdE, e que parece ter sido influenciada

[...]pelo desejo da Estônia de facilitar a entrada do país no Conselho da Europa, que recomendou que se baseasse a proteção das minorias nas políticas da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais (SARV, 2002, p. 33).

Ao mesmo tempo, em março do mesmo ano, o Parlamento modificou a legislação sobre cidadania permitindo que as crianças pudessem adquiri-la tanto por descendência paterna – padrão anterior -, quanto materna. Além disso, advogados do CdE participaram, por meio de aconselhamento jurídico, na produção da Constituição estoniana. A Assembleia

⁶¹ Os idosos, por exemplo, não precisariam realizar a prova escrita, apenas a oral, e precisariam responder apenas 7 de 10 tópicos. No que diz respeito às pessoas com alguma deficiência, se fosse o caso de deficiência visual, a pessoa estaria isenta da parte de leitura e escrita, se fosse o caso de dificuldades de audição ou de fala, apenas o exame escrito seria solicitado (SARV, 2002). De qualquer forma, o Alto Comissário para Minorias Nacionais considerou que tais “simplificações” eram insuficientes.

Parlamentar percebeu o auxílio de maneira muito positiva, uma vez que estabeleceu garantias de direitos humanos ao regimento jurídico do país (PACE, 1993b).

A partir dessas considerações, em abril de 1993, a Assembleia concluiu que Tallin fosse convidada a aderir ao Conselho da Europa, ao afirmar que o país estava apto a

Garantir os princípios de Estado de direito, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, incorporados na nova Constituição aprovada por referendo em 28 de junho de 1992. [O CdE] Dá grande importância ao compromisso assumido pelas autoridades estonianas em assinar e ratificar a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e reconhecer o direito de requerimento individual à Comissão Europeia dos Direitos do Homem (artigo 25.º da Convenção), bem como a competência obrigatória do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (artigo 46.º da convenção) (PACE, 1993b, online).

Mesmo aderindo ao CdE brevemente, isso não significou que a legislação estoniana não seria modificada depois disso, especialmente porque a própria questão dos não-cidadãos permaneceu sem resolução. Naquele momento, a OSCE e o Alto Comissário para Minorias Nacionais protagonizaram as sugestões para alterações nas leis do país.

Nesse sentido, na primeira carta do Alto Comissário à Estônia, em abril de 1993, tratou-se sobre a simplificação da naturalização, com o objetivo de impedir que os antigos cidadãos soviéticos se tornassem apátridas. O Alto Comissário não solicitou que a Estônia retirasse o exame linguístico de seu teste de cidadania, e aceitou que fossem exigidos conhecimentos básicos sobre o idioma no processo de naturalização. Entretanto, as sugestões de van der Stoel foram para que o nível de exigência do teste não fosse proibitivo e, por exemplo, para que a necessidade de comprovação de renda não se aplicasse ao caso de desempregados, que em grande parte eram da minoria russa (CSCE, 1993).

Ainda na mesma correspondência de abril, o Alto Comissário expressou sua preocupação sobre a falta de uniformidade dos exames linguísticos, devido à realização das provas em âmbito local. Diante disso, van der Stoel sugeriu que as provas fossem realizadas nacionalmente, e, a partir disso, o governo estoniano estabeleceu um regulamento para os exames linguísticos, em julho de 1993. Ao mesmo tempo, o Alto Comissário ressaltou que era necessário que o governo promovesse a formação no idioma estoniano para a aprovação da população nos teste linguísticos (CSCE, 1993).

No que concerne à criação da Lei do Estrangeiro, o relatório de abril da Assembleia Parlamentar do CdE afirmou que o governo iria estabelecer uma legislação independente à Lei de Cidadania, para determinar os direitos dos não-cidadãos, ao início de 1993. Desse ímpeto, foi promulgada então a Lei do Estrangeiro de 1993. Quando do debate sobre a

legislação no Parlamento, os partidos mais nacionalistas afirmavam que o estabelecimento de uma base legal à minoria russa, para que permanecesse no país, era inadmissível. Mais do que isso, tal permissividade poderia fundamentar uma nova ocupação estrangeira e levar os estonianos a serem uma minoria em seu próprio país (SARV, 2002). Antes da publicação da lei, o presidente estoniano Meri aguardou para que o CdE – ao qual a Estônia havia aderido no mês anterior - e a OSCE confirmassem que a legislação do país estava em conformidade com as normas internacionais. Sarv (2002) aponta que a estratégia governamental de apoiar-se no escrutínio dessas organizações servia, para Estônia, como uma contrapartida às alegações russas de desrespeito às minorias.

A OSCE solicitou que Van der Stoel emitisse um parecer sobre a lei em nome da Organização. Ao final de julho o Alto Comissário visitou a Estônia e logo depois disso enviou uma correspondência ao presidente com suas considerações. A crítica principal do Comissário era o caráter ambíguo da legislação. Por exemplo, no que diz respeito à recusa sobre autorizações de residência à estrangeiros. O texto da lei considerava que aquele que não respeitasse a constituição do país, e que por meio de seus atos afetasse os interesses nacionais ou a imagem internacional da Estônia, não poderia receber uma autorização de residência. Para van der Stoel, não existiam critérios para avaliar se violações às leis ou aos interesses do país haviam sido cometidas. Ademais, a ausência de qualquer referência sobre como seriam julgadas as negações à residência abria espaço para arbitrariedade nas decisões (MORRIS, 2003).

A adequação da lei pelo Parlamento manteve a cláusula sobre o respeito à constituição, mas reformulou a parte sobre os interesses e a reputação estoniana. Com mais clareza, a alteração estabeleceu que a recusa da autorização de residência poderia ser feita caso um estrangeiro atue contra o Estado e a segurança do país. Além disso, o Ministério do Interior, juntamente com o Escritório de Migração seriam encarregados pela avaliação dos pedidos de residência, o que adicionou órgãos responsáveis para a ponderação sobre autorizações de residência. Contudo, a despeito disso, não foram estabelecidos critérios para impossibilitar arbitrariedades à lei. Ainda assim, algumas alterações haviam sido consideradas em razão da influência das instituições europeias (SARV, 2002).

Mesmo com alguns sinais de flexibilização da legislação sobre cidadania, a exclusão foi retomada em uma lei sobre educação. Em junho 1993, a Lei de Ensino Básico e Secundário decretou que as escolas públicas utilizassem o estoniano como idioma único de instrução. Apenas um mês antes, em maio de 1993, a Estônia havia aderido ao CdE. A OSCE, por sua vez, agiu por meio da atuação de seu Alto Comissário, que visitou a Estônia para

pedir que o presidente não aceitasse a Lei proposta pelo parlamento. O argumento dos parlamentares que apoiavam o projeto da Lei do Ensino Básico e Secundário no Riigikogu basicamente era sobre preocupações de segurança, em relação à Rússia, definida em termos de exclusão. Nos debates que precederam a aprovação da Lei em junho de 1993, os parlamentares Vardo Rumessen⁶² e Kalle Kulbok⁶³ referiram-se às pessoas de idioma russo como “forças de ocupação” que ameaçavam a “sobrevivência do idioma e cultura estonianas” (JURADO, 2003).

No que diz respeito à emissão de passaportes aos não-cidadãos, a política de concessão de passaportes de estrangeiros (*alien's passport*⁶⁴) foi, de fato, uma iniciativa do Alto Comissário de Minorias Nacionais da OSCE. Em uma correspondência ao o Ministro das Relações Exteriores estoniano, Jüri Luik, em março de 1994, Van der Stoel fez considerações sobre a necessidade de expedição de passaportes de estrangeiros para que os “não-cidadãos” pudessem exercer seu direito de sair do país e retornar como qualquer cidadão estoniano (CSCE, 1994). Como resposta para a consideração do Comissário sobre a emissão de passaportes de estrangeiros, o Ministro Jüri Luik assinalou que

O Governo estoniano tem sido bastante relutante em fornecer a um grande número de pessoas os passaportes de estrangeiros, dado que consideramos que esses documentos só devem ser emitidos a pessoas que não possam obter qualquer outro *documento para viajar*. [...] Penso que também é do interesse da comunidade mundial que o número de pessoas que são consideradas apátridas não aumente artificialmente. Por conseguinte, o Governo estoniano procura promover a aquisição pelos residentes estonianos dos passaportes nacionais que estejam aptos a obter. Consideramos extremamente importante que os residentes da Estônia que sejam detentores de documentos da antiga União Soviética o mais rapidamente possível obtenham documentos de viagem da Estônia ou de outros países para pôr termo ao período de incerteza iniciado com a desintegração da União Soviética (CSCE, 1994, p. 6).

Para o governo estoniano, os antigos cidadãos soviéticos, uma vez que aptos a solicitar a cidadania nos países sucessores da URSS, não poderiam ser considerados apátridas. Ao mesmo tempo, o argumento governamental sugeria que conceder passaporte a todos antigos cidadãos soviéticos aumentaria consideravelmente o número de apátridas no país. Conforme o Ministro das Relações Exteriores, Jüri Luik, ao não distribuir passaportes descomedidamente, a Estônia estava dando a oportunidade para que as pessoas escolhessem sua cidadania, seja ela estoniana, russa, ou de qualquer outro país sucessor soviético (CSCE, 1994). Ironicamente,

⁶² Membro do Partido Nacional da Independência Estoniana (PNIE) até 1995, e depois filiou-se a União Pró-Pátria (fusão entre o PNIE e o Pátria).

⁶³ Membro do Partido Monarquista Independente da Estônia.

⁶⁴ Imagem conforme o Anexo B, ao final do trabalho.

concomitante à “oportunidade” de escolha, o governo violava a liberdade de movimentação dos não-cidadãos. Ainda, geralmente o único vínculo que esses não-cidadãos tinham com outras ex-repúblicas soviéticas era o idioma nativo. Assim sendo, não havia razão para adquirirem outra cidadania que não fosse a estoniana.

Na identificação doméstica dos não-cidadãos, eram aceitos os antigos passaportes soviéticos, que permaneceram válidos até a metade de 1996. No caso da identificação internacional, em julho de 1994 foi criado um documento de viagem temporário, que valia para sair e entrar na Estônia uma única vez. Muitas vezes, os não-cidadãos optavam pela aquisição de cidadania russa para que obtivessem um documento que os permitisse viajar⁶⁵ (KIRCH, 1997). Conforme a resposta do Chefe da Missão da OSCE na Estônia aos argumentos do governo, a maior parte dos não-cidadãos não desejavam obter cidadania russa e, sem documentos não podiam viajar. Nesse sentido, a opção da Estônia em não conceder passaportes à essas pessoas se configurava, de fato, como uma violação do direito internacional (LAHELMA, 1994).

Van der Stoel recomendou que a Estônia garantisse o direito de sair e de retornar ao país aos não-cidadãos. Ademais, o Alto Comissário aconselhou que o governo não deveria estabelecer a necessidade dos estrangeiros em comprovar que não podiam obter o passaporte de seu país de origem. Apenas a declaração de que não fossem cidadãos de outro país era suficiente para receber o passaporte de estrangeiro. O Parlamento considerou a recomendação de van der Stoel⁶⁶. Posteriormente a decisão do governo de conceder os passaportes, van der Stoel solicitou aos países da OSCE que reconhecessem o documento de viagem como legal⁶⁷, e o CdE auxiliou na impressão de passaportes aos não-cidadãos. Ainda que garanta o direito de movimento à essas pessoas, o passaporte de estrangeiro não garante proteção diplomática e consular.

