

Do Direito Das Minorias

J. J. DE ALMEIDA

Prof. Catedrático da Faculdade
de Direito do Recife

"Dans toute collectivité, la règle de droit naît de la réaction que produit dans les consciences la violation des préceptes de la morale et du sentiment de la justice. C'est à une telle réaction que l'on vient d'assister en notre matière. La règle de droit qui lui convient est déjà née. Il reste à la constater et aussi la doter de l'appareil nécessaire pour son application."

(N. POLITIS.)

"Ce qui importe dans l'évolution des institutions sociales, ce n'est pas le vestige du passé, mais le germe de l'avenir."

(A. MOSKOV.)

UMA EXPLICAÇÃO:

A presente monografia, hoje n.º trabalho de vulgarização, não foi escrita com a idéia de ser publicada.

Representa notas colhidas e ordenadas, no mês de Março do corrente ano (1939), para atender a pedidos de antigos alunos de **Introdução á Ciência do Direito**, cadeira que leciono na Faculdade do Recife, os quais desejavam se esclarecer sôbre a palpitante questão que tanto tem agitado as relações internacionais.

Publico-a, porém, por sugestão de um dos espíritos mais lúcidos da nova geração de juristas de Pernambuco: o Dr. Irineu Joffily de Azevedo e Souza, juiz de Direito na Capital do Estado, que se tem imposto á consideração de seus jurisdicionados pela bravura moral, pela aprimorada cultura e pelo agudo senso jurídico de suas decisões, juiz que não se restringe ao esmerilhar dos casos forenses, mas — e é isto que bem o distingue e merece ser ressaltado — que se interessa vivamente pelas investigações científicas que envolvem os problemas sociais e de política jurídica do momento que atravessamos.

Nem se pense que a oportunidade da divulgação teria passado ante as modificações profundas que se vêm operando, depois daquele mês, no ambiente europeu, onde os princípios básicos do Direito Internacional Público estão mais uma vez em crise pelo extravasamento de ambições imperialistas.

A História registrará os novos e flagrantes desrespeitos aos tratados mais solenes. O problema das minorias sofrerá novo deslocamento. Mas o Direito das Minorias persistirá como conquista da humanidade.

Este trabalho destinava-se aos alunos da Faculdade de Direito. A eles somente poderá interessar e ser de alguma utilidade.

E' de meu dever deixar aqui consignado o testemunho de meu reconhecimento ao Dr. Georges Latache Pimentel que me facilitou gentilmente a leitura de dois importantes livros de sua bibliotéca, o de Nathan FEINBERG e o de Athanase MOSKOV, por mim longamente citados.

Recife, 1939.

SUMÁRIO

- 1 — Complexidade e importância do problema das minorias.
- 2 — O Estado e a Nação no Direito das Minorias.
- 3 — O objeto atual do Direito das Minorias.
- 4 — Origem e desenvolvimento histórico do Direito das Minorias.
- 5 — O Direito das Minorias e a soberania dos Estados.
- 6 — Conceito de Minoria.
- 7 — Os direitos e os deveres das Minorias.
- 8 — As garantias do regimen minoritário.
- 9 — Caráter temporário ou permanente do regimen minoritário.
- 10 — A generalização do Direito das Minorias.
- 11 — Os direitos internacionais do Homem.
- 12 — O Brasil em face dos problemas minoritários.

1. — COMPLEXIDADE E IMPORTANCIA DO PROBLEMA DAS MINORIAS

Dos estudos que, em nossos dias, mais vêm ocupando a atenção dos juristas, interessados nos problemas que surgem a cada passo na comunidade internacional, inegavelmente se destaca, pela sua relevância e complexidade, o do Direito das Minorias.

A respeito a divergência é profunda entre os publicistas. Ha os que negam em absoluto êsse Direito e os que, admitindo embóra a sua existência, lhe dão vida efêmera, julgando-o destinado a resolver uma situação transitória. Alguns, reconhecendo o seu caráter permanentemente restringem em demasia o seu objéto, considerando-o "um direito modestíssimo, elementar e simples", enquanto outros o vêem com uma vasta amplitude idealista. E, finalmente, ha os que reputam prematuro o seu ingresso nas cogitações positivas do ambiente jurídico.

Certo é que, para essa divergência, muito tem contribuido o interêsse nacional daquele que o estuda, predispondo-o na orientação a seguir e na solução a adotar.

São os autores de lingua alemã os que mais avultam na investigação e exposição dos problemas minoritários. E compreende-se. São as minorias alemãs as mais cultas, as mais concientes e as mais numerosas.

Entretanto, houve já quem considerasse os mestres francêses da ciência jurídica e política como os mais indicados para um estudo ponderado dessa delicada matéria, onde, mais do que em qualquer outra, o senso jurídico não se póde afastar do senso da oportunidade e, sobretudo, da medida (1). Isto, porque os autores francêses têm a possibilidade de externar sôbre o assunto uma opinião objetiva, desinteressada e não preconcebida, porquanto, sendo a França um Estado que muito cedo realizou a sua unidade nacional, êles, em questões de minoria, são meros observadores imparciais.

E' fazendo essa observação, que o professor russo, *Marc Vichniak*, verifica, (2) do mesmo passo e com pesar, que a *opinio communis* dos sábios e homens políticos francêses revela uma indiferença absoluta, sinão uma hostilidade acentuada, quanto ao problema e á sorte das minorias.

Aliás, idêntica observação poderia ser feita quanto aos escritores de outros países, e, especialmente, com relação aos americanos porque a proteção internacional das minorias, segundo já se reconheceu, não tem ob-jêto para a totalidade dos Estados do Novo Mundo.

Foi exatamente êsse o princípio sustentado perante a própria Sociedade das Nações, pelo nosso embaixador *Mélo Franco* (3), princípio aceito e apoiado por alguns autores. Mas, o temor que se fez público de que

(1) — *Marc Vichniak* : LE DROIT MINORITAIRE ET LES DROITS DES MINORITÉS — pag. 441.

(2) — *Marc Vichniak* : Ob. e loc. citados.

(3) — *André N. Mandelstam* : LA PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITÉS — pag. 56 — *Ch. de Visscher* : UNITÉ D'ÉTAT ET REVINDICATIONS MINORITAIRES — pag. 331.

a generalização e universalização do direito de que nos ocupamos, pudesse provocar em todos os países desprovidos de minorias a formação de *minorias artificiais*, pretendendo a proteção internacional e, destarte, propiciando ao invés da paz a discórdia entre as nações, justifica e determina, entre nós, o interêsse pelo estudo do problema, vencendo, como um imperativo patriótico, o indiferentismo que o nosso meio lhe tem demonstrado.

2. — O ESTADO E A NAÇÃO NO DIREITO DAS MINORIAS

E' fato bem sabido que não ha correspondência exata entre as organizações estatais e os agrupamentos sociais denominados nações. Si ha Estados homogêneos, aquêles cujas populações pertencem a uma só nação, ha também Estados heterogêneos, aqueles cujas populações, reunidas sob a mesma organização política, pertencem a nacionalidades diferentes (4).

Na vida internacional só o Estado tinha expressão, possuía um valor próprio. A' Nação restava um papel secundário.

Depois da guerra de 1914-1918, as nações, si bem que ainda não possam ser consideradas pessoas de Direito Internacional, assumiram contudo uma feição de maior relêvo. Intensificando-se o movimento pelas reivindicações das nacionalidades, houve até quem arduamente sustentasse a tése de que uma nação, uma

(4) — Paul Fauchille : *Traité de DROIT INTERNATIONAL PUBLIC* — n.º 163, pag. 224.

vez que exista como tal, tem o direito de se erigir em Estado que lhe corresponda (5). Velha tese que se amparava na célebre teoria das nacionalidades, cujas origens remontam á Revolução Francêsa, e encontrava maior elastério na concepção do notável internacionalista suíço, *Bluntschli*, para quem toda nação é destinada a formar um Estado e consequentemente tem direito á independência política. A humanidade se divide em nações; o mundo deve se dividir em Estados correspondentes (6).

E os aliados da grande guerra, no entender de *Ed. Benes* (7), estavam bem compenetrados dessa idéia. No entanto, em que pese á proclamada justiça que ela encerrava e ao bem fundado das reclamações nacionais, não poudeser integralmente objetivada ao se celebrar a paz.

A situação especialíssima que se descortinava então na Európa Central não permitia a formação de Estados homogêneos, o que seria certamente, sinão um re-

(5) — **Robert Redslob** : LA RECONNAISSANCE DE LA NATION TCHÉCOSLOVAQUE PENDANT LA GUERRE — pag. 472. Iniciando esse notavel trabalho escreve **Redslob** : Um dos grandes problemas políticos de nosso tempo é a ofensiva que a nação tem empreendido contra o Estado.

(6) — **Marc Vichniak** (ob. cit. pag. 461) traduz a concepção de **Bluntschli** na seguinte fórmula : cada nação deve crear seu Estado, cada Estado deve ser composto de uma nação. Esta fórmula recebeu de Napoleão III uma consagração formal e oficial. — Ver **Alphonse de Heyking** : LA CONCEPTION DE L'ÉTAT, pag. 39.

(7) — **Ed. Benes** : SOUVENIRS DE GUERRE ET DE RÉVOLUTION, apud **Redslob** ob. cit. pag. 472.

quisito para a sua unidade política (8), uma garantia para a sua estabilidade e consolidação.

E' que, em princípio, havia a considerar a pequena importância de certas nações que lhes não permitia assumirem a forma de Estado com os encargos e consequências de uma sociedade politicamente organizada. Depois, a fragmentação em pequenos Estados, que a aplicação integral do princípio das nacionalidades acarretaria, chocava-se com os legítimos interesses de alguns Estados. Finalmente, era preciso atender a certas conveniências de ordem política, estratégica, económica, etc.

Assim, a despeito de tóda a pregação autorizada do presidente americano, *Woodrow Wilson*, que na conferência da Paz ainda se fez arauto do princípio de que tóda aspiração nacional bem definida devia receber a mais completa satisfação (9), o Tratado de Versailles deixou o problema sem solução, por não concretizar as reivindicação das nacionalidades.

Reconheceu-se que esse princípio, defensável em pura teoria, era na prática irrealizável como regra geral.

Formaram-se, pois, novos Estados, desmembraram-se de certos Estados trechos de seu território já povoa-

(8) — Na História ha exemplos de populações homogêneas que se separaram em Estados diversos (Suécia e Noruega), como de populações heterogêneas que mantêm unidade politica (Suíça, Estados Unidos da América do Norte, Império Britânico, etc.)

(9) — *Alphonse de Heyking*: LA CONCEPTION DE L'ÉTAT, — pag. 135.

dos e anexaram-se a outros(10); mas, forçoso foi admitir-se em um mesmo Estado população heterogênea : ao lado do grupo dominante, outro ou outros grupos compactos, em minoria, constituindo pequenas nacionalidades, por isso que os indivíduos que os compunham tinham a consciência de sua unidade, tinham a vontade de viver juntos, esse *querer-viver coletivo* que, na definição de *Henri Hauser* (11) e na concepção latina e anglo-saxônia caracteriza uma nação (12).

Tal situação constituiu um desapontamento para as pequenas nacionalidades (13) que viram a possibili-

(10) — E foi assim que os poloneses e os tchecos unidos aos slovacos, conquistaram a sua independência nacional; os sérvios unidos aos croatas e aos slovenos se constituíram no reino da Jugoslávia; a Rumânia viu-se acrescida de mais de tres milhões de rumenos que antes da guerra pertenciam á Austria-Hungria; a Itália teve um aumento de oitocentos mil italianos da "Itália irredenta"; tres milhões de finlandeses, um milhão e quatrocentos mil letões e um milhão e cem mil estonianos puderam se constituir em Estados independentes. *A. Heyking* ob. cit. pags. 90 - 91.

(11) — "La nation est un vouloir vivre collectif". *Henri Hauser* apud *Athanase Moskov*: LA GARANTIE INTERNATIONALE EN DROIT DES MINORITÉS — pag. 193 nota 2.

(12) — *Louis Le Four*: PRÉCIS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC — n.º 110 pag. 51.

(13) — Escreve *Paul Fauchille* que a guerra mundial que rebentou em 1914 foi levada a efeito, em parte, para libertar de um jugo despótico nacionalidades que desde muito tempo aspiravam á independencia ou procuravam reconquistá-la. Devia naturalmente ter esse efeito.

dade de sua independência se apresentar e não ser atendida em tôda a sua plenitude (14).

Compreendeu-se, porém, de logo que isto poderia crear ou agravar embaraços prejudiciais á consolidação da paz, desde que essas nacionalidades, constituindo *minorias nacionais*, anexadas a certos Estados, ficassem inteiramente entregues ao arbítrio da maioria, ou do grupo dominante nesses Estados. Daí a fixação de um regimen que assegurasse alguns direitos a essas minorias nacionais, impondo aos Estados certos princípios de govêrno que de algum modo permittissem ás minorias, uma vida própria.

Esse regimen ficaria sob a proteção coletiva de outros Estados, exercida por intermédio da Sociedade das Nações, para destarte evitar que á sombra dessa proteção se consumassem outros fins políticos.

O regimen minoritário foi assim instituido com o fim de amparar as minorias nacionais evitando que elas sofressem opressão da maioria. Mas favoreceu tambem á maioria, ao Estado minoritário (assim chamado aquele Estado que tem minorias nacionais protegidas), porque já se observou que a opressão da minoria, a privação ou desrespeito de suas aspirações culturais, faz solidificar a sua união, despertar o espírito de opposição e o sentimento de revolta em que o fervor procurará suprir a deficiência numérica (15). Ao passo que o

(14) — **Alfonse de Heyking** (ob. cit. pag. 91) faz um estudo bem interessante das populações dos diversos Estados da Europa, após o Tratado de Versailles, para mostrar como as aspirações nacionais sofreram grande decepção, uma vez que só muito imperfeitamente foram satisfeitas.

(15) — **A. de Keyking** ob. cit. p. 139.

tratamento equitativo das minorias, sem odiosas distinções ou restrições de seus direitos, propiciará a harmonia, o verdadeiro equilíbrio nas suas relações sociais com a maioria, fim supremo do Direito das Minorias.

A este respeito observa *Alphonse de Heyking*: “reconhecendo os direitos das minorias sem reserva mental e com lealdade, a maioria assegura seu próprio direito á existência nacional. Porque a maioria e a minoria devem sucumbir si este princípio fôr viciado pela opressão. Está, pois, no interêsse de ambas viver em paz uma com a outra” (16).

Por questão de método, fixaremos em rápidos traços gerais uma idéia desse Direito das Minorias e, a seguir, estudaremos a sua origem, o seu desenvolvimento histórico, a sua feição atual e as tendências modificadoras que se esboçam.

Veremos, então, despontar o alto interêsse que apresenta o estudo do problema para os juristas brasileiros.

(16) — A. de Heyking : “En reconnaissant les droits des minorités sans réserve mentale et avec loyauté, la majorité assure son propre droit á l'existence nationale. Car la majorité et la minorité doivent succomber l'une et l'autre si ce principe est vicié par l'oppression. Il est donc dans l'intérêt des deux de vivre en paix l'une avec l'autre”. Ob. cit. pag. 141.

3. — O OBJETO ATUAL DO DIREITO DAS MINORIAS

Minoria nacional designa, como acabamos de vêr, um grupo de pessoas vinculadas a um Estado, mas pertencendo pela raça, língua ou religião a nacionalidade diferente da maioria da população desse Estado (17).

O Direito Internacional positivo, para evitar que a minoria assim existente sofra opressão da maioria, do grupo dominante no Estado, lhe assegura uma proteção internacional, exercida por intermédio da Sociedade das Nações.

Tal proteção tem por fim garantir, aos membros das minorias, o direito á vida e á liberdade, o direito á liberdade de consciência, á igualdade perante a lei, ao livre uso da língua nacional, á liberdade de ensino, á faculdade de crear, dirigir e controlar, ás próprias custas, escolas, instituições de caridade, religiosas e sociais, e até o direito a uma parte equitativa nos fundos públicos destinados, pelos orçamentos, a um fim de educação, de religião ou de caridade (18).

Inegavelmente o Direito das Minorias importa numa restrição ao princípio de soberania territorial do

(17) — Voltaremos ao conceito de minoria no capítulo 6.

(18) — Esses direitos serão estudados no capítulo 7.

Estado, considerado durante muito tempo como absoluto.

E' um direito que institue um regimen de exceção, bem caracterizado nos três aspectos seguintes (19) :

I—É um direito que não se aplica a todos, mas a certos países: Albânia, Alemanha (19.^a), Áustria, Bulgária, Estônia, Finlândia, Grécia, Hungria, Letônia, Polônia, Rumânia, Tchecoslováquia, Turquia e Yugoslávia (20) Esse aspecto, por assim dizer, regional, do Direito das Minorias, foi posto em evidência no *Relatório de Lon-*

(19) — Nicolas Politis : LE PROBLEME DES MINORITÉS — pag. 5.

(19.^a) — A alemanha foi aqui incluída em virtude da convenção assinada com a Polônia para a Alta-Silésia.

(20) — A Armênia, cuja independência foi reconhecida pelo Tratado de Sévres, era um país fóra da Europa submetido ao regimen minoritário. Mas, absorvida pela Turquia, deixou de existir como Estado (ver capítulo seguinte). O mesmo aconteceu com a Áustria e com a Tchecoslováquia, absorvidas pela expansão imperialista alemã. Resta a vêr si a consciencia jurídica do mundo civilizado suportará por muito tempo essa orientação da política internacional... Recordemos o texto do Tratado de Paz de Versailles (art. 80) : "L'Allemagne reconnaît et respectera strictement l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par le traité passé entre cet État et les principales puissances alliées et associées; elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable, si ce n'est du consentement du Conseil de la Société des Nations." Curioso é que Fauchille (ob. cit. n.º 269) transcrevendo o texto já grifava essas últimas palavras.

A presente nota foi escrita em Março de 1939. Depois disto tivemos a absorpção da Albânia pela Itália, do Território de Mêmél pela Alemanha, a Polônia dividida entre a Alemanha e a Rússia...

dres, elaborado por um *Comité* instituído pelo Conselho da Sociedade das Nações, em resolução de 7 de Março de 1929, relatório preparado pelo representante japonês *Adatci*, com a colaboração do representante do Império Britânico *Sir A. Chamberlain* e do representante espanhol *Quinones de León* (21).

II — E' um direito que não diz respeito a todos os indivíduos, mas a certos indivíduos ou certos grupos de indivíduos dos países minoritários.

III — E' um direito que não ampara a tôdas as relações desses indivíduos, mas a certas e determinadas de suas relações, como acima indicamos.

-
- (21) — Diz o Relatório de Londres: "Convém assinalar imediatamente que os autores dos Tratados (de Minorias) não tiveram absolutamente a intenção de enunciar princípios de governo, apresentando um caráter de obrigação universal. Eles não têm jamais considerado nem pretendido considerar a possibilidade de aplicar a todos os Estados do mundo o princípio geral da tolerância religiosa; não estabeleceram absolutamente princípios gerais, de uma aplicação universal no que concerne ao governo dos povos estrangeiros que poderiam ser compreendidos no território ou nas possessões coloniais dos diversos Estados. Tôda questão deste gênero teria estado inteiramente fóra do domínio e das atribuições da Conferência da Paz. Disposições dessa natureza não poderiam ser tomadas sinão por ocasião da elaboração do Pacto da Sociedade das Nações. Ora, como vimos, tais disposições foram de um modo deliberado afastadas do Pacto. A Conferência tinha de se ocupar de um certo numero de problemas de caráter puramente local que se ofereciam somente em certas regiões particulares da Europa, mas que, de outro lado, em razão da situação política do momento, eram graves, urgentes e não podiam ser negligenciadas." (Journal Officiel, suplemento especial, n.º 73, p. 46 — In Mandelstam: *La Protection International des Minorités* p. 17).

O Direito das Minorias encontrou a sua consagração positiva em quatro séries de textos: 1. os tratados de paz; 2. os tratados especiais de minorias; 3. as declarações unilaterais de certos Estados perante a Sociedade das Nações; e 4. as convenções particulares entre Estados vizinhos.

O Tratado assinado entre a Polônia e as Principais Potências, em 28 de Junho de 1919, por isso mesmo que foi o primeiro a estabelecer a proteção internacional das minorias, após a guerra, serviu de modelo aos demais. Aliás, essa circunstância decorreu de uma orientação prefixada, conforme consta do *Relatório de Londres* aqui já citado: "Desde o começo, ficou entendido que os Tratados seriam tanto quanto possível idênticos". E de fato assim aconteceu, porquanto algumas divergências que se notam nos Tratados fôram determinadas pelas condições especiais de alguns países.

Entre as leis internas dos Estados, cita-se, como sendo a mais completa e avançada no disciplinar o assunto, a da Estônia, de 5 de Fevereiro de 1925.

Finalmente, como elementos subjetivos em todo e qualquer direito das minorias, ha que distinguir os seguintes: a) as *Principais Potencias* aliadas e associadas que estabeleceram o regimen minoritário e podem exigir o respeito dos Tratados; b) O Estado Minoritário que assumiu a obrigação de respeitar os direitos das minorias; c) A Sociedade das Nações a quem incumbe a garantia, isto é, a obrigação de fazer respeitar esses direitos, e d) as minorias, as beneficiárias desses direitos.

Ha quem considere as Principais Potências aliadas e associadas como as verdadeiras garantidoras desses direitos, sendo a Sociedade das Nações mera executora da garantia. (*Jules Wlassics*) LA GARANTIE ET LA PROTECTION DES MINORITÉS. Acad. dip. internat. 1929. p. 52). Mas, A. Moskov é de opinião que semelhante idéia está em contradição com os textos dos Tratados

sendo dificilmente sustentável. E' que os seus partidários se impressionaram com as aparências das cousas, sacrificando as estipulações expressas dos Tratados. O erro está na confusão entre o direito de exigir o respeito de um tratado, direito que todo signatário possui e a obrigação de o fazer respeitar, constituindo esta obrigação, no rigor técnico, a verdadeira garantia (22).