Desde a independência dos países Bálticos, o CdE representou uma importante instituição na promoção de modificações da legislação nesses países. Uma vez que já países-membros do CdE, a importância de respeitar as sugestões do Conselho estava justamente no impacto que isso teria para a adesão à UE (GALBREATH, 2004). Ainda em 1993, a OSCE e o CdE passaram a emitir recomendações para adequação das leis estonianas. Ao final dos anos 1990, coincidindo com o início das negociações para adesão à UE, no entanto, é que

⁶⁵ Kirch (1997) cita uma pesquisa do início de 1996 que aponta que aproximadamente cerca de dois terços dos cidadãos russos na Estônia haviam optado por tal cidadania russa para viajar.

⁶⁶ Já em outubro de 1996, no início do processo de concessão dos passaportes, mais de 100 mil pessoas já haviam solicitado o passaporte de estrangeiro ao governo estoniano (SARV, 2002).

⁶⁷ Por exemplo, ainda atualmente diversos países não reconhecem o passaporte de estrangeiro para viagens, até mesmo dentro da UE, como é o caso do Reino Unido e da Irlanda.

vieram as modificações mais expressivas e que há muito haviam sido recomendadas (JURADO, 2011).

4.4 A ESTÔNIA E A ADESÃO À UNIÃO EUROPEIA

O início das negociações com a UE afetou de forma positiva as políticas do país em relação aos não-cidadãos (SARV, 2002). A solicitação estoniana para adesão ao bloco europeu foi realizada em novembro de 1995, e pouco antes disso o governo aprovou uma nova legislação sobre cidadania. Quando o Parlamento iniciou a elaboração da nova lei, em 1994, o Alto Comissário das Minorias Nacionais enviou uma correspondência ao Ministro das Relações Exteriores, Luik, lembrando sobre as garantias que o primeiro-ministro, Mart Laar havia feito em julho de 1993. Publicamente, Laar afirmou que o governo estoniano iria garantir o cumprimento das recomendações do Alto Comissário para Minorias Nacionais sobre não estabelecer mais do que exigências básicas no que concerne aos requisitos linguísticos, e requerer ainda menos exigências aos idosos e deficientes na Lei de Cidadania (CSCE, 1994).

Já no que diz respeito ao âmbito do debate parlamentar para aprovação da lei, os partidos nacionalistas propuseram que os testes de naturalização incluíssem, além de questões sobre a legislação do país, tópicos sobre história e cultura, assim como o caso da lei aprovada na Letônia em 1994. A discussão no Riigikogu não se afastou do que já havia sido defendido anteriormente, com a Lei da Educação: argumentos excludentes sobre segurança nacional. As demandas linguísticas para o setor privado, conforme indicou Merle Krigul⁶⁸, são justificáveis uma vez que a Estônia é um país independente e, por isso, não deveria existir espaço para a língua russa. No que diz respeito ao maior rigor conferido ao processo de naturalização, Mart Nutt⁶⁹ defendeu a ideia e apontou que a minoria russa poderia ameaçar a segurança do país, ao atuar como uma “quinta coluna” (JURADO, 2003).

Apesar disso, a nova Lei de Cidadania de 1995 adicionou aos exames naturalização apenas questões sobre legislação, que a princípio deveriam ser básicas. O Riigikogu indicou que a prova iria ser limitada à temas de interesse direto dos solicitantes, como direitos constitucionais, liberdades e obrigações dos cidadãos, e disposições gerais sobre o Estado e as pessoas (SARV, 2002). Mesmo indicando que as provas linguística e constitucional da legislação de 1995 estavam de acordo com as normas praticadas por outros países

⁶⁸ Membro do Partido Pro-Pátria no Riigikogu.

⁶⁹ Mart Nutt foi membro do Partido Pro-Pátria no Riigikogu, e autor principal da nova Lei de Cidadania.

internacionalmente, o Alto Comissário notou que, após a aprovação da legislação, as aplicações para aquisição da cidadania estoniana estavam muito baixas⁷⁰. Ao analisar uma pesquisa realizada com a minoria russa, van der Stoel percebeu que grande parte das pessoas gostaria de naturalizar-se, mas acreditava que seu conhecimento limitado sobre a língua representava um empecilho para aplicar ao processo.

Diante disso, o Comissário considerou que os requisitos para aquisição de cidadania propostos pela Lei de 1995 pudessem ser muito rigorosos (OSCE, 1997b). Nesse sentido, Van der Stoel sugeriu que o governo facilitasse o exame constitucional, e que retirasse as perguntas mais complexas do teste. O Alto Comissário ponderou que:

É, na minha opinião, mais relevante investigar até que ponto a percentagem elevada de não-cidadãos interessados em adquirir a nacionalidade estoniana é dissuadido de aplicar pelos requisitos deste teste. Enquanto eu concordo que é razoável exigir dos candidatos para a cidadania que tenham algum conhecimento básico da Constituição do país, ele vai, na minha opinião, longe demais ao incluir questões que os cidadãos de muitos países europeus, e possivelmente também da Estônia, podem achar difíceis para responder (OSCE, 1997b, p. 4).

Ainda, conforme as considerações do Alto Comissário, mesmo que os solicitantes pudessem consultar a Constituição durante as provas, o entendimento e a interpretação de textos jurídicos exige conhecimentos especializados e consideráveis no idioma estoniano (OSCE, 1997b).

Ao mesmo tempo, a emenda à Lei do Estrangeiro em setembro de 1997 estabeleceu, juntamente às alterações sobre o adiantamento das autorizações de residência permanentes, uma cota de imigração que limitava essas autorizações para até 0,1%, por ano, da população total da Estônia. Entretanto, essa modificação na legislação permitiu que os cidadãos UE, da Noruega, da Islândia, e da Suíça pudessem residir no país, independentemente do limite definido pela cota imigratória. A mudança foi feita uma vez que as autorizações de residência poderiam dificultar as relações econômicas entre a Estônia e a UE. Mais tarde, os partidos nacionalistas do Riigikogu sugeriram que a cota de imigração fosse reduzida para 0,05%, sem afetar a resolução de que os europeus não estariam compreendidos nesse número, e objetivando controlar a imigração de outras nacionalidades (SARV, 2002).

Com relação à modificação na Lei do Estrangeiro para adiantar a emissão de autorizações de residência permanentes, ao invés das temporárias expedidas inicialmente, foi uma promessa do governo estoniano ao CdE. Por sua vez, a iniciativa que eximiu os cidadãos da UE à imposição de cotas de imigração pareceu ser estimulada pelo convite da União à

⁷⁰ Aproximadamente 6 mil pessoas haviam aplicado em 1996, e nem mesmo 10 mil pessoas aplicaram em 1997.

Estônia para iniciar as negociações de adesão ao bloco europeu (SARV, 2002). Inclusive, o Ministro do Interior, Robert Lepikson, durante os debates parlamentares junho 1997, apontou que a “[...] alteração constituía um passo necessário para promover a adesão da Estônia à UE e, por conseguinte, era imperativa para harmonizar a legislação estoniana às regulamentações da União Europeia (SARV, 2002, p. 73)”

No que concerne à questão da concessão de cidadania às crianças nascidas apátridas na Estônia, desde o início de 1993, em suas correspondências com o governo, o Alto Comissário para Minorias Nacionais vinha recomendando que Tallin revisse sua Lei de Cidadania nesse sentido. Outra vez, em maio de 1997, o Alto Comissário reiterou sua recomendação anterior para concessão de cidadania às crianças que, nascidas em território estoniano e filhas de não-cidadãos, se tornariam apátridas. Para o governo estoniano, a maior parte das crianças apátridas no país era filha de antigos cidadãos soviéticos, e por isso, teriam a possibilidade de adquirir cidadania russa caso não desejassem permanecer apátridas. Conforme a argumentação do Comissário, o apontamento do governo estoniano era inválido, uma vez que a criança deveria receber cidadania não por meio da “[...] dependência do possível exercício de uma opção disponível para seus pais (OSCE, 1997b, p. 7)”.

O fato é que apenas a partir das recomendações da UE a Estônia emendou a lei. O primeiro relatório da Comissão Europeia sobre o progresso da Estônia para adesão à UE alertou que

O parecer da Comissão de julho de 1997 sublinhou a necessidade da Estônia tomar medidas para acelerar os procedimentos de naturalização dos não-cidadãos de idioma russo e reforçar as medidas de integração para as minorias não-estonianas. É lamentável que o Parlamento ainda não tenha adotado as alterações à Lei da Cidadania, que as harmonizariam com as recomendações da OSCE, e facilitariam a naturalização das crianças apátridas (EC, 1998a, p. 10).

Além disso, o relatório também advertiu que, apesar de cumprir os critérios políticos de Copenhague para adesão à UE, era necessário que a Estônia adequasse sua legislação e concedesse cidadania às crianças nascidas de pais apátridas. Ao mesmo tempo, a Parceria de Adesão da Estônia estabeleceu como prioridade de curto-prazo, no que tange aos critérios políticos, ações para simplificar o processo de naturalização, e a integração de não-cidadãos, por meio da resolução do problema de apatridia para as crianças nascidas em território estoniano, e do treinamento linguístico no idioma (EC, 1998a). Em dezembro de 1998 a Estônia emendou a Lei de Cidadania para permitir que crianças filhas de apátridas pudessem adquirir a cidadania estoniana.

Quanto à integração dos não-cidadãos, a questão também foi tema das correspondências do Alto Comissário para Minorias desde 1993, em sua primeira carta ao Ministro das Relações Exteriores da Estônia. Entretanto, apenas a partir de 1997 o governo passou a promover políticas para integração da população, coincidindo com as recomendações emitidas pela Comissão Europeia à Estônia, na Agenda 2000. Foi em 1997 que o primeiro-ministro Mart Siimann indicou Andra Veidemann para criar uma comissão especial do governo que lidasse com a integração das minorias na Estônia, como a primeira iniciativa estoniana nesse sentido. Ainda que os apontamentos de Jurado (2003) indiquem que a orientação política da nova coalizão governamental tenha sido significativa para algumas das políticas sobre minorias, parece que a Assembleia Parlamentar do CdE, a ONU e a OSCE haviam emitido recomendações sobre a integração dos não-cidadãos já em 1996 e 1997.

No caso do CdE, em um relatório de 1996 o Conselho solicitou ao governo que buscasse integrar os membros da minoria de idioma russo. Ao mesmo tempo, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) começou em 1997 a promover a questão da integração na Estônia, e, inclusive, o primeiro documento sobre integração da comissão de Veidemann foi produzido com o auxílio do PNUD. Por sua vez, a OSCE, no relatório anual sobre as atividades da organização indicou o ensino do idioma estoniano como um aspecto fundamental da integração no país (JURADO, 2003). Como resultado disso, no início de 1998 o governo aprovou diversos documentos para a promoção de uma política nacional de integração, o que culminou, em março de 2000, no Programa Estatal de Integração para o período de 2000 a 2007, que busca delinear as ações governamentais para integração social (SARV, 2002).