(22) — Athanase Moskov: Ob. cit. pags. 62-63 nota (1).

4 — ORIGEM E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO DIREITO DAS MINORIAS

Pode afirmar-se que o Direito das Minorias, na sua feição atual, surgiu propriamente com os tratados assinados durante a Conferência da Paz (1919 - 1920), os chamados *Tratados de Minorias*, entre as principais potências aliadas e associadas — França, Grã-Bretanha, Itália, Japão e Estados Unidos da America do Norte — de um lado, e a Polônia, a Tchecoslováquia, a Yugoslávia, a Rumânia e a Grécia, de outro lado, convindo notar que estes ultimos Estados fôram creados ou tiveram os seus territórios acrescidos, em consequência da grande guerra.

Seguiram-se a esses Tratados: o de *Saint-Germain* com a Austria, o de *Trianon* com a Hungria, o de *Neuilly* com a Bulgária e o de *Lausanne* com a Turquia.

Fizeram declarações atinentes á proteção das minorias, perante o Conselho da Sociedade das Nações: a Finlândia, em 27 de Junho de 1921; a Albânia, em 2 de Outubro de 1921; a Estônia, em 17 de Setembro de 1923. Ha, tambem, referentes a minorias, entre outras, uma convenção particular grego-búlgara, de 27 de Novembro de 1919, sôbre emigração reciproca; uma convenção germano-polonesa, para a Alta-Silésia, de 15 de Maio de 1922 e uma, entre a Grã-Bretanha, a França, a Itália e

o Japão, de uma parte, e a Lituânia, de outra, para o território do Mêmél, de 8 de Maio de 1924 (23). Registre-se, finalmente, que o Direito das Minorias foi também reconhecido pelo governo dos Soviets, no Tratado de Riga com a Polónia.

Juntem-se, ainda, a esses textos, diversas resoluções do Conselho da Sociedade das Nações, notadamente as aprovadas em 22 e 25 de Outubro de 1920 e 27 de Junho de 1921, regulando o processo para a objetivação da protecção das minorias e as cinco resoluções da Assembléia da Sociedade das Nações fixando os direitos e deveres das minorias nacionais.

Entretanto, é preciso salientar que si é verdade que o Direito das Minorias se afirmou de modo iniludível após a grande guerra, pela sua consagração nos Tratados acima referidos e nas resoluções do Conselho e da Assembléia da Sociedade das Nações, si não padece dúvida de que só depois daqueles Tratados foi que elle assumiu aspectos novos sendo colocado em bases mais definidas e eficazes, certo é que a sua origem é muito mais remota.

Importa, pois, que estudemos a origem e o desenvolvimento histórico do Direito das Minorias, embora de relance, a-fim-de que se não pense tratar-se de uma apressada improvisação com vida efêmera, ou prematuramente agitada no ambiente positivo do direito internacional público (24.)

(23) — O território do Mêmél pertence hoje á Alemanha (vide nota 20 acima).

(24) — O estudo histórico é feito aqui, seguindo-se de perto as lições de **Mandelstam**, notável professor russo que se especializou no assunto, em trabalho que publicou em **Recueil des Cours da Academie de Droit International**, de 1923, sob o titulo — LA PROTECTION DES MINORITÉS.

Ver-se-á, pelo contrário, que se trata de uma idéia que se vem formando lentamente no curso da História, que será talvez uma etapa propiciadora de uma nova fase, muito mais ampla, do direito — a do *direito humano*, pairando acima dos direitos nacionais.

Fouques-Duparc, Mandelstam, Louis Le Fur e outros autores vão descobrir a origem do Direito das Minorias naquele grande movimento religioso e político que no século XVI rompeu a unidade católica, subtraindo á disciplina tradicional da Igreja e á obediência do seu sumo pontífice grande parte dos países europeus.

Destarte, é na *Reforma*, com a proteção á liberdade de consciência que se lhe seguiu, que teremos de encontrar o ponto de partida do Direito das Minorias.

Entretanto, ha quem penetre muito mais fundo no curso da História e vá descobrir uma das primeiras manifestações desse Direito, no ano 323, quando Constantino, o Grande, pegou em armas contra Licínio que perseguia aos cristãos, acusando-os de serem favoráveis ao seu cunhado (25).

Tempo houve em que o Imperador Romano assumiu a missão de chefe da cristandade e, como tal, protetor supremo dos cristãos onde quer que precisassem do seu amparo.

Só assim se explica a assistência prestada aos armênios, por Justino II, no ano 517, quando o rei Sassanida dos Persas, Khosru (Chosroes), estava em guerra com a Armênia. E em 614, um tratado de paz concluído com os Arabes, abandonando-lhes as conquistas feitas na Síria, na Pérsia e no Egito, estipulava que depois da evacuação do Egito, pelos exércitos imperiais, os árabes não poderiam destruir as igrejas cristãs nem intervir nos negócios religiosos dos cristãos, aos quais o califa pro-

(25) — A Moskov: Ob. cit. pag. 12.

metia a proteção legal sem nenhuma obrigação de impostos.

Através desses acontecimentos históricos *A. Moskov* observa que a proteção dos cristãos, antes de ser consagrada pelo Direito Internacional, já existia de fato, graças á circunstância de que uma potência, talvez a maior da época, o Imperador Romano, se considerava e se impunha como protetora (26).

Certo é que esse Direito, a princípio, se circunscrevia ao culto religioso, cuja liberdade garantia (27). Basta, para o comprovar, que nos reportemos, por exemplo, á paz religiosa de Nuremberg, de 23 de Julho de 1532; á paz de Augsbourg, de 25 de Novembro de 1555; á convenção de 1572 entre Carlos IX, da França e a rainha Elisabet, da Inglaterra, ao tempo da Inquisição; ao Tratado de Westphalia de 1648; á convenção entre Cromwell e Mazarino em 1655, em favor dos Vaudeses perseguidos; ao Tratado de Paz de Oliva, de 3 de Maio de 1660, entre a Suécia, de uma parte, a Polónia e a Prússia, de outra parte, Tratado em virtude do qual a Suécia obteve a Pomerânia prussiana e a Livónia polonesa; e aos Tratados de Nimégue de 10 de Agosto de

(26) — *A. Moskov*: Ob. cit. pags. 13-14.

(27) — Registre-se, porém, a declaração do representante de Portugal, **Batalha Reis**, na Conferência da Paz, quando se discutia a proposta do presidente Wilson de se incluir no Pacto que instituiu a Sociedade das Nações um artigo prescrevendo a liberdade religiosa. Dizia **Batalha Reis** que a sua longa residência em alguns países da Europa Oriental o havia convencido de que as lutas que se acreditam ser lutas religiosas são quasi sempre lutas de raças. Os Israelitas, que na Rússia e na Polónia se fazem cristãos, não cessam por isto, elles e seus descendentes, de ser odiados e perseguidos. *Mandelstam*: LA PROTECION INTERNATIONALE DES MINORITÉS, pag. 10.

1678 e de Ryswick de 1697, entre a França e a Holanda. Evoquemos, ainda no curso do século XVIII, diversas intervenções da Rússia, da Prússia, da Grã-Bretanha, da Dinamarca e da Suécia, em favor dos súditos ortodoxos da Polônia; da França e da Rússia, na Turquia em favor da religião católica e ortodoxa respectivamente. Finalmente, no século XIX, o Tratado de Viena de 31 de Maio de 1815, confirmando os termos do Tratado de 21 de Julho de 1814 que estabeleceu a união pessoal entre a Bélgica e a Holanda, ainda estipulava que todos os cultos teriam uma proteção e um favor iguais, garantindo a admissão de todos os cidadãos, qualquer que seja a sua crença religiosa, aos empregos e ofícios públicos.

Da mesma forma, o Congresso de Viena quando decidiu transferir ao Cantão de Genebra certos territórios pertencentes ao rei da Sardenha, assegurou detalhadamente a liberdade da religião católica nos territórios cedidos.

Note-se que nesse mesmo Congresso de Viena, o Ato sobre a Constituição Federativa da Alemanha, de par com a declaração de que "a diferença das confissões cristãs nos países e territórios da Confederação, não acarretaria nenhuma diferença no gozo dos direitos civis e políticos", estabeleceu que a "Dieta tomaria em consideração os meios de operar, da maneira mais uniforme, a melhoria do estado civil daqueles que professassem a religião judaica na Alemanha".

E quando, em 1878, a Bulgária, a Sérvia e Rumânia quizeram obter o seu reconhecimento pelas grandes Potências, tiveram de garantir completa liberdade religiosa às minorias de culto que se achassem em seus territórios.

A essas intervenções das Grandes Potências, em um Estado, levadas a efeito por motivo de ordem religiosa, vieram se juntar outras, determinadas por diferentes causas.

Convém, de logo, registrar, pela importância que oferece para o nosso estudo, que o Congresso de Viena já de um certo modo acatara o princípio das nacionalidades, por isso que, como salienta *Mandelstam*, o artigo primeiro, do seu ato final já estipulava que "os poloneses, súditos respectivos das Altas Partes Contratantes, poderiam crear instituições que assegurassem a conservação de sua nacionalidade, segundo as fórmulas de existência política que cada um dos governos, a que pertencessem, julgasse conveniente lhes conceder." Isto porque, conclue o notavel professor russo, uma política de assimilação violenta não poderia prevalecer contra a força do sentimento nacional polonês.

Nos fins do século XVIII, a França sofria a intervenção de potências coligadas que procuravam reagir contra os princípios proclamados pela Revolução Francesa e restabelecer a antiga ordem de cousas. Com a vitória definitiva dos coligados contra Napoleão, triunfou o princípio da legitimidade, quer dizer, o princípio que justificava a intervenção estrangeira para se sustentar a autoridade dos governos legítimos, princípio que teve depois diversas applicações á sombra do Tratado da Santa-Aliança celebrado entre a Rússia, a Prússia e a Austria, em 26 de Setembro de 1815, aderindo, logo a seguir, a Grã-Bretanha e a França.

E' ainda dentro desse princípio, que poderemos citar, em 1834, a intervenção da França na Espanha, da Grã-Bretanha em Portugal, e, em 1849, da Rússia na Austria contra os húngaros revoltados.

Mas, os abusos dessas intervenções, que eram então exercidas directamente pelas Grandes Potências, ora isolada, ora coletivamente, provocaram forte reacção, fazendo com que elas fossem rareando cada vez mais, chegando quasi a desaparecer no princípio do nosso século.

Merece referência especial, pela sua importância para a elaboração do Direito das Minorias, o modo como se fizeram as chamadas *intervenções de humanidade* na Turquia.

A causa principal dessas intervenções, escreve *Mandelstam*, estava no caráter despótico do Império Otomano, fundado sobre a desigualdade dos muçulmanos e dos cristãos, e evoluindo progressivamente do regime da exploração dos segundos pelos primeiros, para a concepção de um Estado nacionalista turco, no qual se processava a política da turquificação violenta ou da destruição de todos os elementos alógenos.

Desde princípios do século XVI que a França começou a exercer na Turquia o protetorado da religião católica romana, assegurando a liberdade do culto católico no Império Otomano.

E a partir de 1774 as intervenções naquele país passaram a ser feitas pela Rússia, cumprindo notar que o Tratado de Kutchuk-Kainardji não se limitava a obrigar a Sublime Porta a uma proteção constante da religião cristã, mas impunha outros privilégios políticos em favor das nações moldavo-valáquia e sérvia. Por esse fato, as intervenções russas, que se repetiram em 1856, foram consideradas verdadeiras *intervenções de humanidade* (28) na Turquia em favor da religião e dos religiosos ortodoxos de todo o Império Otomano.

E' verdade que, antes de 1856, houve algumas intervenções coletivas de várias Potências nos negócios internos da Turquia, como a intervenção que deu lo-

(28) — As intervenções de Potências estrangeiras em um Estado podiam ter por motivo ou a violação do direito internacional ou a violação dos direitos do homem. Dava-se a estas o nome de intervenção de humanidade. Vêr *Mandelstam*, LA PROTECTION DES MINORITÉS, p. 389.

gar á independência da Grécia, levada a efeito pela França, Grã-Bretanha e Rússia em 1830. Mas só em face do Tratado de París, de 30 de Março de 1856, cessou a intervenção isolada da Rússia, passando o império turco a ficar sob a vigilância dos grandes Estados europeus que garantiam coletivamente os privilégios dos principados danubianos e sérvio.

Em 1860, nova intervenção armada das Grandes Potências, provocada pelas perturbações do fanatismo turco no Líbano, dá lugar á autonomia deste.

Em 1875, a insurreição da Bósnia e Herzegovina e o massacre com que os turcos reprimiam a insurreição búlgara, provocam outra intervenção coletiva das Potências, intervenção que as Conferências de Constantinopla de 1876 e de Londres de 1877, procuraram solucionar infrutiferamente e que só cessou quando a Turquia, vencida na guerra pela Rússia, aquiesceu em se submeter ao que considerava a tutela humilhante da Europa, assinando o Tratado de Berlim de 1878.

Por esse Tratado, que emancipou do jugo turco a Sérvia, a Rumânia, o Montenegro e a Bulgária, a Turquia comprometia-se a manter a liberdade religiosa e a reconhecer a igualdade jurídica de todos os seus súditos, sem distinção de religião.

As regiões libertadas assumiram também esse compromisso quanto aos respectivos súditos, de sorte que, na opinião de *Mandelstam*, o Tratado de Berlim, como expressão de uma intervenção coletiva de humanidade, deve ser considerado uma consagração do direito das nacionalidades oprimidas ao melhoramento de sua sorte.

Nos fins do século XIX, dá-se a aproximação da Alemanha com o sultão Abdul Hamid II, o que acarreta o afastamento da mesma e da sua aliada, a Áustria, das intervenções que se seguiram e que, por isso mesmo, se enfraqueceram. Só mais tarde, com o massacre

da Macedônia, em 1903, voltaram as Potências — França, Grã-Bretanha, Rússia, Itália, Alemanha e Áustria — a agir de comum acordo na Turquia, ficando a Macedônia sob o “controle” europeu.

Esse “controle” cessou com o advento da revolução dos jovens-turcos, em 1908, os quais, como é sabido, a princípio revelaram propósitos de liberdade e igualdade, mas logo se deixaram dominar por um nacionalismo exagerado e hostil aos cristãos e aos elementos não turcos, promovendo o seu extermínio na Macedônia. Daí nova e enérgica intervenção, acompanhada da guerra das nações balcânicas em 1912, resultando a perda para a Turquia da Macedônia e de uma parte da Trácia.

Durante a guerra de 1914 - 1918, a Turquia, pondo-se ao lado dos impérios centrais e libertada de toda intervenção das Potências, prosseguiu na sua política de turquificação violenta de todo o império, e a esse tempo a ferocidade dos jovens-turcos não recuou ante o massacre de cerca de um milhão de armênios e de centenas de milhares de gregos, libanêses e assírios — caldeus, segundo dados publicados pelos próprios aliados da Turquia, os representantes autorizados da Alemanha.

Terminada a grande guerra, foi assinado em 10 de Agosto de 1920, o Tratado de Sévres que, de uma parte, libertou da Turquia os países árabes, reconheceu a independência de Hedjaz, colocou a Síria, a Mesopotâmia e a Palestina, sob a proteção das Potências civilizadas, estabeleceu a independência da Armênia, transferiu á Grecia uma parte da Trácia e os direitos de soberania sobre Smirna e estipulou a autonomia do Kurdistan e a proteção dos assírios-caldeus. De outra parte, impoz á Turquia, sobre toda a extensão do seu território, a *proteção das minorias*.

Esse Tratado de Sévres foi realmente de excessivo rigor para a Turquia e, por isso, tres anos depois, em 24 de Julho de 1923, foi assinado o tratado de Lausanne

que veio atenuar, mas também nulificar, muitas das medidas adotadas naquele.

Para as modificações feitas muito concorreu a atuação inteligente do plenipotenciário turco á Conferência de Lausanne, Ismet-Pachá, que, em discurso proferido em 12 de Dezembro de 1922, sustentou a tese de que todos os males sofridos pelos cristãos não eram sinão a consequência da ação das Grandes Potências que, incitando as minorias á revolta, provocavam as legítimas represálias turcas.

Mandelstam combate essa tese por não encontrar apoio na história. As intervenções coletivas das Potências tiveram sempre um cunho de desinterêsse, facilmente comprovado pelos métodos empregados. Si fossem aceitas e lealmente aplicadas as propostas de reformas apresentadas, teriam consolidado o império otomano. Mas, assim não acontecia. E a violação dos compromissos assumidos provocava revolta e insurreições que determinavam as intervenções das Potências dando lugar á autonomia e á separação de províncias que, convém salientar, não eram anexadas áquelas Potências, mas ficavam submetidas aos princípios minoritários impostos á Turquia.

Apreciando o Tratado de Lausanne, em comparação com o de Sévre, *Mandelstam* entende que êle representa para as grandes Potências um recuo, *un grand pas en arrière*.

Um fato, sôbre todos, provocou-lhe justos e acres reparos. No Tratado de Sévres as Principais Potências Aliadas, impressionadas ainda pela odiosa exterminação dos armênios e desejosas de libertar os restos dêste infeliz povo do domínio turco, reconheceram á Armênia uma existência livre e independente.

Cêdo, porém abandonaram essa iniciativa, curvando-se ante a vontade firme de Mustafa Kemal Pachá que soube incentivar o nacionalismo turco e aproveitar-

se dos êrros políticos e das dissensões entre os Aliados, para pôr á margem, o Tratado de Sévres, sucumbindo assim a Armênia, cujo nome não figura no Tratado de Lausanne nem mesmo para simples garantia do resto do seu infeliz povo (29).

Sob esse aspecto, não ha negar, houve um grande e imperdoável erro.

E nota-se que o Tratado de Sévres, reforçando a proteção das minorias na Turquia com outras medidas que se não encontram na generalidade dos Tratados de Minorias, se justificava pelos antecedentes históricos daquelle país.

No Tratado de Lausanne observa-se o regimen comum estatuido nos outros Tratados de Minorias.

Finalizemos aqui essas ligeiras notas históricas. Já temos elementos para abordar a questão das minorias no seu estado atual.

Notemos, porém, dois pontos:

Um, salientado por *Nicolas Politis* que, estudando os tratados celebrados, notadamente de 1815 a 1878, do Congresso de Viena ao de Berlim, observou que o fim visado nesses tratados era sempre o mesmo, tornar mais tolerável uma mudança territorial imposta pela força e prevenir entre o Estado anexante e seus novos súditos, ou o Estado desmembrado, conflitos capazes de perturbar a ordem internacional" (30).

O outro, destacado por *Ch. de Visscher* quando escreveu que a religião, que ocupava posição proeminente nas questões minoritárias, cedeu lugar á lingua.

(29) — Mandelstam: LA GÉNÉRALISATION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME, pags. 316-320.

(30) — N. Politis : Ob. cit. pag. 3.

E' que, explica o ilustrado professor belga, como outrora a religião, a lingua é hoje o instrumento mais ativo das reivindicações culturais, sendo estas as únicas que podem apresentar perigos para o Estado. Daí apparecerem no primeiro plano dos programas minoritários (31).

(31) — Ch. de Visscher: UNITÉ D'ÉTAT ET REVENDICATIONS MINORIATIRES — pag. 331.

5. O DIREITO DAS MINORIAS E A SOBERANIA DOS ESTADOS

Nos fins do século passado e princípios do atual a intervenção estrangeira nos negócios internos de um Estado chocava-se com as doutrinas dominantes na esfera do direito internacional.

A idéia triunfante era a de soberania absoluta dos Estados.

Invocava-se a própria etimologia para se chegar á conclusão de que a palavra soberania, vindo do baixo latim *superanus*, ou de *supremus*, síncope de *superrimus*, designa soberano, supremo, muito alto, o mais alto. No caso, o mais alto poder do Estado, o poder supremo, o superlativo do poder.

Qualquer restrição ao poder do Estado assim compreendido, importava em reconhecer que esse poder deixava de ser absoluto, ilimitado, deixava de ser o mais alto, porquanto havia outro capaz de lhe impôr restrições.

Por conseguinte ou existe soberania e esta é absoluta, ilimitada, ou não existe, pois qualquer restrição acarretava a perda da soberania de um Estado.

Paul Fauchille, apreciando as consequências lógicas que se deduzem dessa concepção, observa que, sendo a vontade do Estado o elemento gerador das regras que

disciplinam as suas relações, daí resultará que os contratos concluídos por êle, não deverão ter força obrigatória sinão enquanto persistir a sua vontade. Assim, êle poderá denunciá-los, resili-los violá-los quando e como bem lhe parecer. Um Estado não deverá resolver sinão por suas próprias forças as questões em que julgar que os seus interêsses essenciais estão comprometidos (32).

Uma coletividade, continúa *Fauchille*, não poderá ser verdadeiramente um Estado sinão possuindo poderosos meios de ação, e como os únicos meios de ação verdadeiramente poderosos são os da força física, só o Estado forte constituirá na realidade um Estado. Os países pequenos não podem ser verdadeiros Estados, porque só têm uma soberania nominal; deverão, pois, desaparecer ou ser absorvidos pelos grandes Estados.

Esta concepção de soberania como poder, absoluto e incontrollável do Estado, de agir livremente, quer na ordem interna, quer na externa ou internacional, teve, como dissemos, grande aceitação no século passado por injunções de natureza política.

Sobretudo na Itália que, no dizer de *Mandelstam* (33), foi o campo favorito das intervenções da Santa Aliança. Desenvolveu-se, ali, uma escola rígida não-intervencionista, reagindo contra a intervenção de potências estrangeiras nos negócios internos de um Estado pela afirmação enérgica de sua soberania.

E essa idéia logrou também grande acolhida na Alemanha, por influência da doutrina de *Hegel*, segundo a qual a fonte única do direito internacional, como

(32) — *Paul Fauchille*: Ob. cit. n.º 253/1. pag. 428.

(33) — *Mandelstam*: LA PROTECTION DES MINORITÉS — pag. 384.

aliás de todo direito, era a vontade soberana dos Estados que não se deixam guiar sinão pelos seus próprios interesses (34).

Em outros países, e ainda na atualidade, vemos semelhante noção de soberania às vezes repontar e ser sustentada até de maneira bem chocante (35).

(34) — **Paul Fauchille** — (ob. e loc. cit.) afirma que a idéia da soberania absoluta do Estado é a que em nossos dias ainda triunfa na Alemanha, adotada e defendida por todos os seus pensadores.

(35) — **Bigne de Villeneuve**, professor na Escola de Direito Francesa do Cairo, em seu **TRAITÉ GÉNÉRAL DE L'ÉTAT**, procurando desenvolver uma concepção realista de Soberania do Estado, não vacilou em fazer as seguintes considerações: Na generalidade dos casos, o Estado que tiver consentido amputações de seu poder essencial, perde realmente a sua soberania. Mas, isto não ocorre em virtude de seu consentimento que, na realidade, é posterior á perda da soberania e em nada altera a situação: isto ocorre porque perdeu a força que é um dos elementos da soberania, e acha-se impotente para se proteger. Si, porém, as circunstâncias mudarem em seguida, êle retomará a sua palavra e não tem necessidade de outra justificativa sinão que êle recuperou bastante poder para se fazer eficazmente respeitar. A outra parte não tem de que se queixar, porque não podia ignorar que o consentimento por ela imposto ao co-contratante era destituído de todo valor sério. E conclue **Villeneuve**: "Tal é a solução a que chegamos, guiados só pelo cuidado do respeito aos fatos e á justiça. A hipócrita cortezia das relações diplomáticas internacionais, ou a vaidade de governos mais ciosos da aparência do que da realidade de seu poder, pode bem velar uma realidade cruel por processos jurídicos mais ou menos elegantes e sutis, mais ou menos úteis em situações complexas e espinhosas. Que se empreguem as fórmulas mais convenientes para atender ás susceptibilidades nacionais. Nada melhor. Si as palavras que têm feito correr tanto sangue podem contribuir algumas vezes para poupá-lo, rejubilemo-nos com isto. Mas ao observador perspicaz elas não

Como corolário do principio de uma soberania absoluta dos Estados, encontramos as teses que repelem toda *intervenção da humanidade*.

Destaquemos, aqui, dois exemplos bem definidos:

I — *Pradier-Fodéré* que, em seu *Traité de Droit International Public*, escreve : Si os atos de deshumanidade são perpetrados contra os nacionais dos países onde se cometem, as Potências estrangeiras são completamente desinteressadas. Tais atos, por mais condenáveis que sejam, desde que não ocasionem nenhum atentado, ou ameaça aos direitos dos outros Estados, não lhes dão direito algum de intervenção porque um Estado não pode se erigir em juiz da conduta dos demais. Desde que esses atos não lesem os direitos das outras Potências e de seus jurisdicionados, são negócios unicamente dos nacionais dos países onde são cometidos (36).

poderiam dissimular o fundo das cousas. E, em nosso estudo, afastado de toda contingência, é isto só o que importa." (Vol. 1.º pags. 498-500). Parece que **Bigne de Villeneuve** antevia a situação atual do mundo, onde uma nação depois de recuperar a força perdida, entrou a desprezar os mais solenes tratados, apenas visando a concretização de um velho sonho que ressurgiu. **Louis Le Fur**, prefaciando o livro de **Villeneuve**, não podia deixar de, como autoridade incontestada que é em Direito Internacional, lançar de logo o seu protesto: "A meu vêr, estas afirmações, apresentadas de um modo tão absoluto, são incompatíveis com as condições de existência da sociedade internacional, notadamente naquilo que se refere ao respeito dos Tratados que é uma das bases essenciais do direito internacional orienta-se cada vez mais nitidamente em sentido contrário a uma soberania assim entendida."

(36) — **Mandelstam**: Ob. cit. pags. 388-389.

II — *Despagnet* que, em seu *Cours de Droit International Public*, ensina: “A intervenção contra um governo que, no exercício de sua soberania interna, viola os direitos de humanidade, não pode ser absolutamente admitida, sob pena de dar lugar a todos os abusos e, sob o pretexto de salvaguardar os interesses das populações, arruinar completamente o respeito da soberania dos Estados (37).

Claro que, sendo integralmente aplicadas, semelhantes teses, defensáveis no rigor lógico da teoria que preconizava a liberdade completa e absoluta de um povo, dentro dos limites territoriais de sua soberania, não consultariam á conveniência, aos interesses da própria comunidade internacional.

Surgiram por isso as teorias intermediárias, teses conciliatórias que abandonaram a idéia de uma soberania absoluta, pela consideração de que uma soberania assim compreendida, importaria na negação do próprio Direito nas relações internacionais.

Sim, porque a soberania absoluta, como poder incontrolável, implica a impossibilidade para o Estado de se sujeitar a regras que viessem delimitar o seu campo de ação, a normas que lhe fixassem o modo de agir. Ora, o Direito Internacional importa justamente no estabelecimento dessas regras ou normas para limitar, disciplinar a ação de um Estado nas suas relações com os demais.

Dentre as novas teorias, porém, ha umas que negam a existência do próprio Direito Internacional, com caráter obrigatório, para reconhecer como Direito unicamente o que emana do Estado; ha outras que negam a soberania; outras, menos radicais, que pretendem

(37) — *Mandelstam* : Ob. cit. pag. 389.

substituir a noção de soberania pela de liberdade e ainda outras que sustentam o primado do Direito Internacional, idéia esta bem desenvolvida por *Kelsen* e, no dizer de *Kunz*, é a única hipótese científica permitindo compreender todo o direito existente em um sistema unitário.

Certo, a idéia predominante é a de uma soberania relativa e já *Le Fur* pode escrever com a sua habitual segurança de conceitos: não ha mais soberania absoluta para o Estado como não ha liberdade absoluta para o indivíduo. Ambos estão presos a um sistema de relações que implica uma interdependência fatal. A evolução, no que diz respeito á comunidade internacional, orienta-se cada vez mais no sentido de uma extensão desta lei de solidariedade. Ha para os Estados, como para os indivíduos, restrições necessárias á sua vontade de autonomia, e, também, dado o caso, sanções possíveis. (38).

Assim, quando se fala em soberania de um Estado, não se tem mais em vista um poder arbitrário do mesmo, mas um poder de ação limitado pelos princípios que a própria existência da comunidade internacional impõe.

Batalhador mais avançado e, porque não dizer, mais autorizado para a objetivação das novas concepções doutrinárias, foi o presidente norte americano *Woodrow Wilson*, com o seu princípio da limitação da soberania do Estado pelo direito superior da humanidade, princípio que mais tarde foi encontrar decidido apoio no Instituto de Direito Internacional (39).

(38) — *Louis Le Fur* : Philosophie du Droit International, na Revue Générale de Droit International, 1921, apud *Mandelstam*, ob. loc. cit.

(39) — Vide capítulo 11.

A' luz dessas novas idéias, explicam-se as intervenções estrangeiras em um Estado para a garantia do Direito das Minorias.

Note-se, porém, que esse direito não foi consagrado expressamente no Pacto da Sociedade das Nações, a despeito de tôda a pregação idealista do presidente *Wilson*, cuja proposta, sofrendo diversas reformas de redação, no curso dos trabalhos preparatórios daquele Pacto, sendo apoiada por *Lord Robert Cecil*, não foi aceita, nem mesmo nos termos mais simples a que afinal foi reduzida : de liberdade de fé, religião ou crença, subordinada aos interesses de ordem pública e aos bons costumes (40).

Compreende-se, pelos interesses em choque, a relutância das Grandes Potências para a aceitação da proposta *Wilson*. O fato já foi explicado pelo barão *Adelswärd*, presidente do Conselho da União Interparlamentar : Tôdas as Grandes Potências tinham para regular, por sua própria conta, questões particularmente delicadas de nacionalidade e nenhuma delas estava disposta a subordinar a solução a decisões gerais de princípio (41).

Isto, porém, não impediu que, sem esse caráter de generalidade, que teria com a sua introdução no Pacto da Sociedade das Nações, o Direito das Minorias sur-

(40) — O texto do projeto de Pacto da S. D. N. dizia: "Les H. P. C. sont d'accord de ne faire aucune loi interdisant le libre exercice des cultes ou y mettant entrave et de n'établir aucune distinction de droit ou de fait à l'égard des personnes qui pratiqueraient une religion spéciale ou une croyance ne portant pas atteinte à l'ordre public ou aux principes publics de morale." — *Georges Scelle: PRÉCIS DE DROIT DES GENS*. vol. II p. 192.

(41) — *Mandelstam: ob. cit.* pag. 400.

gissem, nos Tratados que se seguiram á assinatura da paz de Versailles, em 28 de Junho de 1919.

Depois desses Tratados foi que se intensificou profundamente o movimento em torno da protecção das minoria, protecção que continuava confiada aos próprios Estados minoritários, responsáveis internacionalmente pela fiel observância dos compromissos assumidos, sendo, porém, a sua garantia confiada á Sociedade das Nações, quando, até então, esteve a cargo do chamado "concerto europeu" (42).

Comparando-se a protecção das minorias antes e depois da guerra mundial, de 1914-1918, desvenda-se-nos uma dupla modificação: a) quanto ao fundo, ao direito material, por ter sido a protecção extendida a manifestações mais numerosas das liberdades individuais; b) quanto á forma, ao modo de se efetivar a protecção: por ter sido confiada a sua garantia, não directamente ás Grandes Potências, mas a dois órgãos internacionais: o Conselho da Sociedade das Nações e a Corte Permanente de Justiça Internacional, sendo sistematizada em uma regulamentação apropriada.

(42) — Na Europa, depois das conquistas de Napoleão, as principais potências de então: França, Grã-Bretanha, Prússia e Rússia, para manterem o equilíbrio e velarem pela ordem estabelecida, assegurando, assim, a paz europeia, organizaram uma instituição a que se deu o nome de "concerto europeu", isto é, "um sistema pelo qual as grandes potências se atribuíam competência para julgar as modificações que acontecimentos novos tornassem necessárias á constituição do equilíbrio geral e para impôr suas decisões ás potências secundárias que com elas não colaboraram." Assim, "sob o nome de "concerto europeu" para velar pelo interesse do continente, as grandes potências da Europa têm as vezes entravado, por questão de equilíbrio, suas próprias ambições imperialistas e limitado o direito de autonomia interior dos Estados fracos, intervindo em seus negócios ou impondo-lhes importantes restrições." Fauchille : ob. cit. pags. 117 e 430.

6. — CONCEITO DE MINORIA

Quem quer que inicie o estudo do Direito das Minorias sente logo avultar uma série considerável de problemas, cada qual mais delicado e a exigir uma solução imediata.

Em primeiro plano surge a questão, que é capital, assumindo o caráter de preliminar necessária, de saber o que se deve entender por minoria nacional e o que vem a ser um minoritário.

Reconhece-se que é difficilimo formular uma definição jurídica. (43).

Não ha um critério preciso, quer teórico, quer prático, que permita fixar com segurança quando uma determinada coletividade pode ser considerada minoria.

Interpretando-se o Direito Internacional positivo atual, pode-se definir, como o fez *Ch. Visscher*: "minorias são coletividades a que certos tratados ou certas

(43) — *Ch. de Visscher*: ob. cit. p. 330; *A. Moskov*: ob. cit. p. 191; *Georges Scelle*: ob. cit. p. 188 e 207. Este último, começando por notar que o problema das minorias tem sido tão obscurecido pela paixão política que é difícil situá-lo no terreno jurídico, ao investigar o conceito justo de minoria escreve que é quasi impossível dar uma definição precisa.

declarações conferem uma proteção particular colocada sob a garantia da Sociedade das Nações (44).

Mas, nessa definição, regista-se apenas o fato da existência das minorias. Não ha fixação dos elementos integrantes do conceito, aqueles elementos jurídicos que sendo encontrados reunidos num grupo de indivíduos permitiriam a conclusão da existência de minoria e, consequentemente, da qualidade de minoritário num determinado indivíduo.

Vejamos, porém, algumas das definições que têm sido dadas :

“Os grupos étnicos, linguísticos, religiosos, que, por um destes caracteres, se distinguem do grupo detentor do poder, têm na terminologia contemporânea o nome de minorias.” (*J. Lucien Brun*).

“A minoria é uma coletividade conciente de indivíduos fixada no território de um Estado, do qual depende politicamente, distinguindo-se da parte da população que detém o poder por um caráter especial que constitue seu patrimônio intelectual e moral.” (*Van-Overbeke*).

“Chamam-se minorias os grupos de população suficientemente numerosos e compactos que diferem, pela raça, pela religião, pela língua e pela cultura, da maioria dos habitantes de um Estado, do qual dependem. Esses quatro elementos diferenciais podem se apresentar isolados ou, ao contrário, combinados em proporções extremamente variáveis”. (*Théodore Ruyssen*) (45).

Os Tratados de Minorias aludem vagamente a pessoas pertencentes a minorias de raça, de religião ou de

(44) — Ob. cit. pags. 330 - 331.

(45) — Essas e outras definições se encontram em *A. Moskov*, ob. cit. pags. 204-205.

língua, deixando em aberto a questão, quanto á composição do grupo minoritário, quanto aos seus limites e quanto a saber quando um determinado indivíduo é considerado membro de uma minoria.

O fato de se tratar de Direito das Minorias deixaria desde logo perceber a existência em um mesmo Estado de, pelo menos, dois grupos, um majoritário, que será geralmente o grupo oficial dominante (46), e um minoritário.

Mas haverá um mínimo aritmético de indivíduos para que um grupo constitua minoria? Seria possível a fixação prévia desse limite numérico exato? Esse número não iria se chocar com a variabilidade das condições peculiares a cada país?

A êsse respeito o Tratado de Minoria da Polônia que, como já vimos, serviu de modelo aos demais, no art. 9.^o alude apenas á proporção considerável de *ressortissants* pertencentes á minoria (47).

Alguns tratados, porém, segundo refere *Louis Le Fur*, decidem que, por toda parte onde uma minoria de

(46) — *Alphonse de Heyking*, escreve, por exemplo, que “entre os 13,7 milhões de habitantes da Tchecoslováquia, os Tchechos não dispunham sinão de 6,6 milhões de nacionais e constituem, por consequência, a minoria; mesmo adicionando os 2,1 milhões de Slovacos que reclamavam em altos brados uma autonomia cultural, a maioria tchecoslovaca se achava em face de uma minoria imponente alógena, composta de alemães, de magiares, de ucranianos e de poloneses, representando 39% do conjunto da população.” Ob. cit. p. 91.

(47) — *Ressortissant* é expressão muito usada em assuntos de minorias para designar o jurisdicionado de um Estado, o indivíduo que lhe está vinculado politicamente. *Pontes de Miranda* traduz a expressão como *adstrito*. (Vide *Comentário á Constituição Federal*, vol. 3.^o p. 234 n. 3.

raça, de língua ou de religião atingir uma proporção de um quinto, em relação á população total, teremos uma minoria com direito á proteção (48).

Moskov, á vista mesmo dos textos dos Tratados, depois de haver observado que a minoria existe fóra da idéia de número, porque a proporção varia de país a país, afirma que o problema ficará sem solução, ou tóda solução será sembre arbitrária e juridicamente não motivada, desde que se faça da noção de mínimo arimético um elemento necessário para a existência de uma minoria (49).

Aliás, já havia notado *André Tibal* que aos olhos dos teóricos do direito das minorias o que as caracteriza "não é uma *relação numérica* ou a divergência de raça ou de língua, é um estado de espírito, uma mentalidade,

(48) — **Louis Le Fur**; ob. cit. n. 767 pag. 419.

(49) — **A. Moskov**: (ob. cit. pags. 197 e 200). O art. 9.^o do Tratado com a Polônia estipula : "En matière d'enseignement public, le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une **PROPORTION CONSIDÉRABLE** de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des **facilités appropriées** pour assurer que dans les écoles primaires l'instruction sera donnée, dans leur propre langue aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans les dites écoles.

Dans les villes et districts, où reside **UNE PROPORTION CONSIDÉRABLE DE RESSORTISSANTS POLONAIS APPARTENANT A DES MINORITÉS** ethniques de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'État, les budgets municipaux ou autres, dans um but d'éducation, de religion, ou de charité." (Apud **Mandelstam**, ob. cit. pags. 430 e 435).

um sentimento minoritários, cujos elementos essenciais são o descontentamento e a desconfiança". (50).

De fato, segundo doutrina *Ch. de Visscher*, uma minoria, no sentido próprio do termo, é constituída por um grupo que, fixado historicamente em um território determinado, se opõe tradicionalmente e conscientemente, por certos traços distintivos, á massa dos súditos do Estado ao qual está incorporado. Esses traços distintivos são constituídos por elementos variáveis: ora a raça, ora a religião, ora enfim a língua, conferindo á minoria a unidade moral que a opõe ao resto da população.

"Mas não basta a simples oposição para constituir uma minoria. É preciso que essa oposição seja *tradicional* e *conciente*. Só assim, somente quando essa oposição corresponder a uma vontade de ter uma existência autónoma, quando surgir o espírito de grupo, é que teremos o traço característico das situações minoritárias". (51).

Foi á vista desses princípios que *Ch. de Visscher*, afirmou — e essa afirmativa merece bem ser por nós destacada — que "não ha minorias, no sentido que os tratados têm dado a êsse termo, em países de povoamento recente, tais como *as repúblicas do Novo Mundo*, por exemplo, onde a imigração, sob a fórmula de infiltrações in-

(50 — André Tibal: La protection des minorités. Trabalho publicado no boletim da Dotação Carnegie — Centro Europeu n. 2 1929.

(51) — *Ch. de Visscher*: Ob. cit. pags. 331 - 333. *Georges Scelle* ensina que aí temos a minoria sob o ponto de vista sociológico e que ha minoria no sentido *jurídico* da palavra quando o Direito reconhece aos indivíduos membros desse grupo um estatuto particular, quer esse reconhecimento emane do Direito interno, quer seja garantido por um sistema de Direito das Gentes. (Ob. cit. p. 211 - 212).

dividuais, foi durante muito tempo seguida de uma assimilação mais ou menos rápida e completa. Assistimos, aí, a um processo inteiramente especial de *fusão* onde as diversas contribuições das antigas culturas européias têm concorrido em uma medida mais ou menos importante, para a formação de uma nova unidade moral". (52).

Quanto á questão de saber si um determinado indivíduo pertence ou não a uma minoria, surge também a dificuldade de se fixar um critério objetivo.

Charles de Visscher estuda a hipótese e chega á evidência de que o critério da origem étnica não satisfaz, pela circunstância de que as raças não têm cessado de se misturar de modo pouco mais ou menos inextricável; não satisfaz o da língua, que á primeira vista seria aceitável, porque conduz a resultados absolutamente inexatos, não se podendo precisar o sentido da própria expressão "língua materna"; e não satisfazem, da mesma forma, o critério da comunidade de cultura, o da atitude anterior dos interessados e outros (53).

Diante da dificuldade, os Tratados e Convenções internacionais têm recorrido, algumas vezes, a um critério subjetivo. Assim, por exemplo, na convenção germanopolonesa para a Alta-Silésia, ficou estabelecido que a questão de saber si uma pessoa pertence ou não a uma minoria de raça, de língua ou de religião, não poderia ser objeto de verificação alguma nem de qualquer contestação por parte das autoridades (art. 74). Bastava a declaração do interessado.

"Para se fixar a língua de um aluno ou de uma creança, insiste ainda o art. 131 dessa Convenção, será

(52) — Vide capítulo 12.

(53) — Ch. de Visscher: ob. cit. pags. 324 — 335.

unicamente considerada a declaração verbal ou escrita da pessoa legalmente responsável por sua educação. Essa declaração não poderá ser objeto de verificação ou contestação pelas autoridades escolares."

Compreende-se que, de um certo modo e pelo menos em teoria, esse critério pudesse satisfazer em casos como o da Alemanha e da Polônia, pela situação especial que se verificava: a Alemanha tendo minoria na Polônia e esta tendo minoria alemã, o que favorecia o regimen da reciprocidade.

Mas, o critério subjetivo deixa ao abandono o interesse do Estado para só considerar o das minorias.

Note-se, além do mais, que mesmo no caso acima prefigurado, de reciprocidade, o critério subjetivo não corta toda a dúvida. E a Corte Permanente de Justiça Internacional foi chamada a se pronunciar sobre o assunto, por provocação do governo alemão. Enquanto este sustentava a tese da *vontade subjetiva* da pessoa (54), que deveria ser respeitada pelas autoridades mesmo quando parecesse contrária á realidade, o governo polonês entendia ser questão de fato e não de vontade. A Corte não poudé fugir á dificuldade, e, tendo em vista os textos formais dos Tratados de Minorias, reconheceu em decisão proferida a 26 de abril de 1928, a todo *ressortissant* a liberdade de declarar, segundo a sua consciência e sob a sua responsabilidade pessoal, pertencer ou não á uma minoria de raça, de língua ou de religião. Mas, ao mesmo passo que proferia essa decisão, julgava que "a questão de saber si uma pessoa pertence ou não a uma minoria, é uma questão *de fato*, quer dizer, a declaração dos indivíduos deve ser a confirmação de um

(54) — Georges Scelle observa que "a concepção subjetivista alemã é evidentemente anterior á doutrina racista hitleiriana". (Ob. cit. p. 214 nota 3).

fato e não a expressão de um desejo, de uma pura vontade”.

Isto significa, no pensar de *Spiropoulos*, que não basta que a pessoa tenha a *vontade* de se considerar pertencente a uma minoria, para gozar da proteção prevista pelos respectivos tratados (55).

A Côte, em suma, entendia que a Alemanha e a Polônia poderiam convencionar estender a proteção das minorias a pessoas que *de fato* não pertencessem a minorias. Mas, essa extensão não se *presume*, deve ficar expressamente consignada, o que não se verificava na convenção germano-polonesa que, pela simples proibição de verificação e contestação, visando a evitar os inconvenientes que daí resultariam, não tiveram por fim instituir um novo princípio, o da vontade pura, em substituição ao da natureza das cousas, ao do fato, estabelecido pelos Tratados de Minorias.