No que diz respeito à Lei de Educação, mesmo com as recomendações da OSCE e do Alto Comissário para Minorias Nacionais, o tema foi revisto apenas quando a UE estabeleceu em seus documentos para negociação de adesão ao bloco tal necessidade. No já citado relatório de julho de 1997 a Comissão Europeia criticou a questão de que escolas apenas lecionassem no idioma estoniano. Já em dezembro do mesmo ano, no Conselho de Luxemburgo, a União decidiria quais países seriam convidados a iniciar as negociações com o bloco. Diante disso, motivada pela condicionalidade da EU, a Estônia, três meses antes do Conselho do Luxemburgo, decidiu por alterar a Lei relativa às Escolas Básicas e Secundárias (JURADO, 2003)

Assim como o caso da Letônia, quando foi necessário ceder na Lei de Cidadania em razão da adesão às instituições europeias, o parlamento estoniano também tentou modificar a Lei de Linguagem para torná-la mais excludente. Um exemplo disso foi a Lei sobre eleições

locais, alterada em 1998, na qual foram estabelecidas exigências linguísticas para candidatos políticos. No relatório da Comissão Europeia de 2001, os requisitos linguísticos foram advertidos como uma violação dos direitos dos não-estonianos. Além disso, a Comissão afirmou que

A Estônia deverá assegurar que a aplicação da legislação linguística respeite os princípios do interesse público justificado e da proporcionalidade, das obrigações internacionais da Estônia, e do Acordo Europeu (EC, 2001, p. 24).

Imediatamente após a divulgação da opinião da Comissão Europeia, o Parlamento modificou, de acordo com o relatório, as Leis para Eleições Parlamentares e Locais (SARV, 2002).

Da mesma forma, em fevereiro de 1999, foi estabelecida uma alteração à Lei de Linguagem que instituiu um nível específico de proficiência no idioma estoniano para trabalhadores públicos e privados. Diante disso, o Alto Comissário para Minorias Nacionais escreveu ao Ministro das Relações Exteriores estoniano, Ilves, indicando que a legislação ultrapassava o padrão das normas internacionais ao referir-se à esfera privada (SARV, 2002). Por sua vez, a Comissão Europeia advertiu que

As preocupações suscitadas pela adoção desta lei ultrapassam o incumprimento por parte da Estônia dos critérios políticos para a adesão à questões relativas às minorias, e podem entrar em conflito com a lei e as obrigações da Estônia no âmbito do Acordo Europeu, nomeadamente nos domínios da livre circulação de pessoas, direito de estabelecimento, prestação de serviços, movimentação de capitais e adjudicação de contratos públicos (EC, 1999, p. 15)

Posteriormente, em junho de 2001, o Riigikogu modificou as exigências sobre o idioma estoniano em âmbito privado, indicando que a utilização da língua deve ser justificada proporcionalmente aos fins almejados, conforme as recomendações europeias (SARV, 2002).

O último Relatório da Comissão Europeia antes da adesão da Estônia ao bloco foi publicado em 2002. O documento afirma que a Estônia segue respeitando os direitos humanos e cumprindo os critérios de Copenhague. Ademais, o relatório indica de maneira positiva a assinatura e ratificação das principais convenções internacionais de direitos humanos por parte do país. Ainda assim, a Comissão criticou a ausência de ratificação do Protocolo Adicional n.º 12 da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das

Liberdades Fundamentais⁷¹, bem como a ausência da assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Apátridas (EC, 2002a).

Um problema importante referiu-se à Convenção Quadro sobre Direitos das Minorias, assinada pela Estônia em fevereiro de 1995 e proposta para ratificação no Riigikogu em 1996. Pouco antes da tentativa de ratificação, van der Stoep, em correspondência com o Ministro das Relações Exteriores estoniano, Siim Kallas, demonstrou preocupação para com a reserva formal que o governo incluiu na Convenção, sobre a aplicação desta apenas aos cidadãos da Estônia (OSCE, 1997a). O Alto Comissário apontou que a reserva não fazia sentido à Convenção-Quadro, que referia-se, no artigo 6º, não a cidadãos específicos, mas claramente à *todas as pessoas que vivem no território de um Estado* (CdE, 1995).

Por exemplo, a Convenção estabelece que não deve existir nenhuma discriminação ou diferenciação entre pessoas em razão de etnia, cultura ou idioma (CdE, 1995). Sob tal perspectiva, é possível considerar que a própria inexistência de documentos de viagem à minoria russa não-cidadã até a metade dos anos 1990, ou a ausência de direitos políticos em eleições nacionais aos russos como violações da Convenção. Nesse sentido, a reserva estabelecida permitiu que a Estônia ratificasse o documento, superficialmente adequando-se às diretrizes do CdE, e, concomitantemente, sem precisar alterar ou revisar a legislação nacional para que a Convenção de fato compreendesse os não-cidadãos da minoria russa⁷². Conforme Schulze (2010) a anuência à Convenção foi uma ação meramente normativa e realizada com objetivo de adesão à UE, mas que de fato não seria utilizada para orientar as políticas estonianas relativas às minorias russas e aos não-cidadãos.

Ainda, a Estônia encontrou amparo jurídico na própria CdE para manter a reserva à Convenção. Isso porque,

A [...] opinião do Conselho da Europa consistia no fato de não existirem definições universais de minorias nacionais. No entanto, na prática internacional, apenas os cidadãos do Estado são geralmente considerados membros de uma minoria nacional.

⁷¹ O protocolo nº12 diz respeito à proibição geral da discriminação por qualquer motivo, qual seja “[...] sexo, raça, cor, língua, religião, convicções políticas ou outras, origem nacional ou social, pertencimento à uma minoria nacional, riqueza, nascimento ou outra situação (CoE, 2000, p. 48-49)”. Estônia e Letônia ainda não ratificaram o protocolo.

⁷² É importante notar que quando ratificou a Convenção em 2005, a Letônia também fez uma reserva similar a estoniana, indicando que o documento se “[...] aplica aos cidadãos da Letônia que diferem dos letões em termos de cultura, religião, ou língua, que tradicionalmente viveram na Letônia por gerações e se consideram pertencer ao Estado e à sociedade da Letônia, que desejam preservar e desenvolver a sua cultura, religião, ou idioma. As pessoas que não são cidadãos da Letônia ou de outro Estado, mas que residam permanentemente e legalmente na República da Letônia, que não pertencem a uma minoria nacional na acepção da Convenção-Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais definida na presente declaração, mas que identificam-se com uma minoria nacional que satisfaça a definição contida na presente declaração, gozam dos direitos previstos na Convenção-Quadro, a menos que exceções específicas sejam prescritas por lei (CoE, 2005, p. 1)”.

Além disso, a definição de minoria nacional deveria ser incluída na própria Convenção-Quadro, mas um membro, a Turquia, opôs-se a esta. Assim, o âmbito de aplicação da Convenção foi deixado a ser decidido pelas partes contratantes (SARV, 2002, p. 76).

Ao mesmo tempo, sobre a reserva da Estônia à Convenção Quadro para Proteção das Minorias Nacionais, a Comissão Europeia declarou que

No que diz respeito à avaliação da situação das minorias na Estônia, deve estabelecer-se, assim, uma distinção entre direitos e proteção relacionados com a pertença a uma comunidade étnica e cultural, independentemente da nacionalidade de que se trate, e diferenças de estatuto pessoal resultantes de não possuir cidadania estoniana. A este respeito, a definição do conceito de minoria adoptada pela Estônia na sua declaração ao depositar o ato de ratificação da Convenção-Quadro sobre as minorias do Conselho da Europa não é relevante e a situação dos não-cidadãos também deve ser tida em consideração na avaliação (EC, 1997a, p. 18).

Nesse sentido, o último relatório da Comissão Europeia antes da adesão estoniana denunciou o fato de que “A Estônia utiliza o termo “pessoas com cidadania não determinada”, e não apátridas, para definir seus não-cidadãos, que são capazes de adquirir a cidadania russa ou outros tipos de cidadania (EC, 2002a, p. 27)”. O que a Comissão sugere é que o significado que o país confere à apatridia é “restritivo” e que, ao contrário disso, deve ser ampliado e compreender todas as pessoas que residem legalmente na Estônia, mas que não são cidadãs nem estonianas, nem de qualquer outro país. O relatório também indica o cumprimento dos objetivos – alterações na legislação de cidadania, linguística e eleitoral - da missão da OSCE na Estônia, encerrada em 2001. Ademais, conforme a Comissão, a Lei de Linguagem estoniana que regulamenta o uso do idioma no âmbito público e privado está de acordo com os padrões internacionais, uma vez que respeite a proporcionalidade e o “interesse público justificado” em sua implementação (EC, 2002a). Após a realização de um referendo ao final de 2003, o processo iniciado em 1995 com o Acordo Europeu culminou em 01 de maio de 2004, com a adesão da Estônia à União Europeia.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalmente, cabe indicar algumas pesquisas recentes que analisam a situação da minoria nos países Bálticos e questionam o êxito das condicionalidades da UE no que diz respeito às alterações políticas restritas e superficiais, e a própria integração limitada das minorias (SCHULZE, 2010). Tulun (2012) sugere que as mudanças na legislação motivadas pelas condicionalidades europeias tornaram mais realista a possibilidade de aquisição de cidadania estoniana e letã pela minoria russa. Apesar disso, ainda assim, o problema da

apatridia não foi resolvido nesses países. Mesmo que as políticas de cidadania não sejam mais excessivamente excludentes, a minoria russa ainda permanece como não-cidadã. Isso implica na exclusão dos não-cidadãos no que diz respeito especialmente a seus direitos políticos, que são atrelados à aquisição de cidadania.

É interessante notar que os relatórios anuais da Comissão Europeia para avaliar o progresso para adesão da Letônia e da Estônia à EU desde 1998 ressaltaram a necessidade de solucionar a questão da ausência de cidadania para a minoria russa nesses países. Entretanto, o último relatório da Comissão nesse sentido minimizou o problema dos não-cidadãos no Báltico e modificou a abordagem para esse tema. De fato,

A Comissão faz apenas uma breve menção ao problema da cidadania da minoria russa [...] [que] é mencionado como uma questão de integração, e tanto Estônia como Letônia são "encorajadas" a acelerar o processo de integração da minoria russa (TULUN, 2012, p. 128).

Ainda assim, a situação da minoria russa no período entre o último relatório e a adesão, 2002 e 2004, não havia sido modificada para justificar a posição da UE. Na data de adesão de Letônia e Estônia à União Europeia cerca de 22% da população letã e 12% da população estoniana eram “não-cidadãos” e, em 2015, apesar da redução, 12% da população total da Letônia e 6% da população estoniana permanecem apátridas (TULUN, 2012; UNHCR, 2015).

Nesse sentido, parece que existe uma certa disparidade entre os critérios de Copenhague explicitados pela UE para adesão ao bloco, e as ações tomadas pela União. Riga e Tallin, nesse caso, deveriam ter solucionado a questão da apatridia da minoria russa em seus países para aderir à UE. Não obstante, a União julgou que o “progresso” feito pelo Báltico nesse sentido havia sido “suficientemente bom” (TULUN, 2012, p. 129). Entretanto, Senderák (2013) ressalta que ainda que os critérios de adesão ao bloco possam parecer técnicos e objetivos, em grande parte, a decisão sobre a satisfação desses critérios é determinada pela própria União, de acordo com as situações específicas dos Estados-candidatos. Por sua vez, Vysotskaya (2004) argumenta que ao permitir a associação do Báltico ao bloco com as políticas de cidadania daquele período, a UE estava indiretamente consentindo sobre a discriminação da minoria russa residente nesses países.