Mas, basta a circunstância de não poder a declaração individual ser objeto de contestação ou verificação, para se concluir que no caso e á vista dos termos da convenção germano-polonesa, não pode ser inteiramente afastado o critério subjetivo. Aliás, a Côte assim reconheceu quando acrescentou que, si a declaração deve ter por objeto a existência de um fato e não exprimir uma vontade, ou um desejo, “*cela n'exclut pas que, dans l'appréciation des faits, un élément subjectif puisse légitimement entrer*” (56). Destarte, persiste uma certa confusão nas idéias.

(55) — Jean Spiropoulos: *Traité Théorique et Pratique de Droit International Public*, pag 70 nota 1.

(56) — Os autores alemães que se tornaram, depois da guerra, *et pour cause*, os maiores defensores, das minorias, particularmente das minorias alemãs irredentas, abraçavam o critério subjetivo em todas as suas consequências.

Estudando o assunto, *Georges Scelle* entende que a dificuldade só surge *quando ha dúvida* e, então, a questão que se estabelece é a de saber si é o *governo*, ou o *indivíduo* interessado, que a terá de decidir. Nesse caso é a tese subjetiva que deve evidentemente prevalecer. Ela seria inadmissível si se pretendesse que indivíduos que não são materialmente minoritários, tivessem a liberdade de se reunir a grupos nacionais para formar minorias *artificiais*. Seria contrariar ao fim visado pelos Tratados que é o de proteger as minorias *existentes*, mas não crear minorias factícias. Em resumo, *o critério de base é o objetivo*. A intervenção do critério subjetivo ou voluntário é *subsidiário*, mas em caso de dúvida, cabe ao interessado decidir livremente (57).

Semelhante á doutrina de *Ch. de Visscher*, acima apreciada, é a sustentada por *Athanase Moskov* (58).

Segundo este, qualquer que seja o ponto de vista em que se considere a minoria, seja do ponto de vista social, moral ou jurídico, é impossível conceber uma minoria

Para eles, como já notou *Le Fur* (ob. cit. n.º 768 p. 491), as minorias teriam um direito absoluto e assim haverá minoria desde que alguns indivíduos declarem se diferenciar da maioria pelos tres caracteres de raça, de língua e de religião ou somente por um deles. Pouco importa o número desses indivíduos, pois não ha proporção a ser estabelecida. O único ponto a considerar seria a questão de opressão, de recusa do reconhecimento de seu direito. Neste caso, si o Estado não se curva á reclamação das minorias, estas possuiriam o direito de secessão, quer dizer, de separar-se do Estado para formar um Estado isolado ou para juntar-se a um Estado vizinho. Semelhante tése, comenta muito a propósito *Le Fur*, converteria a proteção das minorias no melhor explosivo para fazer saltar todos os Estados, mesmo os melhores constituídos.

(57) — *G. Scelle*: ob. cit. pags. 192 e segs.

(58) — *A. Moskov*: ob. cit. pags. 192 e segs.

e um minoritário sem lhes atribuir um caráter próprio, um traço distintivo que constitua um critério objetivo.

Os antigos Tratados conheceram duas categorias de minorias: as minorias religiosas e as nacionais.

Os Tratados de após-guerra não falam sinão de minorias de raça, de língua ou de religião. Mas é do espírito desses Tratados e conforme á prática, considerar que a noção de nacionalidade está sub-entendida na expressão "raça, língua e religião."

Os redatores dos Tratados tomaram a raça, a língua e a religião em dois sentidos: de uma parte, como traços distintivos em si, criando direitos que fazem objeto da proteção internacional; e, de outra parte, como elementos de uma noção mais geral — a nacionalidade — determinando, também, direitos que merecem proteção.

Por consequência, é preciso ter em consideração quatro elementos — raça, língua, religião e nacionalidade — como critérios objetivos condicionando, no sistema atual, a existência de uma minoria.

Contudo, por si sós, esses elementos são insuficientes para que a minoria, no sentido material, isto é, fundada unicamente sobre qualquer distinção ou oposição objetiva, se manifeste socialmente como uma entidade conciente e ativa.

A minoria é um fenômeno social amorfo enquanto os indivíduos que a compõem não adquirem consciência, como de um valor em si ou de uma fonte de valor, de seus traços distintivos, nos quais encontram a continuidade histórica de sua vida social; ou enquanto a consciência de um liame moral não se estabelece entre os indivíduos que a integram.

A manifestação dessa consciência será o critério subjetivo da minoria. O fenômeno psicológico (que constitui assim o segundo elemento para a constituição jurídica da minoria) exterioriza-se na sistemática jurídica sob o aspecto da defesa de um interesse.

Em resumo: para que se verifique a existência de uma minoria, faz-se preciso conjugar o elemento objetivo, (v. g. a existência de um dos quatro requisitos: raça, língua, religião e nacionalidade, constituindo um traço distintivo), com o elemento subjetivo (ou seja, a consciência do valor social ou moral desse traço distintivo, revelada numa continuidade histórica, numa tradição).

Desde o momento em que se encontrem reunidos esses elementos, temos a minoria nacional.

Observe-se, porém, que alguns autores falam de minorias *culturais*, ao invés de minorias *nacionais*.

Moskov entende que se pode perfeitamente conceber a possibilidade de ver as minorias desaparecerem como entidades nacionais e serem substituídas por novas unidades morais que se poderiam chamar, na falta de uma denominação mais feliz, *minorias culturais*, o que está em harmonia com a substância psicológica da nacionalidade.

E, concluindo as suas considerações, *Moskov* apresenta a seguinte definição de minoria, no ponto de vista do direito atual: "minoria é a entidade social que possui um traço distintivo (elemento objetivo), que manifesta a consciência de que esse traço é de valor social e moral para a sua existência (elemento subjetivo) e que, como tal é tomada para objeto de regras de direito".

Mandelstam, estudando essas questões que reputa prejudiciais e de alta política mundial, externa a opinião de que as mesmas não deveriam ficar nem ao arbítrio dos Estados, nem ao das próprias minorias, mas deveriam ser confiadas a uma instância objetiva colocada acima dos interessados.

E justifica.

Não deveriam ficar ao arbítrio dos Estados, porque, para fugirem aos deveres que o regimen minoritá-

rio lhes impõe, ser-lhes-ia fácil negar a existência de uma minoria, alegar a sua pouca importância, afirmar a ausência de uma vontade devidamente comprovada.

Nem deveria ficar ao arbítrio das minorias, para evitar a possível influência de elementos estranhos, de agitadores insuflados por outros Estados desejosos de crear uma situação embaraçosa enfraquecendo o Estado minoritário.

Assim, *jus constitutum*, nas circunstâncias atuais em que o regimen é aplicado somente a alguns Estados, o reconhecimento das minorias é questão *de fato* regulada nos Tratados.

Mas, *jus constituendo*, semelhante questão não poderia ser resolvida sinão por uma Convenção Universal que fixaria o mesmo regimen para todos os Estados. "Somente uma semelhante convenção mundial, conclue *Mandelstam*, teria a autoridade para designar nomeadamente, nos territórios dos convenientes, os agrupamentos de raça, de língua ou de religião, cujos membros seriam chamados a gozar do regimen minoritário. Esta mesma Convenção deveria simultaneamente designar os órgãos internacionais qualificados para proceder de futuro, em virtude de regras preestabelecidas, a admissão dos membros de novos agrupamentos ás vantagens do regimen minoritário". (59)

Não devemos concluir estas apreciações sobre o conceito de minoria, sem explicar uma distinção que os especialistas da matéria consideram fundamental: a do caráter pessoal ou territorial da minoria.

No primeiro aspecto — que traduz o regimen geral das minorias, aquele que confere aos indivíduos minoritários estabelecidos no território do Estado, uma autonomia *pessoal* — o termo minoria designará uma parte

(59) — *Mandelstam*: ob. cit. pags. 408 - 409.

da população, em relação ao conjunto, mas compreendendo indivíduos disseminados pela *totalidade do território* nacional. Como exemplo, temos os alemães na Polônia e os poloneses na Alemanha, onde a qualidade de membro da minoria reveste um caráter *pessoal*, independente do lugar de sua residência.

No segundo aspecto — que confere uma autonomia *territorial* — o termo minoria se aplica a grupos de indivíduos que na realidade constituem minoria em comparação com o resto da população de um Estado, mas concentrados em uma *parte definida* do território nacional, aí, nessa parte do território, formam a maioria da população. É o caso, por exemplo, dos Saxônios da Transilvânia, dos Rutenos do Sul dos Carpatos, dos Valáquios do Pindo, etc.

De acordo com essa distinção que foi nitidamente feita no Tratado de *Saint-Germain*, com a Tchecoslováquia, os direitos minoritários terão um efeito pessoal ou territorial (60).

Nos outros Tratados, as autonomias locais são previstas ao lado das disposições gerais sobre o regimen das minorias.

(60) — Mandelstam: ob. cit. pag. 21.

7. OS DIREITOS E OS DEVERES DAS MINORIAS

Os Tratados Internacionais, quando se ocupam dos direitos reconhecidos às minorias, fazem uma distinção conforme a tríplice situação do indivíduo: a) de habitante; b) de jurisdicionado (*ressortissant*); c) de membro da minoria.

a) Como habitante, reconhecem-lhe o direito á proteção de vida, de liberdade e, bem assim, de religião, desde que esta não seja incompatível com a ordem pública e os bons costumes.

E' o que estabelece o art. 2.º do Tratado com a Polônia: "O governo polonês se compromete a conceder a todos os *habitantes* plena e inteira proteção de vida e liberdade, sem distinção de nascimento, de nacionalidade, de língua, de raça ou de religião. *Todos os habitantes* da Polônia terão o direito ao livre exercício, público ou privado, de tôda fé, religião ou crença, cuja prática não seja incompatível com a ordem pública e os bons costumes."

Vê-se, dêsse dispositivo, a amplitude dada ao direito que ampararia assim a *todos os habitantes* do país. Daí haver quem o considere como o primeiro passo para se erigir o indivíduo em sujeito de direito internacional, enquanto outros nêle descobrem, apenas, uma etapa para a generalização do direito das minorias.

b) Como dependente, jurisdicionado do Estado — *ressortissant* — reconhecem-lhe o direito á nacionalidade e á igualdade civil e política.

Os atuais Tratados de Minorias ocupam-se ou de Estados novos, ou de Estados que sofreram alteração de seu território em consequência da guerra. Por isso, surgiu desde logo a necessidade de se regular o direito á aquisição da nacionalidade do novo Estado, permitindo-se a recusa dessa nova nacionalidade para se manter a do antigo Estado que sofreu desmembramento.

A aquisição da nacionalidade resulta, de pleno direito, de dois fatos: 1. do domicílio no território cedido; 2. do nascimento, verificado no território cedido, quando os pais são domiciliados no mesmo.

E' o que dispõe o Tratado Polonês, prescrevendo no art. 3.º que a Polônia reconhece como jurisdicionados poloneses, de pleno direito e sem nenhuma formalidade, aos jurisdicionados alemães, austríacos, húngaros ou russos, domiciliados, no início da vigência do Tratado, no território que é ou fôr reconhecido como fazendo parte da Polônia. Todavia, as pessoas assim visadas, sendo maiores de 18 anos, terão a faculdade de optar por outra nacionalidade, observadas as condições previstas pelo dito Tratado. A opção do marido acarreta a da mulher e a dos pais, a dos filhos menores de 18 anos.

O art. 4.º ainda estabelece que a Polônia reconhece como jurisdicionadas polonesas, de pleno direito e sem nenhuma formalidade, ás pessoas de nacionalidade alemã, austríaca ou russa, que tiverem *nascido* no aludido território, de pais aí domiciliados, ainda que no início da vigência do Tratado, aí não estejam domiciliadas. Aquí, ha uma dupla exigência: o nascimento do individuo e o domicílio dos pais no território cedido, no momento do nascimento.

A nacionalidade assim adquirida pode ser repudiada pelo interessado. No caso de aquisição decorrente do

nascimento, pela declaração do interessado feita, dentro de dois anos, perante as autoridades competentes do Estado cessionário, para assim conservar a antiga nacionalidade. No caso de aquisição em consequência do domicílio, desde que, dentro de um prazo que varia nos diferentes Tratados, entre um a dois anos, declare o interessado optar pela nacionalidade primitiva, ou pela do Estado a que o liga a raça ou a língua.

Relativamente á igualdade civil e política, determina o Tratado da Polônia, em seu artigo 7.º, que todos os jurisdicionados polonêses serão iguais diante da lei e gozarão dos mesmos direitos civis e políticos sem distinção de raça, de língua, ou de religião. A diferença de religião, de crença ou de confissão não deverá prejudicar a nenhum jurisdicionado polonês no que diz respeito ao gozo dos direitos civis e políticos, notadamente para a admissão aos empregos públicos, funções e honras ou para o exercício das diferentes profissões e indústrias.

E o art. 8.º ainda acrescenta: Os jurisdicionados polonêses pertencentes a minorias étnicas, de religião ou de língua, gozarão do mesmo tratamento e das mesmas garantias de direito e de fato, que os demais jurisdicionados poloneses.

c) Como membros de minorias, os Tratados reconhecem certos direitos aos indivíduos, considerando-os ora isoladamente, ora coletivamente.

Os direitos reconhecidos aos membros das minorias a título individual são: I a liberdade religiosa; II o livre uso da língua; III o ensino; IV a criação e manutenção de instituições de caridade, religiosas ou sociais e V o direito a uma parte equitativa dos fundos públicos atribuídos pelos orçamentos a um fim de educação, de religião ou de caridade.

E os direitos reconhecidos aos indivíduos, considerados coletivamente, são a representação proporcional e a autonomia. (61)

(61) — A. de Heyking (ob. cit. pags. 98 - 100) faz a seguinte especificação dos direitos das minorias, tais como têm sido fixados nos tratados:

- “1.º Segurança e liberdade pessoais: Tratados com a Polônia art. 2.º; Grécia art. 2.º; Hungria art. 55.º; Rumânia art. 2.º; Tchecoslováquia art. 2.º; Yugoslávia art. 2.º Turquia art. 141.º
- 2.º Igualdade dos direitos civis, sem distinções étnicas, religiosas ou linguísticas. As nomeações para empregos comunais ou do Estado devem ser feitas segundo os méritos pessoais e as qualificações reais: Tratados com a Polônia arts. 7.º e 8.º; Bulgária arts. 40.º, 51.º, 53.º, 56.º; Rumânia art. 8.º; Tchecoslováquia art. 7.º; Yugoslávia art. 7.º Turquia art. 147.º
- 3.º Liberdade de imprensa, de opinião política e de congregação, sendo da competência dos tribunais comuns as contravenções políticas: Tratados com a Polônia art. 7.º; Turquia art. 145.º; Áustria art. 66.º; Bulgária art. 53.º; Grécia; art. 7.º; Armênia art. 4.º; Hungria art. 58.º; Rumânia art. 8.º; Tchecoslováquia art. 7.º; Yugoslávia art. 7.º.
- 4.º Liberdade de comércio e de indústria: Tratados com a Polônia art. 7.º; Turquia arts. 145.º e 281.º; Áustria art. 66.º; Bulgária art. 53.º; Grécia art. 7.º; Armênia art. 4.º; Hungria art. 58.º; Rumânia art. 8.º; Tchecoslováquia art. 7.º; Yugoslávia art. 7.º
- 5.º Liberdade religiosa e de ensino, direito de empregar a língua materna nas Côrtes de Justiça: Tratados com a Tchecoslováquia arts. 8.º e 9.º; Rumânia arts. 10.º e 11.º Yugoslávia arts. 8.º e 9.º; Hungria arts. 55.º e 59.º; Turquia arts. 148.º e 149.º; Bulgária arts. 50.º e 55.º; Grécia arts. 8.º, 9.º, 10.º e 12; Armênia arts. 2.º, 5.º e 7.º.
- 6.º Direito de mudar o vínculo político (*allégeance*) sem se expor a perseguições, sendo concedidas facilidades para a

Apreciemos, de relance, esses direitos.

I — Sobre a liberdade religiosa, nada ha de particular a acrescentar. Já vimos que as primeiras *intervenções de humanidade* tiveram por fim assegurar a liberdade de culto e, depois da grande guerra, os Tratados de Minorias asseguraram o livre exercício, público ou particular, de tôda fé, religião ou crença, desde que não fosse incompatível com a ordem pública e os bons costumes.

Alguns tratados (v. g.: o da Polônia no art. 11.º e o da Grécia no art. 10.º), fazem referência especial ao respeito do dia de repouso semanal dos judeus, prescrevendo que eles não poderão ser constrangidos a praticar qualquer ato no dia de *Sabbat*.

II — Passemos a considerar o direito ao livre uso da língua que é, no dizer de *Bluntschli*, o direito mais essen-

transferência de propriedade em caso de opção: Tratados com a Polônia arts. 3.º, 4.º e 5.º; Áustria arts. 78.º e 84.º; Rumânia arts. 3.º e 5.º; Turquia arts. 124.º, 125.º e 143.º

7.º Direito de propriedade: Tratados com a Turquia arts. 126.º, 128.º, 144.º, 281.º, 287.º e 288.º; Polônia art. 3.º; Áustria arts. 78.º, 250.º, 259.º e 264; Hungria art. 63.º; Tchecoslováquia art. 20.º; Grécia art. 14.º; Yugoslávia art. 10.º; Armênia art. 7.º. Nesses Tratados, diferentes aspectos do direito de propriedade individual têm sido salvaguardados, o que prova que o direito aí é reconhecido, si bem que só indiretamente.

8.º Autonomia política. — No Tratado com a Tchecoslováquia (arts. 10.º - 13.º), essa autonomia é prevista em favor dos Rutenos que habitam ao Sul dos Carpatos. — A autonomia religiosa e escolar concedida aos Saxonios e aos Tchechos na Transilvânia, é estabelecida pelo Tratado com a Rumânia (art. 11.º). Os demais Tratados de Minorias não mencionam a autonomia".

cialmente próprio de um povo, a manifestação mas nítida de seu caráter, o liame mais forte de sua cultura comum (62).

Está aquí um dos direitos pelos quais as minorias se mostram muito ciosas, direito que, pela sua extensão, *Bouglé* considera perigoso e subversivo, podendo gerar inúmeras dificuldades e constituir séria ameaça á unidade nacional (63).

Esse direito ao livre uso da língua foi colocado sob a proteção internacional pelos Tratados de Minorias. Diz o art. 7.º do Tratado com a Polônia: "Não será feita nenhuma restrição ao livre uso por todo *jurisdicionado* polonês de uma língua qualquer, seja nas relações privadas ou de comércio, seja em matéria de religião, de imprensa, ou de publicações de qualquer natureza, seja nas reuniões públicas. Não obstante o estabelecimento pelo governo polonês de uma língua oficial, *facilidades apropriadas* serão dadas aos jurisdicionados polonêses, falando qualquer outra língua, para o uso desta língua, oralmente ou por escrito, diante dos tribunais."

Mas, é preciso notar que a faculdade de usar de língua diferente da oficial, como objeto de direito interno, já encontrava na História o precedente da velha monarquia austro-húngara.

Na Áustria-Hungria, desde 1848, a assembléia de Kremsier garantia a cada nacionalidade o uso inviolável da língua própria e a Constituição austríaca de 1867, no seu art. 19.º, ao mesmo tempo que assegurava a todos os povos do Estado, a igualdade de direito, lhes garantia o direito á conservação e á proteção de sua nacionalidade e de sua língua, acrescentando: "O Esta-

(62) — Ch. Visscher: ob. cit. pag. 345.

(63) — Marc Vichniak: ob. cit. pag. 444.

do reconhece a igualdade jurídica das línguas em uso nas diversas regiões, na escola, na administração e na vida pública" (64).

E aqui temos, na justa observação de *Ch. de Visscher*, um desmentido aos que pretendem ver no desmembramento do império austro-húngaro, uma consequência do desconhecimento sistemático das aspirações das populações alógenas que viviam em seu território.

Como vimos, os Tratados de Minorias não admitem nenhuma restrição ao livre uso da língua minoritária nas relações privadas ou de comércio, em matéria de religião, de imprensa ou de publicações de qualquer natureza e nas reuniões públicas. Ainda mais, prevendo o estabelecimento de uma língua oficial, determinam que sejam dadas *facilidades apropriadas* aos minoritários para o uso de seu idioma, oralmente ou por escrito, perante os tribunais.

Leis internas de alguns países precisaram essas *facilidades*, ampliando mesmo o livre uso da língua, sem afastar, contudo, a preponderância legítima da língua oficial. Assim, vê-se o emprego da língua minoritária perante autoridades administrativas, no seio do exército, em publicação oficial de leis e decretos, nas assembleias, etc. (Lei Tchecoslováca de 29 de Fevereiro de 1920, Decreto Húngaro de 21 de Junho de 1923, Lei Polonesa de 31 de Julho de 1924 e a convenção germanopolonesa para a Alta Silésia.) (65).

O livre uso da língua é uma das prerrogativas asseguradas pelos Tratados de Minorias que tem sido forte-

(64) — *Ch. de Visscher*: ob. cit. pag. 346.

(65) — *Mandelstam*: Ob. cit. pags. 420 - 428.

mente combatida. Problema de extrema complexidade, não permite, certo, uma solução fácil e uniforme.

A língua é geralmente considerada um elemento fortíssimo para crear o sentimento nacional.

Giorgio del Vecchio, em suas Lições de Filosofia do Direito, procurando fixar o conceito de nação (66), chega a ensinar que a identidade de língua é uma prova de séculos de vida comum; denota uma corcórdância e afinidade entre indivíduo e indivíduo, e, por sua vez, facilita as relações sociais, permitindo a comunicação cômoda e rápida das idéas e dos sentimentos; ela resume uma soma de tradições que se perpetuam como base da cultura. Si, pois, temos presente ao espírito os dois elementos, a consciência nacional, como elemento psicológico e a língua, como sua exteriorização, obteremos o conceito de nação.

Daí se combater a liberdade do uso de uma língua diferente da oficial, como nociva á unidade nacional (67), devendo ser imposta obrigatoriamente a língua única da maioria.

Entretanto, reconhecido ao Estado o direito de se assegurar o uso de uma língua oficial, não vemos em que a liberdade do uso de outras línguas possa ser nociva á unidade nacional. Bastaria invocar o muito conhecido caso da Suíça, onde existe um profundo sentimento de unidade nacional, não obstante ser ali admissível o uso de três línguas: o alemão, o francês e o italiano.

Alphonse de Heyking faz a esse respeito interessantes observações para demonstrar como os limites lin-

(66) — *Giorgio Del Vecchio*: *Leçons de Philosophie du Droit*, tradução de J. A. B., com prefácio de Louis Le Fur, pag. 284 — Sirey 1936.

(67) — Vide citação acima de Bouglé.

guísticos não coincidem com os limites das nacionalidades étnicas, nem com os dos Estados (68).

E' verdade que na Alemanha, mais do que em qualquer outra parte, tem sido destacada a importância da língua como símbolo da nacionalidade. Acredita-se, ali, segundo o dizer de *Fichte*, que aqueles que falam a mesma língua são um todo que a natureza ligou de antemão por liames múltiplos e invisíveis. E, por essa importância primordial dada á homogeneidade da língua se compreende a sua política de chamar ao seio da Alemanha os povos que falam o alemão.

Mas, si existe, de um certo modo, facilidade de se sustentar na Alemanha essa tese, muito embóra os suíços das regiões onde se fala o alemão, não se sintam atraídos para a união com aquele país, transposta essa tese para outras regiões encontraríamos situações como a dos americanos do norte e dos inglêses, a dos portugueses e brasileiros, a dos espanhois e dos argentinos, etc., povos que falam a mesma língua sem que isso importe num sentimento de unidade nacional. E para provar que o uso da mesma língua não implica na homogeneidade étnica *Heyking* ainda lembra o fato de que os negros da Libéria falam o inglês, os do Haití, o francês e os mulatos de São Domingos, o espanhol.

E' certo que nesses casos ocorre a circunstância de estarem os povos afastados territorialmente.

Mas, estudando a situação de povos vizinhos, *Heyking* também observa que nada prova mais claramente que a língua não é, por si só, elemento bastante poderoso para estabelecer uma entidade étnica, do que o fato de povos falando línguas afins se oporem á idéia de uma fusão política como: os holandêses e os alemães, os holandêses e

(68) — Alphonse de Heyking : ob. cit. pags. 20, 21, 22, e 31.
Foi aí que coligimos os dados para o nosso texto.

os flamengos; os russos e os polonêses; os russos e os ucranianos; os sérvios e os búlgaros; os provençais e os italianos, os espanhóis e os portugueses, etc.

Por outro lado, considere-se que os judeus falam facilmente a língua do país que habitam, sem perderem contudo o seu caráter nacional.

Em face dessas observações, *Heyking* conclue que, para a unidade política de um Estado, é mais importante tornar os diferentes elementos de sua população satisfeitos por meio de um regimen de tolerância étnica e religiosa, do que pretender assegurar a homogeneidade e a unidade de língua por métodos de coação.

Na França, encontramos uma prova bem frisante dessa política de tolerância, sendo, ali, crença geral de que a atração moral da civilização francesa é um elemento preponderante para a formação do sentimento nacional. Foi pelo menos o que salientou o chefe do governo francês, *Poincaré*, em Outubro de 1926, quando, em discurso na Alsácia, afirmava: "Que o flamengo se fale no Norte, o bretão na Bretanha, o basco ao pé dos Pireneus, o provençal ao pé dos Alpes, essas diversidades em nada ameaçam a unidade nacional" (69).

Voltando, porém, ao problema minoritário, devemos esclarecer que os Tratados de Minorias têm por objetivo manter e facilitar uma comunidade de existência política. Assim, atentaria contra essa comunidade, a minoria que se acastelasse no uso de sua língua para repelir o conhecimento da língua majoritária que, nos termos dos aludidos Tratados, pode ser tornada língua oficial.

Nem essa atitude consultaria aos interesses da própria minoria, como bem o apreciou *Louis Le Fur* (70).

(69) — A. Heyking: ob. cit. pag. 90 nota

(70) — Louis Le Fur: ob. cit. pag. 429 - 430.

A minoria, escreveu, não tem o direito de se conservar estranha ao Estado, porque, então, somente de si terá de se queixar si sofrer as consequências (por exemplo, si for excluída das funções públicas, por ignorância da língua comum), ou si atrair represálias. Conceda-se-lhe, pois, a liberdade completa do uso da língua preferida, no seio da família, ou entre minoritários (notadamente para o ensino da religião), mas não o reconhecimento do direito de impôr o seu idioma a todos os funcionários do Estado, administrativos ou judiciários.

Aliás, ainda aqui, *Louis Le Fur* admite uma exceção, para o caso de uma proporção fortíssima de minoritários em uma vila ou província (um terço ou metade da sua população). Neste caso, ele aceita, dentro de certos limites, a imposição da língua minoritária aos próprios funcionários do Estado.

Neste passo não podemos acompanhar o projecto internacionalista francês. Entendemos que nada ha que justifique essa imposição da língua minoritária aos funcionários do Estado, sejam judiciários ou administrativos. Seria anular a prerrogativa que se reconhece ao Estado de fixar a sua língua oficial.

III — Consideremos, porém, um problema que está inteiramente ligado ao do livre uso de idioma estrangeiro: o problema do ensino.

E' precisamente no tocante ao ensino que se têm agitado as mais graves questões minoritárias, sobretudo quando se trata de fixar a parte que deve ser atribuída ao Estado e a que deve caber aos pais na educação escolar.

E compreende-se intuitivamente o elevado alcance que para o caso tem a solução desse problema. As reivindicações minoritárias visam, não a uma independência po-

lítica, mas a uma autonomia cultural (71), destinam-se a preservar uma cultura particular e, para esta, é de suma relevância a questão do ensino, por meio do qual se conserva, se difunde e se desenvolve a língua falada.

Entretanto, *Ch. de Visscher*, depois de recordar que neste, mais do que em outros assuntos, é verdadeira a máxima: "*qui tient l'école tient l'avenir*", observa que no domínio do ensino, os textos valem o que vale o espírito, segundo o qual se aplicam. Na luta que se trava em torno da escola, as paixões nacionalistas superexcitadas não procuram muitas vezes sinão desviar de seu objetivo as disposições melhor concebidas (72).

E' que está na escola, pela sua reconhecida importância para a formação cultural, o ponto para o qual convergem as grandes correntes do pensamento contemporâneo.

Em matéria de ensino deve-se distinguir o privado do público.

Com relação ao ensino privado os Tratados são muito liberais, reconhecendo às minorias o direito de criar, dirigir e controlar, às próprias custas, escolas e outros estabelecimentos de educação onde se ensine no idioma minoritário.

O art. 8.^o do Tratado com a Polônia estabelece: "Os jurisdicionados (*ressortissants*) poloneses, pertencentes a minorias étnicas, de religião ou de língua, gozarão do mesmo tratamento e das mesmas garantias de direito e de fato que os outros jurisdicionados poloneses. Terão

(71) — Autonomia cultural designa, aqui, aquele conjunto de condições necessárias à manutenção da **solidariedade** por similitudes que constitui a base da existência das minorias. *Georges Scelle*: ob. cit. p. 216.

(72) — *Ch. de Visscher*: Ob. cit. pags. 345 e 351.

notadamente direito igual a crear, dirigir e controlar, às próprias custas, instituições de caridade, religiosas ou sociais, escolas e outros estabelecimentos de educação, onde poderão usar livremente o seu idioma e livremente exercer a sua religião."

Tem-se entendido que êsse direito, em que pese a algumas opiniões divergentes, compreende o ensino privado em todos os graus, desde o primário ao superior.

Ao Estado fica assegurado o direito á fiscalização para que os professores não se entreguem á atividade que lhe seja hostil, e para que o ensino não seja nocivo á ordem pública e aos bons costumes.

Alguns países estabeleceram mesmo a equivalência dos diplomas fornecidos pelas escolas minoritárias e pelas escolas públicas (Convenção germano-polonesa art. 128 e Lei Tchecoslovaca de 3 de Abril de 1919).

Relativamente ao ensino público, os Tratados de Minorias também prevêem o emprego da língua minoritária.

E' assim que nos logares onde residir uma proporção considerável de membros de minoria falando língua diferente da oficial, o governo concederá facilidades apropriadas para que, nas escolas primárias, fique assegurada a instrução, na própria língua da minoria.

Saliente-se, porém, que essa faculdade apenas se refere ás escolas primárias e será aplicada somente nas vilas ou distritos onde residir uma proporção considerável de minoritários, podendo o Governo tornar obrigatório o ensino da língua oficial (art. 9.º do Tratado com a Polónia).

A convenção germano-polonesa precisou melhor essas *facilidades apropriadas* a assegurar o ensino da língua minoritária nas escolas, prevendo a criação : 1.º de *escolas primárias minoritárias* empregando a língua da minoria como língua veicular; 2.º de *classe minoritárias* paralelas, empregando a língua da minoria como língua

veicular, nas escolas públicas de língua oficial; 3.º de *curios minoritários*, nas escolas públicas, para o ensino da língua da minoria, ou para a instrução religiosa na língua da minoria.

Mais ainda. Para a salvaguarda completa da cultura própria das minorias, considerando a grande influência prática da personalidade do professor, porquanto um professor pertencente á maioria poderia procurar abafar as tradições culturais da minoria junto aos alunos cuja educação lhe fosse confiada, prescreveu aquela Convenção que em princípio não serão nomeados para uma escola minoritária sinão professores pertencentes á minoria falando perfeitamente a língua desta (art. 113).

Uma lei polonesa, de 31 de Julho de 1924, procurou solucionar essa questão de ensino público, em certas regiões de população mixta, instituindo o tipo de escola comum, onde se observasse o sistema do ensino *bilingue*, visando a maior aproximação entre os habitantes, porque se recomendava a instrução dos meninos poloneses e não poloneses, como bons cidadãos do Estado, na base do respeito mútuo de suas particularidades nacionais (art. 2.º).

O ensino seria ministrado durante metade das horas escolares em polonês, e, na outra metade, na língua minoritária.

Com referência ao ensino secundário e ao profissional, a citada lei só faculta o ensino *bilingue*.

Vê-se, assim, como a proteção das minorias veio tornar ainda mais agudo o problema que tanto tem agitado os espíritos no mundo da pedagogia e da linguística.

O bilinguismo assumiu vulto e foi posto em tãda a evidência pela Conferência Internacional de Luxemburgo, organizada em 1928 pelo "Bureau Internacional d'Éducation", e pelo Congresso de Educação de Nice de

1932, notando-se que aquela Conferência somente dele se ocupou.

E' sabido que a investigação científica do bilinguismo foi iniciada na Grã-Bretanha por *David John Saer*, com a colaboração de *Frank Smith* e *John Hugues*, sendo desenvolvida depois por *Decroly* e *Verheyen*, da Bélgica; *Prescott*, dos Estados Unidos, *Junod*, de Genebra; *Gali*, de Barcelona, cujos trabalhos foram apreciados em resumo por *Bovet* em sua obra "Bilinguisme et Éducation". E já era objeto de particular atenção dos estudiosos os efeitos do bilinguismo sobre a inteligência, a emotividade, o trabalho escolar, a afetividade, a aptidão verbal, etc.

Eis aí, mais um aspecto através do qual deve ser estudado o problema minoritário na sua vasta complexidade.

Não pode realmente prejudicar o Estado um compromisso bilingue assumido pela minoria. Quer dizer, assumindo esta o compromisso do conhecimento da língua oficial para que possa colaborar com os poderes públicos na consecução dos seus elevados fins, nada impede que seja respeitado o direito de se servir de outra língua, de nela educar os filhos e cultivar as tradições familiares.

O Estado democrático, observa *Heyking*, concede aos seus cidadãos a faculdade de pertencerem a diferentes partidos políticos e até de fazerem oposição ao governo, sem que isso atente contra a lealdade ao Estado, contra os deveres que lhes impõe o direito público e que não são incompatíveis com a liberdade pessoal. A' vista disso, conclue, não ha sinão deixar ao Estado o que lhe pertence de direito e aos cidadãos o que forma o apanágio de sua liberdade pessoal (73).

(73) — A. de Heyking: Ob. cit. pags. 805 e 806.

Finalmente, como direitos reconhecidos aos membros das minorias, a título individual, temos ainda: IV o de criar, dirigir e controlar, às próprias custas, instituições de caridade, religiosas ou sociais; V o direito a uma parte equitativa dos fundos públicos atribuídos pelos orçamentos do Estado ou dos municípios a um fim de educação, de religião ou de caridade.

Passando a considerar os direitos reconhecidos às minorias, coletivamente, temos: 1.º a *representação proporcional* ou equitativa nos corpos eletivos do Estado outorgada a certas minorias étnicas (ver o Tratado de Sévres com a Grécia e a Turquia, notando-se que o Tratado de *Lausanne* com esta última, nada dispõe sobre a representação proporcional); 2.º a *autonomia local* ou *pessoal* reconhecida também a certas minorias étnicas. (Assim, tiveram autonomia local: os Rutenos do Sul dos Carpatos, no Tratado com a Tchecoslováquia; os Szeckler e os Saxônios da Transilvânia, no Tratado com a Rumânia e os Valáquios do Pindo, no Tratado com a Grécia). A autonomia pessoal foi assegurada em outros Tratados, entendendo *Mandelstam* que ela deve ser ampliada, sem porém comportar o exercício de um poder político, ficando apenas limitada ao domínio cultural.

A Estônia fez constar da sua Constituição essa autonomia pessoal, estabelecendo que os membros das minorias nacionais existentes dentro dos limites territoriais estonianos podem criar instituições autônomas para zelar pelos interesses de sua cultura e de seu bem-estar nacional, na medida em que essas instituições não contrariem os interesses do Estado. (Paragrafo 21 da Const. de 15 de Julho de 1920).

Façamos, porém, antes de passar a outro ponto de nossa exposição, duas observações que julgamos necessárias.

A primeira diz respeito ao fato de havermos mencionado como direito individual das minorias o de receberem uma parte equitativa dos fundos públicos destinados pelos orçamentos a fins de educação, religião ou caridade.

Assim procedemos por nos parecer mais acertada, neste particular, a orientação de *Mandelstam*.

O professor *Marc Vichniak* segue outra orientação, apoiando-se no texto do art. 9.º do Tratado com a Polónia que, seguindo norma diversa da adotada para com os outros direitos, aqui emprega a expressão *minorias*: "*Dans les villes et districts où reside une proportion considerable de ressortissants polonais appartenant á des minorités ethniques, de religion ou de langue, CES MINORITÉS se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'État, les budgets municipaux ou autres, dans um but d'éducation, de religion ou de charité.*"

Dáí, do fato de que são AS MINORIAS e não "*les ressortissants polonais appartenants aux minorités*", que se "*verront assurer une part équitable dans l'attribution des fonds publics*", deduzir que o direito e a igualdade individuais se transformam em direito e igualdade de grupos e de coletividades.

E é nesse dispositivo acima citado que *Marc Vichniak* encontra "os fundamentos de uma certa autonomia pessoal das minorias consideradas como totalidades jurídicas ou PESSOAS MORAIS."

Esta foi, também, a opinião sustentada por *Paul Fauchille* que no Tratado de Direito Internacional deixou transparecer as suas preocupações sombrias sobre o as-

sunto, quando escreveu: "não é mais unicamente, como outrora, aos *indivíduos, considerados isoladamente*, que se decide proteger, é, em uma certa medida, às próprias *minorias encaradas como entidades coletivas* que se atribuem direitos. Formulam-se, assim, pela primeira vez, os direitos das minorias como tais, como unidades organizadas; não mais se considera que os direitos das minorias são individuais, encara-se a minoria em seu conjunto reconhecendo-se-lhe, de alguma sorte, um direito de organização ou de autonomia. Solução essa que não deixa, talvez, de apresentar alguns perigos. Porque si a igualdade de tratamento de todos os habitantes de um país é um elemento de paz social e política, o reconhecimento de direito às minorias como entidades separadas, aumentando-lhes a coesão e desenvolvendo-lhes o sentimento de sua força, pode incitá-las a se separarem do Estado de que fazem parte. Destarte, em face do princípio que reconhece aos povos o direito de disporem de seus destinos, arrisca-se a chegar ao desmembramento dos Estados."

E para reforçar as suas apreensões, cita, em nota, a seguinte opinião de *Blociszewski*: "O princípio da proteção convencional das minorias (inscrito nos Tratados de 1919-1920), é um erro porque tende *a crear Estados no Estado*, e longe de assegurar áqueles que dele se beneficiam a igualdade com os outros cidadãos, tende a transformá-los em uma casta privilegiada que ao invés de se fundir se cristalizará na sociedade. As minorias, assim, constituídas em corpos autônomos, são elementos de desorganização nacional, de desagregação do Estado. Esse princípio é um perigo porque encoraja os beneficiários a reclamarem todas as vantagens de que gozam os outros cidadãos sem darem cousa alguma em troca ao Estado que as concede, sem lhe darem mesmo êsse vínculo de lealdade com o qual estava no direito de contar. E' ainda mais um perigo, porque, protegida por Tratados

Internacionais, a minoria aproveitará a primeira ocasião para criar dificuldades ao Estado. Em lugar de apresentar as suas queixas eventuais às autoridades locais, não deixará de as apresentar á autoridade estrangeira, instituída para êsse fim pelos Tratados de Paz, ou seja ao Conselho da Sociedade das Nações. Ameaçado de conflitos contínuos com êsse Conselho, exposto a incessantes intervenções no exercício de sua soberania interior, que sentimentos poderá alimentar o Estado interessado para com uma categoria extremamente embaraçosa de jurisdicionados? Bem se pode conjecturar. Longe de assegurar a ordem e a paz social, a proteção das minorias, tal como foi organizada pelos Tratados, é um fermento de discórdias e de ódios nacionais" (74).

E note-se que, no assunto de que estamos tratando, *Lapradelle*, em prefácio que escreveu ao livro de *Fouques Duparc* sobre a proteção das minorias de raça, de língua e de religião, foi mais adiante, reconhecendo não só a personalidade jurídica das minorias no campo do direito interno, mas no próprio domínio do direito internacional asseverando que: "no direito das gentes uma nova pessoa jurídica nasceu, a minoria nacional."

Ha, segundo parece, um equívoco nessas considerações e o fato não escapou a *Mandelstam* quando observou que, á primeira vista, o artigo acima citado daria a impressão de que as minorias são *pessoas morais*. Essa impressão, porém, é errônea. O termo minoria foi empregado por inadvertência ou como abreviação dos vocabulos *pessoas* ou *instituições minoritárias* — circunstância esta posta em relêvo por *Ed. Benes* que positivamente afirmou: "nos termos dos Tratados de Minorias, as pes-

(74) — Paul Fauchille: Ob. cit. pags. 805 e 806.

sões pertencentes a minorias de raça, de religião ou de língua, não são constituídas como *pessoas morais*." (75).

E é porque não têm personalidade jurídica que as minorias, como tais, nada recebem. Serão, na prática, as diferentes pessoas ou estabelecimentos minoritários que terão eventualmente direito a uma parte equitativa dos fundos públicos e não as minorias como entidades coletivas.

Também *Nathan Feinberg* (76)) entende que os autores, havendo estudado de perto o sistema de proteção internacional instituído pelas convenções e declarações minoritárias em vigor, são quasi unânimes em reconhecer que esses instrumentos não têm encarado essas minorias como *pessoas morais* de direito público. Os Tratados, acrescenta, têm-lhes conferido certos direitos de ordem cultural e social, que são por essência direitos coletivos e não individuais, mais sem lhes conceder todavia o direito de "autonomia pessoal", o que aliás lhes teria permitido gozar plenamente os direitos creados em seu favor. Nos termos dos Tratados, e salvo alguns casos excepcionais, os direitos em questão não têm sido atribuídos às minorias na qualidade de pessoas jurídicas, mas unicamente aos indivíduos pertencentes às minorias de raça, de religião ou de língua. Não sendo reconhecida como pessoa jurídica no domínio do direito interno, a minoria não no foi, com maior razão, no do direito público internacional.

Comentando em notas (23 e 25) as opiniões divergentes de *Fauchille* e *Lapradelle*, acima referidas, con-

(75) — *Mandelstam*: Ob. cit. pag. 126.

nente de Justice dans le système de la Protection Internationale des Minorités, pag. 90 e segs.

(76) — *Nathan Feinberg*: La Jurisdiction de la Cour Perma-

clue *Feinberg*: "Acreditamos, contudo, que não convém tomar essas passagens muito ao pé da letra. E' preciso ver aí uma antecipação sôbre o futuro antes que a afirmação de um princípio consagrado de direito positivo."

De fato, si em face do *jus constitutum* outra não pôde ser a conclusão, tendo-se em vista os termos dos tratados e convenções internacionais, de *jus constituendo* poder-se-ia justificar a personalidade jurídica das minorias até um certo limite.

Chegamos, assim, á segunda observação que tínhamos de consignar e que se refere á autonomia pessoal, autonomia que, como já vimos, *Mandelstam* entende dever ser assegurada ás minorias, para que possam atingir os fins que em direito lhes são reconhecidos, v. g. de manter e desenvolver as particularidades nacionais, religiosas ou linguísticas. Ora, para isso, as minorias devem despende uma atividade cultural e social que exigiria uma organização, sem impedir o "controle" do Estado. De modo que a outorga da autonomia pessoal á minoria não equivale absolutamente á criação de um Estado no Estado, como se supõe.