O objetivo de alargamento do bloco europeu flexibilizou os critérios de adesão à UE. O que indica isso é a associação do Báltico a despeito da continuidade da privação de cidadania à minoria russa na Estônia e na Letônia (TULUN, 2012). No entanto, Johns (2003) argumenta que o critério estabelecido para adesão de novos membros à UE, no que diz

respeito às minorias, foi muito mais rigoroso do que as normas de tratamento das minorias nacionais cumpridas pelos países que já eram membros da União. O caso do tratamento dos turcos na Alemanha, de acordo com o autor, é bastante similar ao caso dos russos no Báltico. Ao mesmo tempo, em uma crítica à União Europeia, Helen Morris (2003) aponta que

A UE fez uma campanha a favor de uma sociedade inclusiva, mas deixou muito longe de recomendar uma política de cidadania inclusiva, talvez porque os próprios Estados-Membros da UE seriam relutantes em expor as suas próprias políticas de nacionalidade a um controle tão minucioso (MORRIS, 2003, p. 20)

Pouco antes da adesão do Báltico à União Europeia, a EU criou uma diretiva (2003/109) para determinar o estatuto dos não-nacionais da UE que são residentes permanentes dos países-membros - definidos como “residentes de países terceiros: qualquer pessoa que não seja cidadão de uma país da UE”. O contexto da medida indica que essa foi aplicada para minimizar a diferenciação entre os não-cidadãos na Letônia e na Estônia e os cidadãos da UE. Estabeleceram-se, aos residentes permanentes não-nacionais da UE alguns direitos similares aos cidadãos da União, mas, ainda assim, mantendo diferenciações⁷³ para os não-cidadãos em casos específicos (CEU, 2003). Não obstante, aos não-cidadãos, permaneceram as diferenciações nas oportunidades de trabalho e residência na União, e a exclusão da participação no processo de eleição ao Parlamento Europeu⁷⁴. A criação da diretiva (2003/109) ilustra o fato de que a UE foi leniente e até mesmo criou mecanismos para maquiagem a exclusão dos russos e permitir a adesão da Letônia e da Estônia ao bloco⁷⁵. É possível sugerir que a exclusão dos não-cidadãos da vida política nesses países, em certa medida, contribuiu para que o Báltico aderisse à União Europeia.

⁷³ O texto da Diretiva (2003/109), limita a igualdade de tratamento, nos seguintes termos: “3. Os Estados-Membros podem restringir o benefício da igualdade de tratamento com os nacionais nos seguintes casos: a) Os Estados-Membros podem continuar a impor restrições ao acesso a atividades profissionais por conta própria ou por conta de outrem se, nos termos da legislação nacional ou comunitária em vigor, essas atividades forem reservadas a nacionais, [e] a cidadãos da União Europeia [...]; b) Os Estados-Membros podem exigir provas da posse dos conhecimentos linguísticos adequados para o acesso ao ensino e formação profissional. O acesso à universidade pode depender do preenchimento de requisitos prévios específicos em termos de formação acadêmica. 4. Os Estados-Membros podem limitar às prestações sociais de base a igualdade de tratamento no que diz respeito à assistência social e à proteção social (CEU, 2003, p. 6)”.

⁷⁴ Desde 2007 os não-cidadãos podem entrar sem visto na área *Schengen* (MRGI, 2012).

⁷⁵ De acordo com o regimento letão, para que uma pessoa seja considerada como residente permanente não-nacional da UE é necessário que comprove proficiência na língua oficial do país de residência. Assim sendo, mesmo com a diretiva, os não-cidadãos que desejassem adquirir o estatuto de residente permanente pela via europeia deveriam ser proficientes em letão. Ao mesmo tempo, o Saeima decidiu em 2004 que ao adquirir o status de residente permanente não-nacional da UE em outro país que não a Letônia, o não-cidadão automaticamente perde seu estatuto anterior, e não se enquadra mais na *lei sobre o status dos cidadãos da antiga URSS que não têm a cidadania da Letônia ou de qualquer outro Estado* (KRUMA, 2004; LATVIA, 2013).

Dorodnova (2003) entendeu que a adesão à UE pudesse minimizar o tratamento excludente à minoria russa no Báltico. Ainda assim, os próprios não-cidadãos perceberam que a União não poderia ser considerada como um instrumento para a garantia de seus direitos (EHIN, 2001). Com efeito, o que os não-cidadãos assistiram foi a UE consentir com a apatridia na Letônia e na Estônia, com a adesão do Báltico ao bloco em 2004. A apuração dos referendos sobre a aprovação ou reprovação da associação à UE no Báltico representa um indicativo de que a minoria russa não percebia na União uma possibilidade de extensão de seus direitos.

No referendo para confirmar a adesão letã à UE, em setembro de 2003, a maior parte da minoria russa apta a participar do processo votou contra a associação da Letônia à União. Cerca de 67% dos cidadãos letões votaram pela adesão, ao passo que quase 33% da população se opôs à entrada do país na instituição europeia. Na segunda maior cidade letã, Daugavpils, na qual os russos representam maior parcela populacional em comparação aos letões, mais de 50% da população votou contra a adesão. Estima-se que apenas 20% da população russa tenha votado favoravelmente à associação letã à UE. Ao mesmo tempo, em Latgale e Riga, cidades de maioria russa, os menores números de votos favoráveis à adesão foram registrados (VAN ELSUWEGE, 2004; VYSOTSKAYA 2004). No caso da Estônia, 43,8% da minoria russa que era cidadã, e estava apta a participar do referendo, votou contrariamente à adesão estoniana à UE (MIKKEL, 2003).

Outro indicativo da crescente percepção da minoria russa sobre a efetividade das condicionalidade da UE no que diz respeito ao incremento de sua participação na sociedade foi a eleição ao Parlamento Europeu. O Partido de Direitos Humanos na Letônia Unida (PDHLU), que em 2006 dividiu-se para formar o Harmonia, logo após a entrada na UE, venceu as eleições ao parlamento da União. O Partido tinha como plataforma política a proteção dos direitos da minoria russa, sobretudo dos não-cidadãos. A vitória do PDHLU representou a possibilidade de mais direitos à minoria serem reivindicados à UE, mesmo após a adesão.

É possível perceber que as alterações nas Lei de Cidadania, de Linguagem e de Educação estiveram relacionadas às recomendações das instituições europeias, e, especialmente às condicionalidades de adesão à UE. Ainda que a trajetória de adesão estoniana e letã guarde suas particularidades, o fato é que a associação ao CdE e, sobretudo à UE serviu como meio para modificar as características mais excludentes da legislação interna dos países Bálticos (COOLEY, 2003; GALBREATH, 2004). Ainda assim, é possível assumir que, caso a minoria russa nesses países tivesse direito ao voto, os resultados dos referendos de

adesão à UE poderiam ter impedido a associação da Letônia e da Estônia à União. Desse modo, por um lado, sugere-se que a modificação da legislação foi um esforço por parte de Riga e Tallin para adequar suas construções estatais excludentes ao contexto de respeito às minorias determinado pelas instituições europeias. Por outro lado, ao mesmo tempo, a privação de direitos políticos aos não-cidadãos foi necessária para que a UE concluísse seu alargamento ao nordeste da Europa. Nesse sentido, a exclusão dos russos não se restringiu apenas ao âmbito nacional, mas, paradoxalmente, fez parte também da própria estratégia de construção do bloco europeu em oposição à Rússia, e serviu para confirmar a adesão do Báltico à União Europeia (NEUMANN, 1998).

5 À GUIZA DE CONCLUSÃO: A RÚSSIA COMO O “OUTRO” DO BÁLTICO E DA EUROPA

O presente trabalho teve como objetivo questionar as razões para a existência de “não-cidadãos” no Báltico, considerando o processo de construção dos Estados modernos letão e estoniano, tendo como pano de fundo a exclusão da minoria russa. Como hipótese, indicou-se que a classificação de pessoas como não-cidadãs diz respeito à contradição intrínseca da relação entre a constituição do Estado moderno, e a tentativa de adequação deste ao contexto pós-nacional da Europa. Os processos de independência de Letônia e Estônia foram marcados, inicialmente, pelas características excludentes do Estado soberano e, ao mesmo tempo, pelas adequações de legislações internas determinadas pelas instituições europeias. É desse conflito que surgem pessoas classificadas em um limbo jurídico, social e político: o estatuto da “não-cidadania”.

Com a dissolução soviética, os países Bálticos oficialmente retomaram suas independências. Ao início dos anos 1990, Letônia e Estônia optaram por restaurar suas leis anteriores à incorporação soviética. No caso da Letônia, a Constituição de 1922 e a lei de cidadania de 1919 foram resgatadas. Por sua vez, a Estônia, de forma similar, retomou a Lei de Cidadania de 1938. Foram reconhecidos como cidadãos letões e estonianos, apenas aqueles que já eram cidadãos do país em junho de 1940 e seus descendentes. Essas ações tiveram como resultado a exclusão da minoria russa do processo de construção estatal e de aquisição de cidadania nos países Bálticos. Cerca de 40% da população letã, e 30% da população estoniana estavam privadas de cidadania, e haviam se tornado apátridas.

As legislações estabelecidas, subsequentemente, para facilitar o processo de naturalização nesses países e determinar um estatuto jurídico aos antigos cidadãos soviéticos, foram motivadas pelas recomendações das instituições europeias das quais Estônia e Letônia haviam aderido, ou das quais ainda buscavam participar. No caso estoniano, dois momentos foram cruciais: 1993, com a promulgação da Lei do Estrangeiro, e 1996, com a decisão sobre a emissão de passaportes de estrangeiros para os “não-cidadãos”. A Lei do Estrangeiro foi promulgada como um compromisso ao CdE, por parte da Estônia, para definir os direitos das pessoas que não haviam sido compreendidas pela legislação de cidadania de 1992. A minoria russa que havia migrado para a Estônia durante o período soviético tornou-se apátrida, e precisou solicitar autorizações de residência para permanecer no país. Além disso, em 1996, a decisão sobre a emissão de passaportes de estrangeiros para a minoria russa foi tomada apenas

após as recomendações da OSCE para que o direito de movimentação dessas pessoas fosse respeitado. Ao mesmo tempo, as alterações mais importantes na legislação de cidadania estoniana vieram ao final dos anos 1990, como reflexo do objetivo estoniano em aderir à UE: o adiantamento da emissão de autorizações de residência permanentes, e a concessão de cidadania às crianças filhas de não-cidadãos.

No caso da Letônia, o Conselho da Europa também teve participação importante na definição de um estatuto específico pra a minoria russa. Para aderir ao CdE, a Letônia precisou comprometer-se a criar uma lei específica para os não-letões que haviam se tornado apátridas com a dissolução soviética, em razão das leis de cidadania. Diante disso, o país criou a Lei sobre o *status dos antigos cidadãos da URSS, sem a cidadania da República da Letônia ou qualquer outro país*, em 1995, que definiu uma categoria de cidadania sem correspondência no Direito Internacional: os “não-cidadãos”. No que tange às modificações nas leis de cidadania, em 1994 foram estabelecidas condições para naturalização, e, antes mesmo da aprovação da Lei, o sistema de cotas para naturalização foi alterado pelas recomendações do CdE. Mais tarde, em razão das condicionalidades de adesão à UE, em 1997 o processo de naturalização foi flexibilizado por meio da extinção do sistema de grupos de naturalização, e, em 1998 a Letônia aprovou a concessão de cidadania aos filhos de não-cidadãos.

A compreensão da situação dos “não-cidadãos” no Báltico afastou-se da visão tradicional da disciplina de Relações Internacionais. Isso porque, essas abordagens teóricas não permitem responder à pergunta do presente trabalho, uma vez que consideram os “não-cidadãos” como um instrumento de política externa do Kremlin para ameaçar, desestabilizar e influenciar os assuntos internos de Letônia e Estônia (LIEVEN, 1999; MACFARLANE, 1999; BRZEZINKI, 1994; LO, 2003). As perspectivas centradas no Estado como ator soberano e central da política internacional não irão buscar entender porque os não-cidadãos vivem em um limbo social, jurídico e político. Ao contrário disso, irão limitar-se a descrever a minoria russa como um meio para que um Estado - a Rússia – possa exercer ingerência sob outra entidade estatal – Letônia e Estônia.