E nesta suposição está o temor que vem assediando diversos autores, dentre os quais *Fauchille*, e, sôbre todos, *Bouglé* para quem, si á primeira vista pode parecer natural e lógico que um grupo minoritário organize associações para salvar a comunidade de cultura, agindo como um só homem, em todo o caso ha o perigo de que as minorias peçam, pelo menos em certos distritos onde contarem com maioria, a autonomia administrativa. E, chegando a esse ponto, conclue o notavel sociólogo francês: "não ha sinão um passo para querer constituir não somente uma comunidade pessoal, mas regiões inteiras onde o poder do Estado que unifica a nação não deverá mais entrar, chocando-se com uma resistência, e aí en-

contrará o seu limite, o que bem se assemelha ao que se chama "um Estado no Estado" 77).

Mas esses temores são infundados porque, no dizer de *Vichniak*, o direito das minorias se limita ao desenvolvimento da sua cultura e á afirmação da sua autonomia nas questões concernentes á escola, á religião, ás obras sociais e aos usos da vida cotidiana. Tudo isto nos quadros dos Estados respectivos e não contra eles. Sendo assim, a frase "um Estado no Estado" aplicada ás minorias, é um exagero, porquanto estas não visam a uma independência política, mas procuram resguardar somente a sua cultura particular.

* * *

*

Os Tratados de Minorias, assegurando-lhes os direitos, esqueceram-se, porém, de fixar-lhes os deveres para com o Estado a que pertencem.

A Sociedade das Nações procurou preencher essa lacuna salientando, em 21 de Setembro de 1922, quais são esses deveres nos seguintes termos: "A Assembléia, reconhecendo o direito fundamental das minorias de serem protegidas pela Sociedade das Nações contra toda opressão, insiste sobre o dever que incumbe aos indivíduos (pertencentes ás minorias de raça, de religião ou de língua), de cooperarem, como cidadãos leais, com a nação a que pertencem".

Para obviar a elasticidade conceitual de lealdade política, a 21.^a Conferência da União Interparlamentar propoz, em substituição, uma fórmula mais jurídica: "O fato de pertencer a uma minoria de raça, de religião ou de língua não desobriga em nada um jurisdicionado de

(77) — *Marc Vichnick*: ob. cit. pag. 446.

um Estado dos deveres que lhe são impostos pela Constituição e leis desse Estado.”

Uma convenção entre a Polônia e a Tchecoslováquia de 23 de Abril de 1925 já consigna o dispositivo de que “as duas Partes contratantes reconhecem que as minorias devem observar uma atitude leal para com o Estado em cujo território estão estabelecidas.”

8. AS GARANTIAS DO REGIMEN MINORITARIO

Os Tratados de Minorias, com o fim de ser assegurado o respeito aos direitos minoritários, estabeleceram uma dupla garantia: uma, de natureza política, confiada ao Conselho da Sociedade das Nações e outra, de natureza jurídica, confiada á Côrte Permanente de Justiça Internacional.

Quanto á primeira, diz o art. 12.^o do Tratado com a Polônia, que, como já vimos, serviu de modelo a todos os demais: A Polônia reconhece que as estipulações dos artigos precedentes na medida em que afetem pessoas pertencentes a minorias de raça, de religião ou de língua, constituem obrigações de interêsse internacional e serão colocadas sob a garantia da Sociedade das Nações. Tais estipulações não poderão ser modificadas sem o assentimento da maioria do Conselho da Sociedade das Nações.

Quanto á segunda, encontra-se ainda no mesmo artigo: A Polônia reconhece, além disso, que em caso de divergência de opinião, sôbre questões de direito ou de fato concernentes a esses artigos, entre o Govêrno Polonês e uma qualquer outra Potência, Membro do Conselho da Sociedade das Nações, essa divergência será considerada como um *différend* tendo um caráter internacional se-

gundo os termos do art. 14.º do Pacto da Sociedade das Nações. O Governo Polonês concorda que todo *différend* desse gênero seja submettido á Côrte Permanente de Justiça, desde que a outra parte o peça. Da decisão da Côrte Permanente não caberá recurso, tendo a mesma força e valor que uma decisão proferida em virtude do art. 13.º do Pacto.

Os *différends*, "segundo os termos do art. 14.º do Pacto da Sociedade das Nações", são os susceptíveis de julgamento pela Côrte (78).

O art. 13.º do Pacto da Sociedade das Nações invocado, estatue no seu parágrafo 4.º que os Membros da Sociedade das Nações se obrigam a executar de bôa fé as sentenças proferidas e a não recorrer á guerra contra qualquer Membro da Sociedade que com elas se conformar. Na falta de execução da sentença, o Conselho proporá as medidas que devam assegurar a sua eficácia (79).

(78) — O art. 14.º do Pacto da Sociedade das Nações estabelece: "O Conselho é encarregado de preparar um projéto de Côrte Permanente de Justiça Internacional submettendo-o á aprovação dos membros da Sociedade. Essa Côrte conhecerá de todos os *différends* de caráter internacional que as Partes lhe submeterem. Ela dará também pareceres consultivos sôbre todo litígio ou questão que lhe submeter o Conselho ou a Assembléia."

(79) — O art. 13.º do aludido Pacto determina: "Os Membros da Sociedade concordam que, si se levantar entre êles um *différend* susceptível, a seu parecer, de uma solução arbitral ou judicial, e si não puder se regular de modo satisfatório por via diplomática, será submettido integralmente á uma decisão arbitral ou judicial. Entre os *différends* que são geralmente susceptíveis de uma solução arbitral ou judicial, incluem-se os relativos á interpretação de um Tratado ou de todo ponto de di-

Note-se, porém, que no dispositivo acima citado, estabelecendo as garantias dos direitos das minorias, não ha a divisão ou delimitação de competência a que estamos aludindo.

Essa divisão resulta da interpretação dada pelo Conselho da Sociedade das Nações que se tem esforçado sempre para só agir no terreno político, como mediador, como órgão de conciliação.

Todavia, em princípio, o Conselho poderia tomar decisões formais para o completo êxito da garantia internacional, por isso que os Tratados de Minorias, sem restrição alguma, lhe dão competência para "proceder de tal modo e expedir as instruções que pareçam mais apropriadas e eficazes."

A. *Moskov* descobre no Conselho, além da função política, uma função judiciária (decidir os litígios), uma função administrativa (vigilância permanente, exame das queixas para chegar a uma solução amigável) e uma função repressiva (aplicação das sanções).

A Côte age na espécie acima prevista, não em virtude de sua competência facultativa, arbitral, mas em virtude de competência judiciária, tendo, por força da citada clausula dos Tratados, jurisdição obrigatória.

reito internacional, á realidade de todo fato que, si fôsse admitido, constituiria a ruptura de um compromisso internacional, ou á extensão e á natureza da reparação devida por uma tal ruptura.

A causa será submetida á Côte Permanente de Justiça Internacional ou a tóda jurisdição ou Côte designada pelas Partes ou prevista em suas convenções anteriores. Os membros da Sociedade se comprometem a executar de boa fé as sentenças proferidas e a não recorrer á guerra contra qualquer membro da Sociedade que com elas se conformar.

Na falta de execução da sentença, o Conselho proporá as medidas que devam assegurar a sua eficácia."

Sabe-se que essa jurisdição da Côte foi instituída nos Tratados de Minorias como uma satisfação aos Estados minoritários, a fim de fazer desaparecer as suas apreensões.

Desde que se começou a cogitar de impôr aos novos Estados, ou aos Estados que tiveram o seu território acrescido, o regimen minoritário, enquanto outros ficavam isentos de qualquer obrigação nesse sentido, esses Estados entraram a resistir, vendo no regimen: ora, um atentado flagrante contra o princípio de igualdade e contra a sua unidade; ora, uma demonstração de desconfiança nas boas intenções manifestadas; e ora, uma intromissão indébita exterior nos seus negócios internos, o que importava numa violação de sua soberania.

Para fazer cessar essas apreensões e queixas, foi que surgiu a cláusula instituindo a jurisdição suprema da Côte, fato bem destacado na célebre carta que *Clemenceau*, presidente da Conferência da Paz, dirigiu em 24 de Junho de 1919 a *Paderewski*, presidente do Conselho Polônês, na qual se lê o seguinte tópico sobre o assunto: Os *différends* que surgirem escaparão ao domínio político e passarão á Competência de uma Côte de Justiça. Será assim facilitada uma decisão imparcial, e, ao mesmo tempo, afastado todo perigo de intervenção política das Potências nos negócios internos da Polônia (80).

Citando o dispositivo do art. 12.^o do Tratado Polônês, temos muito de propósito deixado de traduzir o vocábulo *différend* que comumente é empregado para designar litígio, conflito, disputa, contestação, questão, pleito, etc.

Assim procedemos porque no caso o termo tem significação própria.

(80- — Mandelstam: ob. cit. pag. 16.

Já em seu livro *Le Droit International Public Positif*, o prof. J. de Louter doutrinava que *différend* é termo de significação ampla abraçando aqueles acima referidos.

Vejamos as suas próprias palavras: "*On se sert de termes variés : différends, litiges, contestations, conflits. DIFFÉREND est le terme le plus large; il embrasse tous les autres. Le mot litige a um sens beaucoup plus technique; etymologiquement, il sert á designer les différends susceptibles de faire l'objet d'un procès et d'être résolu sur la base du respect du droit. Le mot contestation a ordinairement le même sens que litige. Le terme conflit s'applique spécialement aux désaccords les plus graves d'où peut résulter la guerre*".

A Corte decidiu mesmo que *différend* visa a uma oposição não só de teses jurídicas, como também de interesses.

No caso, nota Nathan Feinberg (81), "é certo que a adjunção das palavras deste genero (*différend de ce genre*, nos textos dos tratados), restringiu notavelmente o alcance do termo empregado, de sorte que não se refere sinão aos conflitos de ordem jurídica devendo ser excluída toda contestação de natureza política.

A competência da Corte na espécie não é, pois, limitada. Cinge-se, *ratione materiae*, a conhecer e decidir as divergências de opinião sobre questões de direito e de fato relativas aos Tratados e Declarações Minoritárias. E, *ratione personae*, limita-se ás questões entre os Estados minoritários e qualquer das Principais Potências aliadas ou associadas, ou qualquer Potência, membro

(81) — Nathan Feinberg: ob. cit. pag. 100.

do Conselho da Sociedade das Nações. As minorias, diretamente, não podem provocar a ação da Côte.

Instituindo as duas garantias para o direito de que nos ocupamos, os Tratados de Minorias não estabeleceram também nenhuma gradação entre as mesmas, nenhuma preferência para a garantia política a cargo do Conselho, ou para a judiciária a cargo da Côte.

São equivalentes, ficando livre á parte interessada escolher, em cada caso, a garantia que julgar mais apropriada e eficaz.

Isto em teoria.

E' verdade que alguns autores pretendem estabelecer mesmo teoricamente uma subordinação, afirmando que só depois da intervenção do Conselho, quando se não chegue a um entendimento entre os interessados, é que a divergência será considerada um litígio internacional e, como tal, levado ao conhecimento e decisão da Côte. Assim, só se deveria recorrer á solução jurídica da questão pela Côte, quando as soluções políticas fossem ineficazes para o caso.

Destarte, a ação da Côte estaria subordinada á intervenção prévia do Conselho, tendo uma função subsidiária.

Mas, não ha tal subordinação no texto do Tratado acima invocado. A questão pode ir á Côte, sem ter ido antes ao Conselho.

Contudo, na prática, assim não tem acontecido, o que se deve á própria natureza política que têm assumido as funções do Conselho, órgão de conciliação e de mediação internacional.

Esta feição de órgão político, embora bastante criticada, destaca-se claramente de diversas decisões do Conselho, nas quais se afirma a prevalência da solução política sôbre a jurídica. *Nathan Feinberg* cita dois casos típicos, em que o Conselho declara *não abordar*

a *questão de direito*, por julgar a solução política mais satisfatória aos interesses colidentes (82).

E' certo que todo problema minoritário tem um duplo aspecto, jurídico e político, e que, como já se observou, a questão de saber si um Estado minoritário tem respeitado ou não os seus compromissos para com as minorias, é eminentemente de natureza jurídica. Mas, havendo dúvidas, as soluções que têm sido dadas pelo Conselho, harmonizando os interessados, são puramente de natureza política, abstraindo-se do aspecto jurídico.

Só quando estas soluções se tornam impossíveis, as divergências, que ficam assim positivadas, são levadas á Côrte cuja decisão é definitiva, não admitindo recurso.

Registre-se, porém, que duas tendências opostas se manifestaram quanto ás garantias dos direitos das minorias.

Uma, restringindo a ação do Conselho, pretendendo mesmo afastá-la, para que as questões minoritárias perdessem o caráter político e tomassem o aspecto jurídico, que se considerava como o único apropriado a oferecer ás minorias a certeza de que as decisões seriam proferidas em condições indiscutíveis de legalidade, de imparcialidade e de independência.

Nesse sentido foi apresentada á Terceira Assembléia da Sociedade das Nações, em 11 de Setembro de 1922, pelo delegado do Governo da África do Sul, professor *Gilbert Murray*, uma indicação que foi grandemente impugnada no seio da Sexta Comissão da aludida Assembléia.

Essa indicação era concebida nos seguintes termos: "A Comissão, na hipótese de divergência sôbre a inter-

(82) — Nathan Feinberg: ob. cit. p. 144 nota 13.

pretação dos tratados ou sua aplicação a casos particulares, ou sobre todo ponto de fato de que dependa essa aplicação, recomenda que se recorra sem demora ao julgamento da Corte Internacional."

A Assembléia, depois de longa discussão, aprovou a proposta feita, mas com a seguinte redação que lhe modificou o alcance: "Em caso de divergência de opinião sobre questões de direito ou de fato, concernente às estipulações dos Tratados de Minorias entre o Governo interessado e um qualquer dos Estados membros do Conselho da Sociedade das Nações, a Assembléia recomenda que, evitando toda demora inútil, os membros do Conselho recorram á decisão da Corte Permanente de Justiça Internacional, de acordo com os mesmos Tratados de Minorias, ficando entendido que podem sempre ser empregadas as outras formas de conciliação previstas pelo Pacto (83).

E o delegado suíço, *J. Mota*, relator da Sexta Comissão, justificando essa resolução perante a Assembléia, salientou: "Nós desejamos que os conflitos sejam eliminados pelos meios benéficos, pelas intervenções officiosas do Conselho, e não pensamos na decisão jurídica da Corte Permanente de Justiça Internacional sinão nos casos, de algum modo excepcionais, em que os conflitos não possam ser regulados de uma outra maneira" (84).

Era, até um certo ponto, a vitória da resistência dos Estados minoritários.

(83) — *Georges Scelle* critica a terminologia defeituosa dessa resolução, anotando que o recurso á C. P. J. I. não pode ser uma outra forma de conciliação, pois que é um acto de jurisdição. (Ob. cit. p. 252 nota).

(84) — *Nathan Feinberg*: ob. cit. pags. 153 — 160.

A outra tendência manifestou-se no sentido de ampliar o círculo de ação do Conselho, pretendendo que a matéria de proteção das minorias não deveria se limitar ao exame das infrações aos tratados por provocação dos interessados, mas deveria o Conselho da Sociedade das Nações se informar, de um modo geral e permanente, das condições das minorias e da execução dos Tratados pelos Estados signatários, exercendo assim uma vigilância constante.

Propunha-se para isso a criação de uma *Comissão Permanente*, pela qual calorosamente se bateu a delegação alemã chefiada pelo ministro *Stressmann* (85). A idéia, porém, não obteve êxito e para o seu insucesso concorreu a oposição do representante francês, *Briand*, que invocou os graves problemas de soberania e as reações perigosas que poderiam levantar a definição da competência e a determinação dos poderes dessa Comissão.

.....

Ao lado das duas garantias de ordem internacional, até aqui estudadas, ha uma outra de ordem interna prevista nos Tratados de Minorias.

O art. 1.º do Tratado com a Polônia estabelece que as estipulações concernentes às minorias são reconhecidas como *leis fundamentais*, no sentido de que nenhuma ação oficial poderá estar em contradição ou oposição com as mesmas estipulações e de que nenhu-

(85) — A primeira indicação no sentido de ser creada essa Comissão Permanente, partiu ainda do representante do Governo da África do Sul, prof. Gilberto Murray, em Setembro de 1921, sendo depois apresentada pela Holanda em Setembro de 1928 e finalmente pela Alemanha em Março de 1929.

ma lei, nenhum regulamento, nenhuma ação oficial prevalecerá contra elas.

Não ha desconhecer a importância considerável desse dispositivo e bem a destacou *Mandelstam* quando escreveu que declaradas *leis fundamentais* dos Estados as estipulações sôbre as minorias têm um traço que as distingue de todas as outras leis fundamentais desses Estados.

De fato, é comum a classificação das Constituições dos Estados em *flexíveis*, quando podem ser abolidas ou modificadas pelo Poder Legislativo em sua atividade *ordinária*, como acontece com a da Inglaterra e *rígidas*, quando só podem ser abolidas ou modificadas pelo Poder Legislativo em atividade *especial* (*constituente*), ou observando normas prescritas para a sua revisão, como acontece com a dos Estados Unidos, França, etc.

Ora, as estipulações dos tratados das minorias são consideradas leis fundamentais muito *mais do que rígidas*, porque são *intangíveis* para as legislações interiores e para todos os poderes públicos do Estado. São constituições internacionais (86).

A modificação dessas estipulações, já o vimos, só pode ser feita com o assentimento da maioria do Conselho da Sociedade das Nações.

Sendo assim, no caso de infração por um Estado minoritário, o Conselho da Sociedade das Nações poderá intervir por meio de negociações amigáveis ou empregando as medidas que julgar mais apropriadas e eficazes.

E nesses casos além da ação política, resta também ao Conselho a via judiciária, recorrendo á Côrte Permanente de Justiça Internacional que poderá decretar a

(86) — *Mandelstam*: ob. cit. pag. 64.

nulidade da lei, do regulamento ou do ato administrativo violador das estipulações dos Tratados.

A limitação da competência legislativa dos Estados minoritários, tem provocado sérias objeções que estudaremos a seguir quando tratarmos da generalização do Direito das Minorias.

Cabe-nos ainda notar que A. Moskov (87) reconhece que a estipulação dos Tratados classificando as obrigações relativas às minorias entre as *leis fundamentais* e conferindo-lhes, assim, estabilidade ainda maior que a das leis fundamentais ordinárias, isto é, das leis fundamentais que não são objeto de obrigações internacionais, produz ou pode produzir quanto á observância dos mesmos Tratados, efeitos práticos comparáveis áqueles de uma cláusula de garantia internacional. Adverte, entretanto, que é erro falar-se no caso de *garantia* no seu verdadeiro e próprio sentido i. e. de *obrigação de fazer respeitar* o direito das minorias.

E' que Moskov distingue as duas categorias de obrigações: a de respeitar e a de fazer respeitar o direito, e somente a esta incluye no conceito de garantia internacional.

Ora, a estipulação do art. 1.º do Tratado de Minoria, encerra apenas uma obrigação para o Estado minoritário *de respeitar* os direitos minoritários. Não é portanto uma *garantia* internacional propriamente dita.

Contudo, alguns autores, considerando que aquela obrigação concorre eficazmente para assegurar a observância dos Tratados, classificam-na de *garantia*, erro êste devido á influência da linguagem corrente que qualifica geralmente de garantia tudo o que torna uma

(87) — A. Moskov. ob. cit. pags. 39, 42 e 59.

cousa segura, tudo o que a protege, tudo o que a preserva. Mas, em rigor técnico, nem todos os modos de segurança dos tratados internacionais constituem *garantia*. Esta é a obrigação assumida *de fazer respeitar* o direito.

9. CARÁTER TEMPORÁRIO OU PERMANENTE DO REGIMEN MINORITÁRIO

Ha uma questão muito delicada que diz respeito às relações das minorias com os Estados de que são dependentes.

Asseguram-se às minorias as garantias internacionais para a conservação de sua língua, de sua religião, de sua raça ou de suas tradições. Por outro lado, estabelece-se-lhes o dever de lealdade para com o Estado a que estão subordinadas, dever que lhes veda o se constituírem em núcleos nacionais refratários ao mesmo Estado.

Como então conciliar, estabelecer o equilíbrio entre a tendência natural da minoria a conservar a sua vida cultural própria, a manter os traços característicos de sua unidade moral, de sua individualidade, e a tendência natural do Estado de fundir a minoria na maioria para estabelecer a unidade política ?

E' aquí que surge, no dizer acertado de *Charles de Visscher* (88), o verdadeiro problema das minorias que é, por um lado, um problema de justiça e de direito, fazendo apêlo aos sentimentos mais nobres e generosos; enquanto, por outro lado, constitue um problema de

(88) — Ch. de Visscher: ob. cit. pag. 339.

alta política governamental, que não se deixa resolver pelo jogo de fórmulas teóricas, exigindo antes, e no mais alto grau, a sua justa compreensão, o senso das realidades e das relatividades políticas.

Efetivamente se defrontam aqui as duas teses opostas: I — a que sustenta que as medidas de proteção às minorias têm por fim facilitar a sua assimilação inevitável, a sua *fusão* gradual na coletividade nacional e, destarte, aquelas medidas de proteção teriam um caráter transitório, temporário, só existiriam até o momento da absorpção das minorias pelas maiorias; II — a que sustenta que essas medidas visam a manter nas minorias uma individualidade própria, conservando e desenvolvendo livremente a sua coesão, o seu caráter nacional no seio do Estado, sob cuja autoridade estão colocadas e, assim, seriam medidas de caráter permanente.

Essas duas teses foram objeto de debates no Conselho da Sociedade das Nações.

A primeira foi ali brilhantemente sustentada, quando, em 9 de Dezembro de 1925, o embaixador do Brasil, *Mélo Franco*, apresentou um relatório, sobre a proteção das minorias, no qual se deparava o seguinte trecho:

“Parece-me irrecusável que aqueles que têm concebido êsse sistema de proteção não sonhavam crear, no seio de certos Estados, uma massa de habitantes que se considerasse perpetuamente estranha ao organismo geral da nação; mas, ao contrário, que êles queriam para os elementos dessa massa, o estatuto de proteção jurídica capaz de assegurar o respeito á inviolabilidade das pessoas sob todos os aspectos e de preparar, a pouco e pouco, as condições necessárias ao estabelecimento da completa unidade nacional.”