Assim sendo, foi utilizada uma abordagem teórica distinta, o pós-estruturalismo, para compreender a reificação do Estado como unidade de representação do sujeito político pelas teorias tradicionais. As ideias de Foucault (1976) indicam que poder e conhecimento são mutuamente constitutivos, e a condição de sujeito é estabelecida pelo discurso. O Estado soberano, por sua vez, é a forma terminal pela qual o poder se articula e naturaliza seu significado, sem permitir questionamentos à sua existência. Ashley (1989) indicou que as

distinções entre o interno e o externo tem como função ocultar a falta de fundamento ao conceito de sujeito nas Relações Internacionais, o que legitima a soberania.

Da mesma forma, Walker (1991a) questiona a soberania como um princípio imutável e constitutivo das Relações Internacionais, e indica que isso contribui para a reificação das práticas do Estado, como o estabelecimento de fronteiras, a inclusão de cidadãos e a exclusão dos estrangeiros. Sob a mesma perspectiva de contestação ao conceito de soberania, Doty (1997) indica que estruturas, agentes e sujeitos não possuem características essenciais e inertes, em vez disso, agente e estrutura são implicações problemáticas de práticas de discurso. Weber (1998) relaciona a noção de performatividade ao Estado soberano. Para a autora, Estados não são sujeitos antecipadamente determinados, mas sim constituem-se por meio de práticas performativas. Ao mesmo tempo, a soberania não tem significado fixo, e está em constante modificação. Nesse sentido, Estados e soberania são efeitos discursivos de práticas performativas, e a condição de sujeito de um Estado soberano é sempre fictícia e ilusória.

Campbell (1992) indica que não há base anterior ao funcionamento do conjunto identidade/diferença, ao passo em que a identidade constitui-se em relação à diferença, e vice-versa. Considerando-se o papel da diferença para constituição da identidade, não é possível que um “eu” exista sem suposições ou contrastes do “outro”. À medida em que os Estados não estão fundados em nenhuma antecedência ontológica, sua condição de possibilidade está nas práticas de reprodução, que irão buscar legitimidade estatal. A tensão inerente entre os limites da inclusão e da exclusão marca a necessidade constante de reprodução do Estado. Ao mesmo tempo, a cidadania também tem sido utilizada como um formato para indicar os limites da inclusão e exclusão no Estado moderno (BRUBAKER, 1992; LINKLATER, 1998; KRATOCHWIL, 1996).

É preciso compreender, portanto, que a subjetividade está relacionada à imposição de conceitos, e a condição do Estado como performativo. A partir disso, para compreender a existência de não-cidadãos no Báltico é possível considerar o processo de construção dos Estados estoniano e letão, que envolveu uma tensão entre o nacional (Estado soberano) e o pós-nacional (Europa). Inicialmente, a (re)construção dos Estados letão e estoniano após a dissolução soviética fundou-se em legislações excludentes, e, ao mesmo tempo, na tentativa de legitimação das elites políticas. Esses dois processos conjuntos apresentam uma similaridade: ambos foram estabelecidos em oposição à minoria russa.

No que diz respeito às legislações, o discurso tanto de Riga quanto de Tallin no período pós-soviético foi baseado na ideia de restauração das repúblicas independentes dos

anos 1920. A retomada das leis anteriores à incorporação do Báltico pela URSS resultou na privação de cidadania às pessoas que haviam migrado à Letônia e Estônia durante o período soviético. Os antigos cidadãos soviéticos tornaram-se apátridas e foram impedidos de participar na vida política letã e estoniana. As pessoas da minoria russa que desejassem a naturalização, deveriam passar por um processo complexo para aquisição de cidadania. Além do caráter excludente das legislações sobre cidadania, a exclusão dos russos foi confirmada pelas leis de educação e linguagem, que restringiram a utilização do russo não somente na esfera pública, mas também na privada.

Além disso, o cenário político na Estônia e na Letônia, desde as independências, foi marcado por constante instabilidade política e escândalos de corrupção. A tensão entre coalizões e partidos políticos demonstrou a tentativa de conferir legitimidade ao Estado moderno, por meio de uma construção excludente, em oposição à minoria russa. Na Letônia, por exemplo, apenas um mandato de primeiro-ministro foi cumprido sem a queda do governo, e cinco anos foi o período máximo que um chefe de governo permaneceu no cargo. Ademais, entre 2010 e 2011 o Parlamento letão foi dissolvido em razão de um esquema de corrupção. No caso da Estônia, desde o primeiro chefe de governo eleito pelo Riigikogu em 1992 até 2016, o país foi governado por 10 mandatos de primeiro-ministro diferentes. Em 24 anos apenas um primeiro-ministro, Andrus Ansip, cumpriu um mandato sem interrupção. Ao mesmo tempo, Tallin passou por renúncias, reformulações de coalizões governamentais e quatro votos de desconfiança no parlamento. Pode-se inferir, a partir disso, que a cena política de instabilidade no Báltico desde a independência, em conjunto às leis de cidadania desses países contribuem para demonstrar como se constituíram Estados modernos, baseados na oposição e exclusão à minoria russa.

Ainda, a posição dos cidadãos estonianos e letões sobre a Rússia, a minoria russa, e a política de cidadania desses Estados parece coincidir com as medidas adotadas pelos governos de Riga e Tallin no período pós-independência. Grande parte dos estonianos e letões considerava a Rússia e a minoria residente nesses países como uma ameaça e, do mesmo modo, concordavam com a posição governamental de não conceder cidadania a qualquer antigo cidadão soviético que estivesse residindo nesses países. A exclusão dos russos do processo político no Báltico relaciona-se à tentativa de estabelecer um fundamento aos governos, por meio da ideia de uma ameaça externa, que é traduzida na minoria russa. Ambos os casos da Letônia e da Estônia demonstram, no discurso dos partidos políticos e coalizões nacionalistas, a representação da Rússia e dos russos como o “outro”. Ao mesmo tempo, a oposição à Rússia serve para justificar posições e decisões políticas. Em conclusão, a

ausência de legitimidade por parte das lideranças políticas implica em uma necessidade de justificar-se no poder: essa relação é engendrada a partir de práticas excludentes relacionadas à Moscou e à minoria russa residente nesses países.

É possível, portanto, inferir uma correspondência entre a constante instabilidade política na Letônia e na Estônia, e a exclusão da minoria russa nesses países. A construção dos Estados modernos letão e estoniano, a partir da instituição de políticas e leis excludentes à minoria russa representa uma condição “estrutural”. Em contrapartida, é produzida, ao mesmo tempo, uma situação conjuntural, representada pela instabilidade governamental na Letônia e na Estônia. Isso se dá pela inexistência de um fundamento ao Estado, concomitantemente à ausência de legitimidade política por parte das elites. Assim sendo, a condição “estrutural” e a conjuntural reforçam mutuamente uma a outra, e resultam na construção dos Estados da Letônia e da Estônia em oposição à minoria russa nesses países.

No que diz respeito à Europa, não é possível negar o papel das condicionalidades das instituições europeias para modificação das legislações de cidadania, educação e linguagem no Báltico. Ainda assim, as adesões de Letônia e Estônia à União Europeia ocorreram não obstante os expressivos números de apatridia nesses países em 2004, e a privação de cidadania à minoria russa. Infere-se que, o objetivo de alargamento do bloco europeu flexibilizou os critérios de adesão à UE e permitiu a associação do Báltico ao bloco, mesmo com as políticas excludentes desses países em relação à minoria russa. Mais do que a condescendência da União para com exclusão dos russos, parece que a própria UE reproduziu essa lógica. Isso se explica pela percepção dos não-cidadãos de que a adesão à instituição europeia não significaria, automaticamente, a garantia de seus direitos. De fato, o resultado dos referendos sobre a admissão ou rejeição da adesão do Báltico à EU demonstram que a minoria russa não percebia na União uma possibilidade de expansão de seus direitos.

Ao final de 2003, a maior parte da minoria russa apta a participar do referendo votou contra a associação da Letônia à União. Nas cidades com maior presença de russos, mais de 50% do resultado indicava a contrariedade da população para adesão à UE. Até mesmo em âmbito nacional, o resultado final do referendo indicou a oposição de um terço da população letã, apta a participar da votação, à entrada do país na União Europeia. O mesmo fenômeno pode ser percebido na Estônia, onde mais de 40% da minoria russa apta a votar, optou por rechaçar a possibilidade de adesão do país ao bloco europeu (MIKKEL, 2003; VAN ELSUWEGE, 2004; VYSOTSKAYA 2004). É possível indicar, nesse sentido, que a exclusão dos não-cidadãos da vida política nesses países contribuiu para que o Báltico aderisse à União Europeia, uma vez que, caso a minoria russa nesses países tivesse direito ao voto, os

resultados dos referendos poderiam ter impedido a associação da Letônia e da Estônia à UE. Ao mesmo tempo, a própria União criou um mecanismo para “adequar” o estatuto dos “não-cidadãos” da Estônia e da Letônia à Organização. Ao final de 2003, o estabelecimento da diretiva (2003/109) determinou um estatuto para residentes permanentes não-nacionais da UE, para que fossem garantidos, à essas pessoas, direitos similares aos adquiridos pelos cidadãos da União.

Dessa forma, é possível perceber duas tendências na alteração das legislações de Riga e Tallin no período pós-independência. Inicialmente, a aceitação interna da modificação de leis de cidadania foi resultado do objetivo dos países Bálticos em aderir às instituições europeias. A feição excludente dos Estados modernos letão e estoniano precisou adequar-se às condicionalidades europeias de respeito às minorias e aos Direitos Humanos. Ainda assim, a continuidade da privação de cidadania aos não-cidadãos indica que Letônia e Estônia cumpriram apenas parcialmente os critérios de adesão, especialmente no que diz respeito ao tratamento das minorias nacionais. Por sua vez, a segunda tendência está relacionada à eficácia das condicionalidades para adesão à UE e à leniência europeia frente a discriminação da minoria russa no Báltico. É possível indicar que a privação de direitos políticos aos não-cidadãos serviu para que a UE completasse sua expansão ao nordeste da Europa. Diante disso, percebe-se que a exclusão dos russos ultrapassou o âmbito nacional, foi reproduzida na estratégia de construção do bloco europeu em oposição à Rússia, e contribuiu para a adesão do Báltico à União Europeia.

Do mesmo modo, a leniência da UE em relação à discriminação da minoria russa no Báltico pode abrir precedência para a reprodução dessa prática em outros países-membros do bloco. No caso específico de Letônia e Estônia, a postura adotada pela EU revelou incoerências em um espaço pós-nacional que possui como um dos seus pilares constitutivos o respeito aos Direitos Humanos e a proteção das minorias nacionais. É possível questionar, nesse sentido, os princípios explícitos no artigo 2º do Tratado da União Europeia, já que as práticas adotadas pelo bloco, perante o caso letão e estoniano, não corresponderam às disposições do arcabouço jurídico da União. Em vez disso, os exemplos da adesão de Riga e Tallin à União expuseram a reprodução de práticas de exclusão por parte da UE.

Ao fim e ao cabo, ao mesmo tempo em que a adesão às instituições europeias tornou as leis de cidadania de Estônia e Letônia mais inclusivas, a mesma afirmação não pode ser feita no que diz respeito à minoria russa. Isso porque, a adesão à UE produziu um duplo padrão excludente aos não-cidadãos: tanto no âmbito do Estado, quanto no âmbito pós-nacional. A compreensão sobre a existência de uma classe de “não-cidadãos”, classificados

em um limbo jurídico, político e social, mesmo no âmbito da União Europeia, pode ser feita a partir de Ashley (1989) e sua reflexão sobre o lugar do pós-estruturalismo na modernidade. Para ele, essa perspectiva teórica não se encontra nem dentro nem fora, senão na fronteira entre a política interna e a internacional. Ela estaria em um “não-lugar”. A mesma ideia pode ser aplicada para compreensão do estatuto da minoria russa no Báltico: o lugar dos “não-cidadãos” é justamente esse “não-lugar” que representa a fronteira moral entre o nacional e o pós-nacional.

REFERÊNCIAS

- AAREBROT, Frank H.. **The handbook of political change in Eastern Europe**. Cheltenham: Mpg Books Ltd, 1998. 394 p.
- ASHLEY, Richard. Living on border lines: man, poststructuralism, and war. In: DER DERIAN, James; SHAPIRO, Michael. J. (Org). **International/ intertextual relations: postmodern readings of world politics**. Toronto: Lexington Books, 1989. p. 259-322
- ASHLEY, Richard K.. The poverty of neorealism. **International Organization**, Cambridge, v. 38, n. 2, p.225-286, 1984. Trimestral. Disponível em: <[http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183\(198421\)38:22.0.CO;2-Q](http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183(198421)38:22.0.CO;2-Q)>. Acesso em: 15. jan. 2017.
- ASHLEY, Richard K.. Untying the sovereign State: a double reading of the anarchy problematique. **Millennium**, [S.l.], v. 17, n. 2, p.227-262, jun. 1988.
- AUERS, Daunis. **Comparative politics and government of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century**. [S.l.]: Palgrave Macmillan UK, 2015. 269 p.
- BLANEY, David; INAYATULLAH, Naem. The Westphalian Deferreal. **International Studies Review**, Oxford, v. 2, n. 2, p.29-64, 2000.
- BRUBAKER, Rogers W.. **Citizenship and nationhood in France and Germany**. Cambridge: Harvard University Press, 1992. 288 p.
- BRZENSKI, Zbigniew. The premature partnership, **Foreign Affairs**, New York, v. 73, n. 4, mar./abr. 1994. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1994-03-01/premature-partnership>> Acesso em: 24 set. 2016.
- BUTLER, Judith. **Gender Trouble: feminism and the subversion of identity**. London: Routledge, 1990. 272 p.
- BUTLER, Judith. Contingent foundations: feminism and the question of “postmodernism”. In: BUTLER, Judith, SCHOTT, Joan, W. (Org.) **Feminists theorize the political**. London: Routledge, 1992. p. 03-21.
- CAMPBELL, David, **Writing Security: US Foreign Policy and the politics of identity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992.
- CAMPBELL, David. Violent Performances: Identity, Sovereignty, Responsibility. In: LAPID, Joseph Y.; KRATOCHWILL, Friedrich V.. **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 163-180.
- CENTRAL BUREAU STATISTICS – CBS. **Resident Population by Citizenship and Ethnicity at the Beginning of the Year**. Tallin, 2016. Disponível em: <http://data.csb.gov.lv/pxweb/en/Sociala/Sociala__ikgad__iedz__iedzskaits/IS0093.px/?rxid=a79839fe-11ba-4ecd-8cc3-4035692c5fc8> Acesso em: 22 jul. 2016

CENTRE FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY - CSPP. **Estonia: the Constitutional Framework**. Glasgow: University of Strathclyde, 2011a. Disponível <http://www.balticvoices.org/estonia/estonian_government.php> Acesso em: 21 fev. 2017.

CENTRE FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY – CSPP. **Latvia: the Constitutional Framework**. Glasgow: University of Strathclyde, 2011b. Disponível <http://www.balticvoices.org/latvia/latvian_government.php> Acesso em: 21 fev. 2017.

CENTRE FOR THE STUDY OF PUBLIC POLICY - CSPP, **Russians in Russia and Russians in the Baltic - Trends**, University of Strathclyde, Glasgow, 2011c. Disponível <<http://www.balticvoices.org/russia/trends.php>> Acesso em: 21 fev. 2017.

CONSELHO DA EUROPA - CdE. **Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais e Relatório Explicativo**. Convenção do Conselho da Europa, n. 157. Strasbourg, 1 fev. 1995. Disponível em: <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c1313>> Acesso em: 12 maio 2016.

COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - CSCE. **Recommendations by the CSCE High Commissioner on National Minorities upon his visits to Estonia, Latvia and Lithuania**. Communication, n. 124. Prague, 23 Apr. 1993.

COMMISSION ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - CSCE. **Recommendations on the question of the implementation of the Estonian Law on Aliens**. Communication, n. 20. Prague, 14 June 1994.

COOLEY, Alex. Western Conditions and Domestic Choices: The Influence of External Actors on the Post-Communist Transition. In: KARATNYCKY Adrian, MOTYL Alexander; SCHNETZER Amanda. **Nations in Transit**. New York: Freedom Press, 2003. p. 25–38.

COUNCIL OF EUROPE - CoE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, Strasbourg, 2000. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016

COUNCIL OF EUROPE - CoE. **Reservations and Declarations for Treaty No.157 - Framework Convention for the Protection of National Minorities – Latvia**: Declaration contained in the instrument of ratification deposited on 6 June 2005 – Or. Engl. [S.l.], 2005. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/157/declarations?p_auth=jbXWar58>. Acesso em: 18 mar. 2017.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION - CEU. Non-EU nationals - rules for long-term residence concerning the status of third-country nationals, Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. **Official Journal L 016** , 23/01/2004 P. 0044 - 0053, Brussels, 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A123034>> Acesso em: 18 mar. 2017.

DERRIDA, Jacques. **Limited inc**. Campinas: Papirus, 1991. 160 p.

DORODNOVA, Jekaterina. Challenging Ethnic Democracy: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Latvia, 1993-

2001. In: ZELLNER, Wolfgang et al. **Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities**. Hamburg: University Of Hamburg Press, 2003. p. 2-166. Disponível em:

<http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2008/602/pdf/CORE_Working_Paper_10_1.pdf>.

Acesso em: 30 nov. 2016.

DOTY, Roxanne Lynn. Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure in the International Relations Theory. **European Journal Of International Relations**, London, v. 3, n. 3, p.365-392, 1997.

DUMBRAVA, Costica. Super-foreigners and Sub-citizens: Mapping Ethno-national Hierarchies of Foreignness and Citizenship in Europe. **Ethnopolitics**, [S.l.], v. 14, n. 3, p.296-310, 7 Jan. 2015. Informa UK Limited.

EHALA, Martin. The Bronze Soldier: Identity Threat and Maintenance in Estonia. **Journal Of Baltic Studies**, [S.l.], v. 40, n. 1, p.139-158, Mar. 2009. Informa UK Limited.

EHIN, Piret. "Determinants of public support for EU membership: Data from the Baltic countries", **European Journal of Political Research**, [S.l.] v. 40, p.31-56. 2001

ESTONIA. Implementation of Citizenship Act. **Eudo Citizenship**, Tallin, 1992. Disponível em: <[http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Decision%20and%20Citizenship%20Act%20of%201938%20\(consolidated%20text%20of%2031.03.95\)%20\(original\).pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Decision%20and%20Citizenship%20Act%20of%201938%20(consolidated%20text%20of%2031.03.95)%20(original).pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ESTONIA. Aliens Act. **Eudo Citizenship**, Tallin, 1993. Disponível em: <[http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Aliens%20Act%20\(consolidated%20in%202003\).pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Aliens%20Act%20(consolidated%20in%202003).pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ESTONIA. Language Act. **Eudo Citizenship**, Tallin, 1995. Disponível em: <[http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Language%20Act%20\(consolidated%20Feb%202007\)%20eng.pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Language%20Act%20(consolidated%20Feb%202007)%20eng.pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2016.

ESTONIA. Citizenship Act. **Eudo Citizenship**, Tallin, 1995. Disponível em: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/EST%20Citizenship%20Act%201995_as%20amended%2006_ENGLISH.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2016.

ESTONIA. **Election Results in 1995 Riigikogu Elections**. Tallin, 2017a, Disponível em: <<http://vvk.ee/past-elections/riigikogu-parliament-elections/riigikogu-elections-1995/>> Acesso em: 20 fev. 2017.

ESTONIA. **The Police and Border Guard Board**. Tallin, 2017b. Disponível em: <<https://www.politsei.ee/en/teenused/isikut-toendavad-dokumendid/>> Acesso em: 13 mar. 2017.

ESTONIA PM Ansip resigns - Europe's longest-serving PM. **BBC News**, London, 4 Mar. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-26430899>>. Acesso em: 21 fev. 2017.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession.** Brussels, 1999. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/estonia_en.pdf> Acesso em: 22 nov. 2016.

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession.** Brussels, 1998a. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1998/estonia_en.pdf> Acesso em: 22 nov. 2016

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession.** Brussels, 2001. Disponível em:

<https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/2480/EE_Monitoring_Report_2001.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: 22 nov. 2016.

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Agenda 2000 - Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union, DOC/97/12, Brussels, 15th July 1997a.** Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3AYI5zVjFPV_kJ%3Aeuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_DOC-97-12_en.pdf%20&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 25 fev. 2017.

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Agenda 2000 - Commission Opinion on Latvia's Application for Membership of the European Union, DOC/97/14, Brussels, 15th July 1997b.** Disponível em:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3AiBpW5SDwzIAJ%3Aeuropa.eu%2Frapid%2Fpress-release_DOC-97-14_en.pdf%20&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 25 fev. 2017

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Regular Report from the Commission on Estonia's Progress Towards Accession.** Brussels, 2002a. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2002/ee_en.pdf> Acesso em: 22 nov. 2016

EUROPEAN COMMISSION - EC. **Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession.** Brussels, 1998b. Disponível em:

<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:MLwvoDiCxJwJ:https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1998/latvia_en.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 23 nov. 2016

EUROPEAN COMMISSION – EC. **Regular Report from the Commission on Latvia's Progress Towards Accession.** Brussels, 2002b. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/2002/ee_en.pdf> Acesso em: 22 nov. 2016

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. **Case of Petropavlovskis v. Latvia**, Application no. 44230/06, Fourth Section, Final Judgment, Strasbourg, 13 Jan. 2015.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS - ECHR. **Case of Slivenko v. Latvia** Application no. 48321/99, Final Judgment, Strasbourg, 09 Oct. 2003.

EUROPEAN PARLIAMENT – EP. **Petition by Andreja Sirsikova on Latvian mistreatment of Russian minority in Latvia**, Petition no. 0849/2013, Brussels, 23 May 2013. Disponível em: <<https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions-content/docs/petitions/petition-0849-2013-en.pdf>> Acesso em: 02 jun. 2016.

EUROPEAN PARLIAMENT – EP. **Petition by Whybra Richard (Estonian), on Discrimination of ethnic Russians in Estonia**, Petition No. 1164/2013, Brussels, 29 Sept. 2014. Disponível em: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/peti/cm/1035/1035638/1035638en.pdf> Acesso 05 jul. 2016.

EUROPEAN UNION – EU. **Enlargement of the European Union an historic opportunity**. Brussels: Enlargement Information Unit. 2001. Disponível em: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/press_corner/publications/corpus_en.pdf> Acesso em: 22 jan. 2017

EUROPEAN UNION - EU. Charter of Fundamental Rights of The European Union **Jornal Oficial da União Europeia**, Brussels, n. 389, C 202, 06 jun. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A12016P%2FTXT&from=PT>>. Acesso em: 03 mar. 2017

EUROPEAN UNION - EU. Consolidated Version of the Treaty on European Union. **Official Journal of the European Union**, Brussels, n. C 326, 26.10.2012. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0023.02%2FDOC_1&format=PDF>. Acesso em: 03 mar. 2017

FELDMAN, Gregory. Estranged states: Diplomacy and the containment of national minorities in Europe. **Anthropological Theory Journal**, London, v. 3, n. 5, p.219-245, 2005. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.938.5921&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

FELDMAN, Merje. European Integration and the Discourse of National Identity in Estonia. **National Identities**, [S.l.], v. 3, n. 1, p.5-21, mar. 2001.