Marc Vichniak (89), reportando-se ao que lhe aprouve chamar "o famoso relatório apresentado á 37.^a Sessão do Conselho da Sociedade das Nações, pelo delegado do Brasil, Snr. Mélo Franco," observa que quasi todos os homens dirigentes da política européa depois da guerra e notadamente os ministros dos negócios estrangeiros da França, da Grã-Bretanha, da Bélgica e da Tchecoslováquia *não deixaram de se solidarizar com esse ponto de vista* arcaico ou exótico. (!?).

De fato, nesse particular fizeram-se as declarações mais positivas, como, por exemplo, a de *Ed. Benes*, da Tchecoslováquia, que confirmava que o histórico feito por *Mélo Franco* da questão das minorias, *correspondia exatamente á realidade*; a de *Paulo Hymans*, da Bélgica, que adiantou que as idéas formuladas por *Melo Franco* *estavam exatamente conformes ás suas* e, sobretudo, a de *Sir Austen Chamberlain*, representante do Império Britânico, que merece logar de destaque pela atitude que assumiu posteriormente.

Chamberlain, depois de salientar a definição do objeto dos Tratados de Minorias dada pelo representante do Brasil, frisando que, como este reconheceu, os autores do sistema instituido pelos Tratados de Minorias não tinham certamente a intenção de crear no meio das nações uma comunidade que ficaria perpetuamente estranha á vida nacional, concordou expressamente que "o objeto dos Tratados de Minorias e o fim visado pelo Conselho quando cumpre a missão que lhe têm confiado esses Tratados, são de assegurar ás minorias o grau de proteção e de justiça que as porá gradualmente em condições de *se fundirem*, — TO BE MERGED —, na comunidade nacional a que pertençam".

(89) — *Marc Vichniak*: ob. cit. pags. 458 — 459.

Surgiu, daí, grande descontentamento nos meios minoritários que não admitiam qualquer tentativa de sua absorpção pela nacionalidade da maioria, chegando a "União Internacional das Associações para a Sociedade das Nações" a votar uma resolução contra a idéia dessa absorpção (90).

E, depois da admissão da Alemanha na Sociedade das Nações, arvorando-se em defensora ardorosa dos direitos minoritários, especialmente, sinão exclusivamente, daqueles direitos pertinentes às minorias alemãs irredentas, a questão recrudescceu quando, aproveitando-se da primeira oportunidade que se lhe oferecia, o *Dr. Stresemann*, seu representante, manifestou o mais formal desacordo com toda teoria preconizando a absorpção da minoria pela maioria e insistiu decididamente sobre o caráter permanente do regimen minoritário.

Invocando o relatório *Mélo Franco* de 1925 e a discussão que se lhe seguiu no Conselho, afirmava *Stresemann* que a teoria da assimilação é contrária á idéia nitidamente expressa por ocasião do estabelecimento do novo sistema, segundo a qual a proteção das minorias é uma proteção permanente e não somente um regimen transitório que tivesse sido fixado para aplinar dificuldades temporárias.

Interessante é que, no mesmo dia 6 de Março de 1929, em que *Stresemann* fez a defesa ardorosa do caráter permanente da proteção das minorias, como meio único de preservação da paz, *Sir Austen Chamberlain* pronunciou a seguir novo discurso para retificar o an-

(90) — Temia-se que essa idéia de assimilação dêsse lugar a certas práticas condenadas, como a da colonização e do ensino linguístico opressivo, levadas a efeito outrora, notadamente na Posnânia pelo governo prussiano. *Georges Scelle: ob. cit. pag. 217.*

terior, de 1925, considerando-o mal traduzido para o inglês (91).

A expressão SE FONDRE (TO BE MERGED), foi mal escolhida. Eu não pretendia um instante sequer, acentuou *Chamberlain*, sugerir que a intenção era ver se fundirem ou serem abolidos os característicos culturais da população constituindo a minoria. Queria frisar, e este é para mim um ponto essencial, que o fim dos Tratados consiste em determinar nos países minoritários uma situação tal que as minorias possam ser e sejam efetivamente membros leais das nações a que pertençam. O Dr. *Stresemann*, continua *Chamberlain*, temia que o Sr. Mélo Franco e eu considerássemos os Tratados como sendo puramente transitórios, enquanto que eles são permanentes, por sua natureza. Reconheço esse caráter permanente, mas, como indiquei no princípio de minhas observações, alimentava a esperança de que a necessidade de recorrer ao Conselho não fosse permanente, porquanto, com o tempo, as relações entre as minorias e os Estados aos quais pertencem assumirão um caráter que apagará a necessidade e o desejo de se dirigirem a esse órgão. Tal foi, segundo a minha idéia, o reciocínio dos autores desses Tratados.

E diante da satisfação externada no momento, pelo representante alemão, em face das explicações dadas por *Chamberlain* (92) que se harmonizavam com o pon-

(91) — Vale aqui recordar a observação de Marc Vichniak: "En 1929, M. Chamberlain, membre du parti conservateur, SE TROUVA OBLIGÉ DE DESAVOUEUR FORMELLEMENT CE POINT DE VUE dans la séance du Conseil de la Société des Nations du 6 Mars." Ob. cit. pag. 545.

(92) — Registe-se que só depois de quatro anos, depois do discurso de Stresemann, foi que Chamberlain se apercebeu de que a expressão — TO BE MERGED — foi mal escolhida !...

to de vista agora sustentado, êste, o representante da Grã-Bretanha, ainda insistia:

Penso que não ha império contendo mais minorias do que o Império Britânico e ha mesmo parte do Império Britânico em que os cidadãos de raça britânica, mais ainda, os ingleses, estão em minoria. Jamais pensei que se pudesse fundir um escocês em um inglês, ou um inglês em um escocês, e jamais acudiu ao espírito de um escocês ou de um inglês que êles não pudessem respectivamente conservar seus caractéres distintivos e culturas particulares, sem deixarem de ser fieis e, pelo menos, leais súditos do país e do Império a que pertencem.

Apreciando esse debate que se travou entre *Chamberlain* e *Stresmann* o notável estadista *Aristides Briand*, representante da França, teve ocasião de se pronunciar também sôbre o assunto, afirmando que um país não tem interêsse algum em que desapareça um elemento de sua população tendo valor e gênio próprios. Um grande país que tem o sentimento de sua força, não promove um tal desaparecimento, nem ensaia uniformizar suas populações a esse ponto. Ao contrário, a força para êle consiste em assimilar os diversos elementos de sua população sem lhes fazer perder o gênio próprio e as qualidades particulares. E' assim que um país se engrandece e adquire todo seu poder de irradiação. Aquele que não pensa sinão em uniformizar um país pela abolição do caráter próprio a cada um dos elementos de sua população, é votado a muitos revezes. E, concluia, salvaguardando-se ás minorias a manutenção de sua língua, de sua cultura, de sua religião e de suas tradições, salvaguarda-se esta espécie de pequena família no seio da grande, não para enfraquecer esta, mas para bem assegurar a harmonia de todos os seus elementos constitutivos. Não se trata do desapareci-

mento das minorias, mas antes de uma espécie de assimilação que engrandece a nação sem diminuir a pequena família. Eis aí, como compreendo, disse *Briand*, o problema das minorias.

Foi em face das opiniões assim expendidas que *Mandelstam* chegou às seguintes conclusões (93):

1. a proteção das minorias tem um caráter permanente;

2. tem como fim, não a absorpção gradual da minoria pela maioria, mas a consolidação dos liames entre as duas pelo jogo de um regimen que, mantendo a unidade do Estado, salvaguarda as diversidades culturais de todos os elementos nacionais igualmente necessários à vida e à força de um país;

3. a contra-parte do regimen liberal garantido às minorias pela Sociedade das Nações é a lealdade das minorias para com o Estado de que fazem parte.

Entretanto, o debate ainda prossegue, até quanto ao modo de interpretar os Tratados de Minorias.

Assim é que, de um lado, vemos o notável estadista francês *Poincaré*, em artigo publicado sobre o regimen das minorias, censurar aqueles Tratados pelo grave inconveniente de impedir ou retardar aproximações e assimilações que poderiam, cedo ou tarde, resultar da vida comum ou da liberdade.

Por outro lado, encontramos *Charles Dupuis*, em prefácio ao livro de *A. de Balogh*, acentuando que, segundo os textos daqueles Tratados, a política da assimilação não é proibida aos Estados que dominam as minorias; proibidos, são somente certos processos de coação ou de vio-

(93) — *Mandelstam*: Ob. cit. pag. 48.

lência mais contrários que favoráveis á política de assimilação (94).

André Tibal, escrevendo sôbre as "Tendências Atuais do Movimento Minoritário", observa que os membros das minorias não se cansam de repetir, como uma afirmação essencial, que êles repelem categoricamente tôda assimilação, pela doçura ou pela violência. Admitir-se que a assimilação seja possível, mesmo por meios brandos, é encorajar tentativas cuja repetição e insucesso final não farão sinão corromper os sentimentos entre os povos, comprometendo a paz. Além disso, a assimilação seria uma obra funesta, porque cada nação tem o seu gênio próprio, original, cujo desaparecimento seria uma perda irreparável para a humanidade (95).

Parece-nos que o assunto, pela sua complexidade, não comporta uma solução *a priori* e uniforme.

A assimilação perfeita, completa, é de verificação difícil, problemática, e, destarte, não ha sinão observar a realidade dos fatos históricos, subordinando-se-lhe as concepções doutrinárias.

E vem a propósito lembrar que, muito embora estudando um outro problema, o da imigração, seria muito instrutiva uma leitura das observações feitas por *André*

(94) — *André Tibal*: Les Tendances actuelles du mouvement minoritaire. L'Esprit International de 1931. pag. 105. E' nesse sentido a sugestão feita por *Georges Scelle*: "Si nós ousássemos propôr uma fórmula de conciliação entre as pretensões dos governos majoritários á assimilação e o direito certo dos minoritários á manutenção de sua entidade cultural, diríamos que o governo do Estado pode legitimamente seduzir suas minorias, demonstrando-lhes a superioridade da cultura que representa, mas não poderia, em caso algum, violentá-las com o fim de lhes impôr essa cultura. (ob. cit. pags. 218 - 218).

(95) — *André Tibal*; ob. cit. pag. 105.

Siegfried, em seu interessantíssimo livro LES ÉTATS-UNIS D' AUJOURD'HUI.

Verificar-se-ia que os Estados Unidos, durante longos anos, por mais de um século, antes da guerra de 1914, acolheram e mesmo atraíram os estrangeiros, pelas vantagens que lhes ofereciam, recebendo-os como colaboradores que se fixavam no solo americano para valorizá-lo.

Note-se que êstes aportavam á America do Norte não somente com o intuito de encher os bolsos de *confortables dollars*, mas, aí chegavam em busca de uma nova pátria e do direito de se dizerem americanos, fugindo á opressão que experimentavam em outros países.

O governo americano, que os recebia não sem um certo orgulho, por ver a América convertida em um lugar de azilo para aqueles que desejavam refazer a vida, desenvolveu para com êles uma política de assimilação, procurando integrá-los dentro da comunidade nacional. E todos acreditavam que, pela virtude da fórmula do *melting pot*, o novo continente chegaria a essa assimilação de um número indefinido de imigrantes.

De fato, a americanização do estrangeiro parecia se completar rapidamente pois que se adaptavam aos costumes e nível de vida americana.

Si alguns ainda conservavam a língua e certos costumes do país de origem, era antes por questão de hábito do que por vontade deliberada.

Mas a guerra trouxe uma grande decepção á crença dessa assimilação, revelando aos americanos a falta de que se ressentia a unidade nacional.

Reproduzamos ainda as observações do próprio *Siegfried* (96) colhidas em New York no dia 4 de Agosto de 1914:

(96) — André Siegfried: ob. cit. pag. 11.

Detalhe divertido e significativo, tôdas as cozinhas dos hotéis estão desorganizadas: os chefes e seus ajudantes franceses universalmente empregados, desde alguns dias não prestavam mais a devida atenção aos seus misteres. Hoje, êles os abandonam e partem em massa, mobilizados ou voluntários. Causa grave e que não deixa de inquietar os espíritos refletidos: cortejos nacionais formam-se nas grandes artérias da cidade. Os franceses reunidos em grupos diante do consulado geral e da agência da Companhia Geral Transatlântica, estão silenciosos e calmos. Mas, a 200 metros dali uma ruidosa manifestação de alemães se estende diante do *North German Lloyd*. Mais longe, é um bando Austro-Húngaros, apenas desnacionalizados por sua permanência na América e que subitamente readquirem a paixão, a violência de seus países de origem.

As pessoas ciosas da unidade dos Estados Unidos não podem deixar de evocar aquele barco das *Mil e Uma Noites* que, navegando perto de uma montanha de íman, via todos os seus cravos de ferro, atraídos, se despregarem.

Assim, centenas de milhares, milhões de estrangeiros que se acreditavam americanizados, não no eram. Que êles tivessem, em seu estágio para se ambientar, conservado temporariamente certos traços pitorescos de seus países de origem, admite-se. Mas, em presença da guerra européa, que sua reação fosse alemã, austríaca, húngara, sérvia ou francesa e não americana, eis aí o que delatava alguma coisa de nocivo. Com semelhantes cidadãos — que derrisão neste termo — os Estados Unidos tornavam-se um mosaico, arriscavam-se a não ser mais uma nação. Não foi com esse espírito que haviam sido admitidos todos esses imigrantes.

Por isso depois da guerra, os Estados Unidos mudaram de atitude. Adotaram novas medidas de assimilação

e limitaram a imigração, distinguindo a origem dos estrangeiros, uma vez que a adaptabilidade, dela dependia.

Quanto às medidas tendentes a facilitar uma rápida assimilação, pode citar-se, como exemplo, uma lei do Estado de Oregon, de 1922, estabelecendo o ensino obrigatório em uma escola pública, e isto porque, segundo justificação dos iniciadores da lei, a escola forma os verdadeiros cidadãos, ensina-lhes as regras de vida sobre as quais repousa o governo do país. Instituição de defesa, a escola é também o instrumento essencial da assimilação dos estrangeiros. Os imigrantes recém-chegados não devem formar grupos separados, nem educar seus filhos, ou continuar com escolas dentro de uma atmosfera hostil aos princípios da sociedade americana.

E' preciso misturar os filhos do estrangeiro com os do americano, o rico com o pobre, fundir os preconceitos no cadinho da escola pública, enquanto os seus cérebros são plásticos, para chegar em suma a esse produto acabado: o verdadeiro americano.

Ao lado dessas medidas, outras foram sucessivamente adotadas, no sentido de restringir a entrada do estrangeiro nos Estados Unidos, de acordo com o país de origem.

E' que se começou a compreender que, ao lado do meio ambiente, era preciso considerar como fator preponderante na assimilação, a hereditariedade e a civilização do imigrante.

No cadinho americano, escreve ainda *Siegfried*, o ponto de fusão varia segundo as raças. Ora, basta uma temperatura muito baixa e a mistura faz-se, por assim dizer, por si só. Ora, é preciso, ao contrário, uma temperatura elevada e longos prazos, depois dos quais restam, muitas vezes, ainda resíduos refratários. Acontece, também, para os Judeus por exemplo, que a operação parece coroada de êxito imediatamente e sem dificuldades. Mas com o tempo vê-se que ela não foi bem feita,

que resta alguma coisa de inassimilado. A diferença dessas reações é coisa essencial: os americanos, depois da guerra, dela têm feito a base de sua nova política imigracionista.

Tinham para isso uma larga experiência que lhes mostrava, por exemplo, que o inglês e o escocês não encontravam dificuldade alguma para uma rápida assimilação; que os alemães achavam dificuldade nessa assimilação por motivos políticos, porque sentiam atrás de si, na Europa, a vigilância de um governo poderoso, organizado e cheio de ambição; que os irlandeses católicos são completamente inassimiláveis e depois de duas ou tres gerações ainda continuam distintos, formando uma população à parte, conservando suas tendências próprias, sua individualidade e, mesmo, seu patriotismo irlandês.

Siegfried faz ainda o estudo de outros povos, quanto à sua capacidade de assimilação pelos americanos do Norte, destacando, porém, os judeus que oferecem o mais sério problema a resolver, porquanto constituem o maior número (New York, diz ele, é a maior cidade judia do mundo) e se encontram em todas as classes sociais, desde o aristocrata do alto Banco vindo de Londres ou de Francfort, até o miserável escapado dos guetos da Polônia ou da Ucrânia.

Os Judeus dão a impressão de uma fácil e rápida assimilação. Mas, é apenas ilusão. Depois de tres gerações, verifica-se que, em face da comunidade nacional, eles se mantêm heterogêneos, inassimilados. E para essa ilusão concorrem a fácil aceitação dos hábitos americanos, a ostentação, a atividade que desenvolvem nas relações comerciais onde cedo preponderam, e até nas Universidades onde se destacam pelo estudo e inteligência, em tudo revelando uma americanização que procuram tornar perfeita com a alteração do próprio nome:

Schoemberg, torna-se Belmont; Jonas, torna-se John; Canelli, torna-se Conolly, etc.

Mas apesar da adaptação material, o gênio original da raça persiste, marcando com o seu sêlo todos os pensamentos, todos os atos, tôdas as realizações do filho longínquo de Abraão.

Voltemos, porém, ao problema das minorias.

Essa digressão através do livro de *André Siegfried* foi necessária para esclarecer, e orientar, entre as duas teses em debate, qual a que deve ser adotada.

Parece-nos que solução acertada é a oferecida por *Ch. de Visscher*, seguida também por *Le Fur*.

Ensinou o eminente professor belga que ha um ponto que se não deve perder de vista. E' a realidade histórica do desenvolvimento dos povos, em face da qual veremos certas minorias assimilando-se progressivamente, por uma atenuação gradual das diferenciações originárias enquanto outras se encaminham para uma autonomia crescente; donde dever se reconhecer a existência de minorias assimiláveis e minorias inassimiláveis por serem estas fortemente apegadas aos sentimentos e tradições nacionais.

Não ha, pois, princípios rígidos absolutos, uniformes, a estabelecer *à priori*, ante esse contraste das evoluções históricas.

Assim, concluamos com *Visscher* :

Organizar o regimen minoritário como um sistema puramente transitório, é desconhecer-lhe a essência, arrastando as minorias á uma assimilação forçada, destruidora de seus caractéres distintivos. Inversamente, reforçar o sistema atual de proteção das minorias, cercando-o de instituições novas permanentes, é expor-se a cavar mais todos os dias, o fôssô que separa as minorias da comunidade nacional, na qual são destinadas a viver. E arriscar-se também a provocar, nos Estados

adstritos ao regimen minoritário, reações violentas de que as minorias seriam as primeiras vítimas.

Essa conclusão é corroborada por *Le Fur*, quando doutrina que o problema não comporta soluções extremas, juridicamente inexatas e politicamente perigosas. Uma se chocaria com os interesses do Estado, a outra, com os da minoria.

Uma solução que seria juridicamente satisfatória e politicamente realizável deveria tomar em consideração os tres pontos seguintes:

a) Sob o ponto de vista religioso: liberdade completa, não somente de consciência, como de culto, respeitados os princípios de ordem pública dos países civilizados. Nada de restrições de direitos por motivos religiosos.

b) Para todos os direitos pelos quais se pretenda exercer uma ação sobre seus semelhantes (direito de reunião, de associação, liberdade de imprensa): toda concessão deve ser feita dentro nos limites do direito comum.

c) Relativamente ao ensino (ponto muito delicado porque visa diretamente á manutenção da cultura nacional e á questão da língua materna), a liberdade das escolas que ministram o ensino da língua minoritária deve ser assegurada sob duas condições: 1.º o ensino não deve ser dirigido contra o Estado; 2.º a língua majoritária deve ser igualmente ensinada, para que a minoria não fique estranha á sorte do Estado, o que, aliás, redundaria em prejuizo da própria minoria pelo seu afastamento das funções públicas (97).

(97) — Louis Le Fur: ob. cit. p. 429.

10. A GENERALIZAÇÃO DO DIREITO DAS MINORIAS

Já tivemos ocasião de salientar que, em um certo momento, surgiu entre as nações vitoriosas da grande guerra a idéia de se universalizar a proteção internacional das minorias, chegando o primeiro projeto de redação do Pacto da Sociedade das Nações a estipular um *reconhecimento geral* da liberdade religiosa.

Mas, essa idéia foi posta á margem pela resistência que encontrou mesmo entre as Principais Potências que invocavam a circunstância de não possuírem minorias, ou por não terem jamais possuído, ou porque estas tinham cessado de existir em virtude de natural fusão com os demais habitantes. Destarte, a generalização do regimen minoritário provocaria a formação de minorias artificiais fazendo suscitar ou resuscitar minorias.

Por isso, o Pacto da Sociedade das Nações silenciou sobre a proteção das minorias. Esta passou a ser objeto dos Tratados celebrados com alguns Estados, tendo assim uma feição particular, regional, assumindo a forma de certos princípios de governo que se impuzeram a tres categorias de Estados: os Estados vencidos, com exce-

ção da Alemanha (98), os Estados novamente criados e os Estados que tiveram aumento de território.

Surgiu, assim, o regimen minoritários com esse duplo traço de inferioridade a lhe estigmatizar: 1.º regimen particularista estabelecendo a desigualdade entre Estados (os que lhe são submetidos e os que não têm obrigação internacional alguma em face de suas minorias); 2.º regimen ditado pela razão do mais forte.

Natural, pois, a resistência que teve de vencer, as objeções que precisou destruir e as lutas que vem mantendo nem sempre coroadas de êxito.

E isto desde o princípio.