FOUCAULT, Michel. **The History of sexuality**. New York: Pantheon Books, 1976. 168 p.

GALBREATH, David J.. From nationalism to nation-building: Latvian politics and minority policy. **Nationalities Papers**, [S.l.], v. 34, n. 4, p.383-406, Sept. 2006.

GALBREATH, David J.. International Sources of Domestic Policy: Europe and Latvia in the context of minority rights. In: *International Organisations and Policy Implementation*, 2004,

Uppsala. **Workshop**. Uppsala: European Consortium For Political Research, 2004. p. 1 - 19.
Disponível em: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6a5ebf28-64f3-4f71-ac66-52c6d9f046f5.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2016.

GELAZIS, N.: The European Union and the Stateless Problem in the Baltic States. **European Journal of Migration and Law**, New York: v. 6, pp. 225-242, 2004.

GOLDMANIS, Māris. **Latvian History: An Outline**. Riga, 2016. 386 p.

GRIECO, Joseph. **Realist Theory and the Study of World Politics: New Thinking in International Relations Theory**. Boulder: Westview Press, 1997.

GRIECO, Joseph. Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the newest Liberal Institutionalism. **International Organization**, Cambridge, v. 42, n. 3, p. 485-507, 1988.

GROMILOVA, Anna. Statelessness: Challenging the “Europeanness” in the Baltics. **Revista de Stiinte Politice**, Cracovia, v. 47, p.268-282, 2015. Trimestral.

JURADO, Elena. Complying with European Standards of Minority Education: Estonia's Relations with the European Union, OSCE and Council of Europe. **Journal Of Baltic Studies**, Omaha, v. 34, n. 4, p.399-431, fev. 2003. Trimestral.

JAKOBSON, Mari-Liis et al. **Populism in the Baltic States**. Tallin: Open Estonia Foundation. 2012, 177 p.

JOHNS, Michael. “Do as I Say, Not as I Do”: The European Union, Eastern Europe and Minority Rights. **East European Politics And Societies**, [S.l.], v. 17, n. 4, p.682-699, 1 nov. 2003. SAGE Publications.

JURADO, Elena. The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations: The case of Estonia. In: PALERMO, Francesco; SABANADZE, Natalie. **National Minorities in Inter-State Relations**. Boston: Martinus Nijhoff Publishers And Vsp, 2011. Cap. 11. p. 193-206.

KAROLEWSKI, Ireneusz Pawel; SUSZYCKI, Andrzej Marcin. **The Nation and Nationalism in Europe: An Introduction**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2011. 232 p.

KASEKAMP, Andres. **A History of the Baltic States**. Basingstoke: Palgrave, 2010. 296 p.

KEHRIS, Brands. Citizenship, Participation and Representation, In: MUIŽNIEKS, Nils; **How Integrated Is Latvian Society? An Audit of Achievements, Failures and Challenges**, Riga, 2010, pp.93-123

KEOHANE, Robert O., MARTIN, Lisa. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, New York, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995

KEOHANE, Robert O., NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3a ed. New York: Longman, 2001. 368 p.

KEOHANE, Robert, O. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984

KING, Charles; MELVIN, Neil J. Diaspora Politics: Ethnic Kratochwil ages, Foreign Policy, and Security in Eurasia, **International Security**, Cambridge, v. 24 n. 3. p. 108-138, 1999/2000.

KIRCH, Aksel; KIRCH, Marika; TUISK, Tarmo. Russians in the Baltic States: to be or not to be? **Journal Of Baltic Studies**, Omaha, v. 24, n. 2, p.173-188, July 1993.

KIRCH, Aksel. Integration Processes in Estonia, 1993-1996. In: KIRCH, Marika et al. **The Integration of Non-Estonians into Estonian Society. History, Problems and Trends**. Tallin: Estonian Academy Publishers, 1997. p. 25-73.

KOFMAN, Sarah. Beyond Aporia?. In ANDREW, Benjamin. **Post-Structuralist Classics**. London: Routledge. 1983, pp. 7-44.

KRATOCHWILL, Friedric. Citizenship: On the Border of Order. In: LAPID, Joseph Y.; KRATOCHWILL, Friedrich V.. **The return of culture and identity in IR theory**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996. p. 181-197.

KRISTENSEN, Lars. Wanna Be in the New York times? In: BROUWER, Sander. **Contested Interpretations of the Past in Polish, Russian, and Ukrainian Film**. Boston: Brill Rodopi, 2016. Cap. 2. p. 21-40.

KRUMA, Kristine. **EU Citizenship**: unresolved issues. Riga Graduate School of Law, Working Paper no. 22, Riga, 2004. Disponível em: <<http://www.rgsl.edu.lv/images/stories/publications/RWP22Kruma.pdf>>. Acesso em: 12 mar. 2017.

LAHELMA, Timo. The Role of the CSCE Missions in Preventive Diplomacy - The Case of Estonia (August 1993-June 1994). In: STAFFAN, Carlsson. **The Challenge of Preventive Diplomacy: The Experience of the CSCE**. Stockholm: Ministry For Foreign Affairs Press, 1994. p. 87-99.

LATVIA. **The Office of Citizenship and Migration Affairs**. Riga, 2017. Disponível em: <[http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/passports/alien%E2%80%99s-\(non-citizens\)-passport.html#1.Page](http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/passports/alien%E2%80%99s-(non-citizens)-passport.html#1.Page)> Acesso em: 13 mar. 2017

LATVIA. **Declaration on the Renewal of Independence**. Riga, 4 May 1990. Disponível em: <[http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/LAT_Declaration_on_the_Renewal_of_Independence_\(1990,_English\).pdf](http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/LAT_Declaration_on_the_Renewal_of_Independence_(1990,_English).pdf)> Acesso em: 25 nov. 2016

LATVIA. Resolution on the Renewal of the Republic of Latvia's Citizens' Rights and Fundamental Principles of Naturalisation. **Eudo Citizenship**, Riga, 1991. Disponível em: <http://eudo-citizenship.eu/databases/national-citizenship-laws/?search=1&year=&country=Latvia&name=&page=5%20http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/LAT%20Law%20on%20Stateless%20Persons_as%20enacted%2029_01_2004_ENGLISH.pdf> Acesso: 16 fev. 2017

LATVIA. **The Constitution of the Republic of Latvia**. Tallin: SAEIMA, 1993. Disponível em: <<http://www.saeima.lv/en/legislation/constitution>> Acesso em: 09 ago. 2016

LATVIA. **Law of 1995 on the Status of those Former U.S.S.R. Citizens who do not have the Citizenship of Latvia or that of any Other State**. Riga, 25 Apr. 1995. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/5391833f4.html>> Acesso em: 22 fev. 2017

LATVIA. Law on Citizenship, **Eudo Citizenship**, Riga, 1994 Disponível em: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/LAT%20Citizenship%20Law_consolidated%20version%20013_ENGLISH.pdf> Acesso em: 26 nov. 2016

LATVIA. **Official Language Law**. Riga, 21 Dec 1999. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache%3AR4QxX-ralcsJ%3Awww.vvc.gov.lv%2Fexport%2Fsites%2Fdefault%2Fdocs%2FLRTA%2FCiti%2FOfficial_Language_Law.doc%20&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em: 22 nov. 2016

LATVIA. Parliament of the Republic of Latvia. Law On Stateless Persons. **Eudo Citizenship**, Riga, 17 Feb. 2004. Disponível em: <http://eudo-citizenship.eu/NationalDB/docs/LAT%20Law%20on%20Stateless%20Persons_as%20enacted%2029_01_2004_ENGLISH.pdf> Acesso em: 12 nov. 2016

LATVIA. Latvian Constitutional Court. **Judgment in the Name of the Republic of Latvia** (case No.2004-15-0106). Riga, 7 Mar. 2005.

LATVIA. **Latvian Ministry of Interior - The Long-Term Resident Status Of The European Community In Latvia**. Riga, 2013. Disponível em: <<http://www.pmlp.gov.lv/en/home/services/the-long-term-resident-status-of-the-european-community-in-latvia.html>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

LATVIAN CENTRE FOR HUMAN RIGHTS - LCHR. **Press Review**, Riga, 5 June 1998. Disponível em: <<http://cilvektiesibas.org.lv/en/monitoring/search/?page=879&date>> Acesso em: 14 mar. 2016.

LATVIAN VOTERS Back Dissolution Of Parliament To Combat Oligarchs. **Radio Free Europe**, Prague, 24 jul. 2011. Disponível em: <http://www.rferl.org/a/latvia_to_dissolve_parliament_to_combat_oligarchs/24275268.html> Acesso em: 13 nov. 2016

LIEVEN, Anatol. The Weakness of Russian Nationalism. **Survival**, v. 41, n. 2, p. 53-70, 1999.

LINKLATER, Andrew. **The Transformation of Political Community**: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era. Cambridge, UK: University of South Carolina Press, 1998. 263 p.

LO, Bobo. **Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy**. London: Wiley-blackwell Publisher, 2003. 176 p.

MACFARLANE, Neil. Realism and Russian Strategy after the Collapse of the USSR. In: KAPSTEIN, Ithan B.; MASTANDUNO, Michael (Org.) **Unipolar Politics**. New York: Columbia University Press, 1999.

MANLY, Mark; VAN WAAS, Laura. The Value of the Human Security Framework in Addressing Statelessness. In: EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla (Org.) **Human Security and Non-Citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010,

MEARSHEIMER, John. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge, v. 19 n.3, p. 5-49, 1995.

MIKKEL, Evald. Referendum Briefing No 11, **The Estonian EU Accession Referendum**, 14 September, University of Tartu, Tartu, 2003. Disponível em: <<https://www.sussex.ac.uk/webteam/gateway/file.php?name=epern-ref-no-11.pdf&site=266>> Acesso em: 15 mar. 2017.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: McGraw Hill, 1948. 752p.

MORRIS, Helen M.. EU Enlargement and Latvian Citizenship Policy. **Journal On Ethnopolitics And Minority Issues In Europe (JEMIE)**, Brussels, v. 1, p.1-39, Jan. 2003. Disponível em: <http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003_Morris.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

MUIZNIEKS, Nils; ROZENVALDS, Juris; BIRKA, Ieva. Ethnicity and social cohesion in the post-Soviet Baltic states. **Patterns Of Prejudice**, [S.l.], v. 47, n. 3, p.288-308, jul. 2013.

NEUMANN, Iver B.. European Identity, EU Expansion, and the Integration/Exclusion Nexus. **Alternatives: Global, Local, Political**, [S.l.], v. 23, n. 3, p.397-416, Sept. 1998. Trimestral.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, Nova Iorque, 1948. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf> Acesso: 14 jul. 2016

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - OSCE. **OSCE High Commissioner on National Minorities letter to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Estonia, Mr. Siim Kallas**. Reference n. 1084/96/L. Hague, 2 Jan. 1997a. Disponível em: <<http://www.osce.org/hcnm/30454?download=true>> Acesso em: 12 mar. 2017.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - OSCE. **OSCE High Commissioner on National Minorities letter to Mr Toomas Hendrik Ilves Minister for Foreign Affairs of the Republic of Estonia**. Reference n. 359/97/L, Hague, 21 May 1997b. Disponível em: <<http://www.osce.org/hcnm/30462?download=true>> Acesso em: 10 mar. 2017.

ORGANIZATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE - OSCE. **OSCE High Commissioner on National Minorities letter to the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Latvia, Mr. Valdis Birkavs, and the letter of reply.** Reference no.: 376/97/L. Hague, 23 May 1997c. Disponível em: <<http://www.osce.org/hcnm/30631?download=true>>. Acesso em: 10 mar. 2017.

OSIANDER, Andreas. Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth. **The Mit Press**, Cambridge, v. 55, n. 2, p.251-287, maio 2001. Trimestral.

OXFORD DICTIONARY. **Non-Citizen definition.** Oxford, 2017a. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/non-citizen>>. Acesso em: 20 jun. 2016

OXFORD DICTIONARY. **Aporia definition.** Oxford, 2017b. Disponível em: <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/aporia>>. Acesso em: 12 mar. 2016.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE – PACE. **Information Report on the Elections in Latvia 5 and 6 June 1993**), Doc. 6908. 1993a.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE – PACE. **Information On Application by Latvia for Membership of the Council of Europe**, Session Opinion No. 183, 1995.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE – PACE. **Information Report on the application of the Republic of Estonia for membership of the Council of Europe.** Doc. 6810, 1993b. Disponível em: <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=7163&lang=en>> Acesso em 02 nov. 2016.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE – PACE. **Information Report on the application by Latvia for membership of the Council of Europe**), Doc. 7169, 1994. Disponível em: <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8059&lang=EN>> acesso em: 28 set. 2016

PRESIDENT appoints Jüri Ratas' government, **News ERR**, Tallin, 23 Nov. 2016. Disponível em: <<http://news.err.ee/119804/president-appoints-juri-ratas-government>> Acesso em 21 fev. 2017.

PRIME Minister loses no confidence vote, forced to resign, **News ERR**, Tallin, 09 Nov. 2016. Disponível em: <<http://news.err.ee/119642/prime-minister-loses-no-confidence-vote-forced-to-resign>> Acesso em: 21 fev. 2017

SARV, Margit. Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001. In: ZELLNER, Wolfgang et al. **Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities.** Hamburg: University Of Hamburg Press, 2002. (Working Paper, 7).

SAUL, Heather. Latvian prime minister Valdis Dombrovski resigns over Riga supermarket disaster. **The Independent Journal**, London, 2013. Disponível em:

<<http://www.independent.co.uk/news/world/europe/latvian-government-falls-after-pm-resigns-over-riga-supermarket-disaster-8967132.html>>. Acesso em: 27 nov. 2016.

SAWYER, Caroline; BLITZ, Brad K. **Statelessness in the European Union: Displaced, Undocumented, Unwanted**. New York: Cambridge University Press, 2011. 366 p.

SCHULZE, Jennie L.. Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia's activism and minority integration. **Nationalities Papers**, [S.l.], v. 38, n. 3, p.361-392, May 2010.

SEGRILLO, Angelo. **De Gorbachev a Putin: A saga da Rússia do Socialismo ao Capitalismo**. Curitiba: Editora Prismas, 2015. 254 p.

SENDERÁK, Pavel. **Representing Enlarging European Union: Hegemony, Change and the Visegrad Perspectives**. 2013. 391 f. Tese (Doutorado) - Graduate School Of Social Sciences, Istanbul Bilgi University, Istanbul, 2013.

SMIRNOV, Vadim. On crisis trends in the legitimacy of the political regimes of the Baltic States. **Baltic Region**, [S.l.], v. 7, n. 4, p.38-54, 2015. Immanuel Kant Baltic Federal University.

SMITH, Graham; WILSON, Andrew. Rethinking Russia's Post-Soviet Diaspora: The Potential for Political Mobilisation in Eastern Ukraine and North-East Estonia. **Europe-Asia Studies**, v. 49, n. 5, Jul., 1997, p. 845-864. Disponível em: <http://shron.chtyvo.org.ua/Andrew_Wilson/Rethinking_Russias_Post-Soviet_Diaspora__en.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2016.

SMITH, David J., “Minority Rights, Multiculturalism and EU Enlargement: the Case of Estonia”, **Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe**, Brussels: v.1, 2003.

STATISTICS ESTONIA - SE. **Population by ethnic nationality, 1 January, years**. Tallin, 2016. Disponível em: <<http://www.stat.ee/34278/>>. Acesso em: 04 ago. 2017.

TSYGANKOV, Andrei P. **Russia's foreign policy: change and continuity in national identity**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010. 265 p.

TULUN, Mehmet Oguzhan. **The Citizenship Policies of the Baltic States: Do They Conform to the European Framework?**. 2012. 156 f. Thesis (PhD) - Avrupa Birliği Yüksek Lisans Programlari, Başkent University, Ankara, 2012.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Popular Statistics**. Mid Year Statistics, Geneva, 2015. Disponível em: <<http://popstats.unhcr.org/en/overview>> Acesso: 03 jul. 2016

UNIÃO EUROPEIA - UE. **Tratado da União Europeia**. Convenção de 07 de fevereiro de 1992. p. 1-253. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2017.

UNITED NATIONS ORGANIZATION - UN. **Convention Relating to the Status of Stateless Person**, New York, 1954. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/statelessness/3bbb25729/convention-relating-status-stateless-persons.html>> Acesso em: 28 jul. 2016

UNITED NATIONS ORGANIZATION - UN. **International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination**, New York, 1965. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/cerd.pdf>> Acesso em: 03 set. 2016.

VAN ELSUWEGE, Peter. Russian-Speaking Minorities in Estonia and Latvia: Problems Of Integration At The Threshold Of The European Union. **European Centre For Minority Issues** (ECMI), Flensburg, abr. 2004. Disponível em: <http://www.ecmi.de/uploads/tx_lfpubdb/working_paper_20.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

VAN EVERA, Stephen. Hypothesis on nationalism and the causes of war. In: KAUPCHAN, Charles A. (Org.) **Nationalism and Nationalities in the New Europe**. ITHACA: Cornell University Press, 1995.

VAN HOOFF, Lisa. **A new kind of citizenship accepted by EU?:** Latvian non-citizens and the citizenship debates. 41 f. Bachelor's thesis - Faculteit Management en Bestuur, Institut Für Politikwissenschaft (Departamento de Ciência Política), Universiteit Twente, Enschede - Países Baixos, 2011.

VYSOTSKAYA, Alena. **The “Alliance For Human Rights in a United Latvia” in the European Parliament:** Europeanisation of a Soviet Legacy? University of Leuven, Faculty of Social Science, Working Paper No. 28, December, Leuven, 2004. Disponível em: <<https://soc.kuleuven.be/web/files/11/74/WP28-Vysotskaya.pdf>> Acesso em: 10 mar. 2017

WALKER, Rob .B.J. Sovereignty, Identity, Community: Reflections on the Horizons of Contemporary Political Practice. In: WALKER, Rob, B.J.; MENDLOVITZ, Saul, (Org.). **Contending Sovereignties: Redefining Political Community**. Lynne Rienner Pub: Boulder, 1991a. p. 159-85.

WALKER, Rob B.J. State Sovereignty and the Articulation of Political Space/Time. **Millennium**, London, v. 20, no. 3, p. 445-461, 1991b.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw-Hill, 1979. 256 p.

WEBER, Cynthia. Performative States. **Millennium**, [S.l.], v. 27, n. 1, p.77-95, Mar. 1998.

WENDT, Alexander, Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, Cambridge, v. 46 n. 2, p.391-425, 1992.

WENDT, Alexander. The Agent-Structure Problem in International Relations, **International Organization**, Cambridge, v. 41. n. 2 p. 335-370, 1987.

YUSUPOVSKY, Alexander. Latvia: Discrimination, International Organizations, and Stabilization. In: ARBATOV, Alexei et al. **Managing Conflict in the Former Soviet Union: Russian and American Perspectives**. Cambridge: The MIT Press, 1997. Cap. 9. p. 219-266.

ZDANOKA, Tatjana. **Appeal to EP for support for Latvian non-citizens' voting rights**. Tallin, 2008. Disponível em: <http://www.aedh.eu/Call-on-the-Europeanparliament.html?var_recherche=Appeal%20latvian> Acesso em: 25 ago. 2016

ZVIDRINS, Peteris. Changes of ethnic composition in the Baltic States. **Nationalities Papers**, [S.l.], v. 22, n. 2, p.365-377, Sept. 1994.

**ANEXO C – PARECER DA ASSEMBLEIA PARLAMENTAR DO CDE, ANEXO 15,
RELATÓRIO DA LIGA DOS APÁTRIDAS SOBRE DIFERENÇAS ENTRE
CIDADÃOS E RESIDENTES PERMANENTES NÃO-CIDADÃOS**

1. Employment

The rights only citizens of Latvia are entitled to:

State office holding

Police service employment

Private detective activities

Court judge employment

Barrister and barrister assistant employment

Notary and notary assistant employment

Civil officer employment (certain categories of civil service)

Latvia diplomatic and consular service employment

Lecturing and scientific research in the Latvia Medicine Academy (LMA) (except special invited highly qualified foreign experts on a contract basis)

Possible employment in Germany by the bilateral agreement of Latvia and Germany

Authorised representation of companies leasing municipal dwelling houses in Riga City, Vidzemes district

2. Ownership rights

Only citizens have the right to possess land and other natural resources

Real estate ownership:

Only citizens have the right to purchase state- and municipal-owned apartments

Purchase of privatised "cooperative" apartments

Purchase of apartments in denationalised houses and those restituted to previous owners

Citizens receive 15 additional privatisation certificates (vouchers) whereas non-citizens born outside Latvia have five of their certificates subtracted

3. Private enterprise

Establishment of joint-stock companies is not allowed to non-citizens who have spent less than 21 years in Latvia

Membership of the council of a commercial bank (the majority must be presented by citizens)

Participation in privatisation of objects owned by local authorities is not allowed to non-citizens who have spent less than 16 years in Latvia

4. Social sphere

Land lots entitled for building family cottages, loans allotted on favourable terms, credits for purchasing, aids for elimination of multi-family residence flats and other sorts of help are envisaged only for citizens

State and local authority support in receiving a new dwelling if the previous one was rented by several tenancy contracts (multi-family residence flats) or after 40 years of residence in premises without conveniences, is envisaged only for citizens

Reception of state-owned lodgings for persons registered as needing a place of residence, is envisaged only for citizens

Warrants for apartments given in the process of elimination of dormitories are issued only to citizens

Favourable rent and municipal pay tariffs are made valid for citizens only

Social security pay for non-citizens is only 90% of that paid to citizens

Renewal of tenancy contracts is allowed only to citizens. In fact, this means the loss of rights of non-citizens to tenancy in case of apartment exchange, death of the accountable tenancy contractor, etc, and also in case of a change of landlord, as by executing the abovementioned Resolution N 818 of the Board of Riga City, Vidzeme district, People's Deputy Council

5. Other rights and freedoms

The right to self-defence: to possess firearms is allowed only to citizens

Free choice of place of residence in Latvia is guaranteed only to citizens

Free return to Latvia after a sojourn (abroad) is guaranteed to citizens only

Only citizens participate in local elections

The right to no-visa entrance in a number of states on the basis of respective bilateral treaties is envisaged only for citizens

To register citizens as operatively controlled and to control them operatively is allowed by consent of head of operating force and after a prosecutor has been informed. No limitations are foreseen in respect of non-citizens.

Fonte: PACE, 1994