O primeiro Tratado de Minorias foi, como já dissemos, assinado com a Polônia em 28 de Junho de 1919, mas anteriormente, na sessão plena da Conferência da Paz, realizada em 31 de Maio, o representante daquele País, *Paderewski*, combatia esse regimen como um atentado á unidade nacional e como uma limitação unilateral da soberania de um Estado, ressaltando a injustiça de obrigações a que não seriam adstritos todos os membros da Sociedade das Nações.

Essas e outras objeções provocaram um famoso discurso do presidente *Wilson*, justificando a imposição do regimen pela necessidade de assegurar a paz mundial. As grandes Potências que, no seu entender, tiveram de suportar os encargos da guerra, que concordaram com a

(98) — A este respeito observa *Georges Scelle*: "Não se ousava estabelecer uma regulamentação superestatal á vista de certos Estados, mesmo vencidos, como a Alemanha, pelo receio de não poder fazê-la respeitar. Foi só na Alta-Silésia que a igualdade se restabeleceu, nesse ponto, entre a Alemanha e a Polônia. (Ob. cit. p. 204 - 205). Já em nota anterior explicamos que incluimos a Alemanha entre os países onde existia o regimen minoritário em face da convenção germano-polonesa.

nova divisão territorial, têm de assegurar essa divisão pela sua força militar e naval (99), assistindo-lhes por isso o direito de manter, nesses territórios, um regimen apropriado a eliminar, tanto quanto possível, os elementos de perturbação que possam comprometer a paz do mundo.

A estas razões ditadas pelo império da força, vieram se juntar depois outras apresentadas por *Clemenceau* na carta, que se tornou célebre em direito das minorias, expedida em nome do Conselho Supremo das Principais Potências aliadas e associadas, ao presidente do Conselho Polonês, *Paderewski*, remetendo-lhe o texto definitivo do Tratado de Minoria.

Salientava então *Clemenceau*: 1. que o Tratado não inaugurava um processo novo, mas cingia-se á tradição estabelecida em direito público europeu, segundo a qual, quando um novo Estado é creado ou quando a um antigo Estado é incorporado um território importante, o reconhecimento formal da nova situação pelas Grandes Potências comporta ao mesmo tempo o pedido por estas ao Governo reconhecido de se comprometer a praticar certos princípios de govêrno determinados e isto sob a forma de um acôrdo revestindo um caráter internacional; 2. que as Grandes Potências, tendo colaborado para que a Polônia recuperasse a sua independência se sentiam na obrigação de assegurar ás populações incorporadas á nação polonesa, os direitos essenciais de proteção, sob a forma mais solene e permanente; 3. que o Tratado substitue a antiga intervenção dirêta das Grandes Potências, intervenção que poderia se produzir com fins políticos, pela garantia da Sociedade das Nações,

(99) — Não foram precisos muitos anos para que se tivesse a prova do valor dessa garantia!...

instituindo ainda a competência da Corte Permanente de Justiça Internacional para, nos litígios internacionais, assegurar uma decisão imparcial, afastada a intervenção política das Potências nos negócios internos da Polônia.

De acôrdo com essa orientação foram assinados os diversos Tratados de Minorias, e, — como a primeira assembléia da Sociedade das Nações tivesse resolvido, a 15 de Dezembro de 1920, que, si os Estados bálticos, caucasianos e a Albânia fossem admitidos á Sociedade das Nações, deveriam tomar medidas apropriadas a assegurar a aplicação dos princípios inscritos nos Tratados de Minorias, entrando para isso em acôrdo com o Conselho sôbre os detalhes de aplicação —, a Albânia e a Lituânia fizeram declarações conformando-se inteiramente com as obrigações daqueles Tratados. Mas, o mesmo não aconteceu com a Letônia e a Estônia, que se recusaram a fazer tais declarações, limitando-se afinal o Conselho da Sociedade das Nações a *tomar nota* das estipulações contidas nas Constituições desses países, atinentes á proteção das minorias.

A recusa desses dois países bálticos não era ditada pelo desejo de se esquivarem á garantia das minorias, consagradas nas suas leis constitucionais, mas apenas porque desejavam reservar a aceitação dos compromissos minoritários internacionais, para o dia em que o novo direito se generalizasse a todos os membros da Sociedade das Nações.

Aliás, a Terceira Assembléia da Sociedade das Nações, não podendo se furtar á procedência das objeções levantadas aos Tratados de Minorias, pelos Estados que lhes estavam submetidos, votou, como espécie de satisfação a esses Estados, em 21 de Setembro de 1922, a seguinte resolução:

“A Assembléia exprime a esperança de que os Estados que não estão vinculados á Sociedade das Nações

por alguma obrigação legal, no que diz respeito às minorias, observem entretanto no tratamento de suas minorias de raça, de religião ou de língua, ao menos, o mesmo grau de justiça e de tolerância que é exigido pelos Tratados e pela ação permanente do Conselho”.

Resolução de efeito moral, que nenhum resultado prático produziu.

Os Estados minoritários, escreveu *N. Politis* (100), que se viam ligados por obrigações de que estavam livres os outros Estados, não cessaram de reclamar a generalização, sustentando sempre que o regimen excepcional que lhes foi imposto devia, ou tornar-se lei geral, ou desaparecer. Si era bom, si constituia um progresso social, merecia ser extendido. Si, ao contrário, era mau, não tinha razão de persistir.

A Lituânia, que se achava vinculada ao regimen minoritário, desejando fazer desaparecer a desigualdade entre os Estados, propoz, pelo seu delegado *Galvanhau-skas*, na sessão plena da 6.^a Assembléia da Sociedade das Nações, realizada em 14 de Setembro de 1925, a nomeação de uma Comissão especial para elaborar o projeto de uma Convenção Geral entre todos os Estados, membros da Sociedade das Nações, fixando seus direitos e deveres para com as minorias. Essa proposta foi apoiada pela Polónia e pela Rumânia, as quais insistiram na necessidade de se acabar com a desigualdade que comprometia as bases morais dos Tratados de Minorias.

O representante da Rumânia, *Coméne*, reportando-se aos protestos feitos por estes dois países por ocasião da Conferência da Paz, em 1919, insistiu em que se acabasse com o sistema que estabelecia duas categorias de Estados: os de primeira classe, não tendo nenhuma obrigação para com as suas minorias, e os de segunda clas-

(100) — *N. Politis*: ob. cit. p. 11.

se, que tiveram de assumir as mais rigorosas obrigações. Só assim se chegaria a uma solução capaz de satisfazer á opinião pública, aos sentimentos de justiça e de equidade, fundamento de toda a obra da Sociedade das Nações e aos princípios democráticos que exigiem a igualdade de todos os membros da mesma Sociedade.

Mas ainda dessa vez a idéia foi combatida pela maioria que continuava invocando o receio da formação de minorias artificiais.

Mandelstam, relatando o episódio (101), faz um resumo das principais objeções, destacando as apresentadas pela França, cujo representante, *Henry de Jouvenel*, combatendo a generalização, argumentava que o seu país não assinava Tratado de Minorias porque não tinha minorias. Para achar minorias na França, seria preciso inventá-las. E aqui estaria o perigo. Em dado momento surgia uma polêmica sobre a questão de saber si o bretão é um patoá ou uma língua. Questão sem importância. Mas, bastaria que com a generalização do regimen minoritário a Sociedade das Nações pudesse intervir na França, para que um Conselheiro ambicioso ou um advogado de província, desocupado, se lembrasse de levar o caso ao seu conhecimento. Assim, a Sociedade das Nações fugiria ao papel a que é destinada, porquanto não é feita para suscitar discórdias interiores, mas para aplinar discórdias exteriores.

O representante da Rumânia respondeu a tôdas as objeções, mas, persistindo a oposição das Grandes Potências, retirou a proposta, limitando-se a Assembléia a comunicar ao Conselho a discussão que se travara sobre o assunto.

Foi perante o Conselho, em sua sessão de 9 de Dezembro de 1925, que o nosso embaixador *Melo Franco*

(101) — *Mandelstam*: ob. cit. p. 54.

apresentou o seu relatório a que aludimos no princípio deste trabalho, salientando que um Tratado geral de Minorias seria sem objeto para a totalidade dos Estados Americanos.

Merece destaque o seguinte tópico desse relatório: "Não tenho necessidade de dar aqui, mesmo a grandes traços, um apanhado histórico das dezenove nações americanas que pertencem á Sociedade das Nações, nem o esquema de sua estrutura jurídica, para mostrar que não ha na América, em relação á raça, á língua e á religião, caracteres distintivos entre os elementos que formam cada um dos povos do continente. A uniformidade de língua, sôbre todo o território de cada um dos Estados Americanos, a completa tolerância religiosa e a assimilação perfeitamente natural das correntes de imigração pela massa principal da população de cada um desses Estados, produzem organismos nacionais dos quais a unidade coletiva é absoluta, tornando, por consequência, impossível a existência de minorias, no sentido em que estas são concebidas, para terem direito á proteção da Sociedade das Nações" (102).

E opinava o nosso embaixador que "bastaria introduzir nas leis de todos os países, disposições protegendo as minorias para que estas surgissem naqueles logares onde menos se poderia suspeitar, para que elas se inquietassem, se dissessem sacrificadas, creassem artificialmente uma agitação em que ninguem teria sonhado até então. E' um pouco a história das doenças imaginárias de que muita gente bôa se sente atingida desde que lhe cáia entre as mãos um tratado de medicina popular."

(102) — Journal Officiel de la Société des Nations, Fev. 1926.
Apud Mandelstam ob. cit. p. 56, nota.

Não vingou a idéia da generalização, o que teve como resultado fazer aumentar o descontentamento nos meios minoritários.

A Polônia, que foi a primeira a se submeter ao regimen minoritário, tomou a frente de um movimento de reação, pugnando pela reforma que viesse fazer cessar a chocante desigualdade de que estamos nos ocupando. Assim, por diversas vezes, em 1931, 1933 e 1934, dirigiu-se á Assembléa da Sociedade das Nações para pedir, a princípio, a simples reforma do sistema, depois a instituição de um *Comité* de estudos e, finalmente, a convocação de uma Conferência para a elaboração de uma Convenção Geral sobre a proteção das minorias.

E com o fim de forçar a aceitação dessa última proposta, o govêrno polonês, assumindo uma atitude enérgica, fez constar á Assembléa da Sociedade das Nações, por intermédio do coronel *Beck*, seu ministro dos Negócios Estrangeiros, que, aguardando a vigência de um sistema geral e uniforme, para o qual estava pronto a colaborar, o govêrno polonês se via obrigado a recusar, daí em diante, tôda colaboração com os órgãos internacionais no que concerne ao controle de aplicação pela Polônia do sistema de proteção das minorias. "Essa decisão, concluia, não era absolutamente dirigida contra os interêsses das minorias. Estas são e continuarão protegidas pelas leis fundamentais da Polônia que lhes asseguram a livre expansão e a igualdade de tratamento."

Semelhante atitude, que de um certo modo importava na denúncia unilateral do Tratado de Minoria, provocou, como era de esperar, forte agitação no seio das Grandes Potências que a impugnaram, julgando imprudente, dada a situação que atravessava a Europa, discutir o problema no momento.

Houve quem justificasse a atitude da Polônia, abrigando-a á sombra da cláusula *rebus sic stantibus*, forma abreviada do princípio: *omnis conventio inter-*

pretatur rebus sic stantibus, que se reputa subentendido nos tratados internacionais permanentes. Por esta cláusula, admite-se a denúncia unilateral dos tratados quando as circunstâncias que determinaram a sua conclusão sofram profundas modificações.

Deixando á margem a opinião dos que reputam a denúncia unilateral como juridicamente inadmissível (103), nota-se que, no caso, nem mesmo essa modificação profunda de circunstâncias poderia ser invocada pela Polônia.

Alegava-se que o Tratado de Minoria era humilhante para a Polônia, porque o regimen de proteção internacional não era generalizado a todos os Estados.

Ora, tal circunstância não resultou de *modificação* que se tivesse operado no regimen minoritário. Já existia ao ser assinado o Tratado de Minoria com a Polônia. E foi até lembrada como objeção, ao ser assinado esse Tratado, sendo respondida na carta de *Clemenceau* a *Paderewski* acima aludida. A Polônia que assinou o Tratado com pleno conhecimento dessa circunstância e que cumpriu esse Tratado por muitos anos, não podia depois, inopinadamente, denunciá-lo sob alegação de um vício jurídico que não existia na hipótese e muito menos com o aspecto de *modificação*, de modo a autorizar a invocação daquela cláusula.

Felizmente, a Polônia, que não tinha a intenção de se furtar ás obrigações para com as suas minorias, diante da repulsa das Grandes Potências e das considerações apresentadas, retirou ainda uma vez a proposta. Mas, a sua atitude teve o efeito de fixar a atenção geral do mundo para a necessidade de se reformar o regimen minoritário.

(103) — Ver, por exemplo, *Georges Scelle*: ob. cit pags. 424-425.

E aí temos uma das causas do descrédito e da crise que vem atravessando esse regimen, havendo contudo quem sustente que êle não poderá desaparecer porque o próprio interêsse dos Estados minoritários assim o exige.

De fato, explica muito bem *N. Politis* (104) que o desaparecimento dos Tratados de Minorias não teria a virtude de suprimir os problemas minoritários onde êles existem. Faria com que voltássemos às antigas práticas. A proteção das minorias perderia o caráter impessoal que tem hoje e tornar-se-ia um motivo ou pretexto de intervenção de Estado a Estado. Os países minoritários só teriam a perder, tanto mais quanto, conclue *Politis*, fariam ressurgir um outro perigo: as próprias minorias sentiriam renascer as velhas esperanças, de sorte que o desaparecimento dos Tratados marcaria uma era nova de irredentismo que, cedo ou tarde, conduziria à guerra (105).

Certo é que a generalização do Direito das Minorias vem impressionando vivamente o mundo jurídico e político.

Mandelstam, que é a maior autoridade no assunto, terminou o seu trabalho publicado no *Recueil des cours* — 1923 — da Academia de Direito Internacional (106), asseverando que nenhum desenvolvimento do direito das minorias parece possível antes que seja modificado seu caráter atual de direito particular, aplicado às relações de um certo número somente de Estados e de minorias. Para assegurar a paz do mundo, o direito das minorias deve ser transformado, o mais cedo possível, em um direi-

(104) — *N. Politis*: ob. cit. pags. 18-19.

(105) — Não esquecer que o presente trabalho foi escrito em Março de 1939.

(106) — *Mandelstam*: ob. cit. p. 513.

to universal, obrigatório para todos os membros da Sociedade das Nações, sem exceção alguma, assim como para tôdas as minorias dependentes desses Estados.

Nesse sentido já se manifestaram diversas associações internacionais, dentre as quais vamos destacar o Instituto de Direito Internacional.

11. OS DIREITOS INTERNACIONAIS DO HOMEM

Os Tratados de Minorias fazem uma distinção a que se refere *Ch. de Visscher*, quando ensina que é preciso distinguir cuidadosamente a proteção dos direitos do homem da proteção de certos direitos coletivos que formam o traço distintivo e o patrimônio próprio das minorias. A proteção dos direitos do homem mantém-se no plano individual (107).

Nesta categoria entram aqueles dispositivos dos Tratados de Minorias que reconhecem a todos os habitantes plena e inteira proteção de vida e liberdade, sem distinção de nascimento, nacionalidade, raça ou religião. Todos os *habitantes* terão direito ao livre exercício, público ou privado, de toda fé, religião ou crença, cuja prática não seja incompatível com a ordem pública e os bons costumes.

E' aqui que *Mandelstam* vê a consagração de um direito comum da humanidade (108) tomando um grande, um notável impulso, com a "Declaração dos Direitos Internacionais do Homem", votada quasi unanimemente

(107) — *Ch. de Visscher*: ob. cit. pag. 329.

(108) — *Mandelstam*: ob. cit. pag. 404.

pelo Instituto de Direito Internacional, em sua sessão de New York, aos 12 de Outubro de 1929.

Como índice seguro de uma tendência evolutiva do direito internacional, dentro das novas doutrinas consagradas, vale a pena registrar aqui o teor dos artigos dessa declaração.

O Instituto de Direito Internacional, salientando que a consciência jurídica do mundo civilizado exige o reconhecimento ao indivíduo de direitos subtraídos a todo atentado por parte do Estado; e reconhecendo que as declarações dos direitos inscritos em um grande número de constituições e notadamente nas constituições americanas e francesas do fim do século XVIII, não têm somente estatuido para o cidadão, mas também para o homem, e que um certo número de tratados estipulam o reconhecimento dos direitos do homem, proclamou:

Art. 1.º — E' dever de todo Estado reconhecer a qualquer indivíduo direito igual á vida, á liberdade, e á propriedade, e conceder a todos, em seu território, plena e inteira proteção desse direito, sem distinção de nacionalidade, sexo, raça, língua ou religião.

Art. 2.º — E' dever de todo Estado reconhecer a qualquer indivíduo direito igual ao livre exercício, tanto público quanto privado, de tóda fé, religião ou crença, cuja prática não seja incompatível com a ordem pública e os bons costumes.

Art. 3.º — E' dever de todo Estado reconhecer a qualquer indivíduo direito igual ao livre uso e ensino da língua de sua escolha.

Art. 4.º — Nenhum motivo originado, direta ou indiretamente, da diferença de sexo, de raça, de língua, de nacionalidade ou de religião, autoriza os Estados a recusarem a algum de seus nacionais os direitos privados e os direitos públicos, notadamente a admissão aos estabelecimentos de ensino públicos, e o exercício das diferentes atividades econômicas, profissões e indústrias.

Art. 5.º — A igualdade prevista não deverá ser nominal, mas efetiva. Exclue toda discriminação direta ou indireta.

Art. 6.º — Nenhum Estado terá o direito de retirar, salvo por motivos previstos em sua legislação geral, a sua nacionalidade áqueles que, em virtude de sexo, de raça, de língua ou de religião, não poderia privar das garantias estabelecidas nos artigos precedentes (109).

Note-se que um ano antes, em 8 de Novembro de 1928, a Academia Diplomática Internacional, em Paris, também se pronunciava pelo reconhecimento generalizado da proteção dos direitos do homem e do cidadão, como altamente desejável, uma vez que correspondia ao sentimento jurídico do mundo contemporâneo.

Na declaração do Instituto é reconhecida, como diz *Mandelstam*, á existência de um certo *minimum* jurídico, cujo gozo deve ser garantido ao indivíduo em todo o território do Estado.

Os Tratados de Minorias referem-se, com ligeiras modificações, a esses direitos assegurados a todo *habitant* do território do Estado. Contudo, ha uma distinção a fazer. Os direitos das minorias são direitos particulares a um Estados, enquanto que os direitos internacionais do homem tem um caráter universal, assumindo o Estado para com a comunidade internacional a obrigação de protegê-los.

Mas, a consagração universal dos direitos do homem, imprimindo ao Direito Internacional uma nova feição, não importará afinal numa confirmação da tese hoje tão combatida por certos dos mais extremados a-

(109) — *Mandelstam*: LA DECLARATION DES DROITS INTERNATIONAUX DE L'HOMME. L'Esprit International — 1930 — p. 232 e segs.

rautos dos direitos minoritários, a tese da transitoriedade do direito das minorias?

De fato, com a objetivação desse *direito humano*, para a qual Mandelstam conclama a consciência jurídica do mundo civilizado a fazer surgir os apóstolos que promovam o *rights of men movement*, não ha mais cogitar de direitos das minorias.

Porque, então, seria o caso de prever com A. Moskov (110), "quanto mais o direito progrida para esse estágio ideal em que o homem se moverá livremente na ordem internacional, como se move na ordem interna, tanto mais veremos empalidecer e se atenuar esse fator moral das instituições jurídicas creadas para assegurar, a certas categorias de homens, direitos que sem elas teriam sido contestados ou recusados. E quando o Direito das Gentes proteger o indivíduo em nome da sociedade internacional, tanto como na ordem interna o Direito o protege em nome da comunidade social, então nós não teremos mais as razões psicológicas e morais de falar de proteção das minorias no sentido em que falamos hoje".

E' verdade que Atanásio Moskov, assim se externando, conclue que o Direito das Minorias subsistirá como necessidade social para o bem estar da pessoa humana, tornando-se apenas um sistema para assegurar a igualdade dos homens no domínio privado.

(110) — A. Moskov: ob. cit. pag. 19.

12. O BRASIL EM FACE DOS PROBLEMAS MINORITARIOS

Os problemas minoritários têm sido considerados sem interêsse para o Brasil.

Perante a Sociedade das Nações, já o vimos, o nosso representante, o embaixador *Melo Franco*, sustentou o princípio de que êles não têm aplicação á totalidade dos Estados Americanos, (111), tese também defendida por outros e que se apoia numa concepção largamente divulgada do Direito das Minorias.

De fato, o conceito comum de minoria apresenta-se sempre vinculada politicamente ao Estado minoritário.

Vejamos, para confirmar a nossa afirmativa, como se expressam alguns autores.

Fouques-Duparc: "*une minorité est un groupe formé de certains SUJETS de l'Etat qui se distinguent des autres sujets par un signe caractéristique: langue ou religion*". E frisa bem que os membros da minorias não devem ser "*ressortissants d'aucun Etat autre que celui dans lequel ils vivent*" (112).

(111) — Ver capítulo 10.

(112) — *Fouques Duparc*: *La protection des minorités* pag. 17.

Van Overbeke: "La minorité est une collectivité consciente d'individus se trouvant sur le territoire d'un État, DONT ILS RESSORTISSENT POLITIQUEMENT, et se distinguent de la partie de la population qui détient le pouvoir par un caractère spécial qui constitue son patrimoine intellectuel et moral" (113).

E diversas outras opiniões poderiam ser invocadas, todas corroborando a assertiva de *Paul Fauchille* de que: *"on ne doit entendre par MINORITE' pouvant réclamer la jouissance des droits indiqués ci-dessus, que des personnes FAISANT PARTIE DE L'ÉTAT QU'ELLES HABITENT. Les émigrants qui ont quitté leur pays pour venir s'établir dans un autre État ne peuvent donc être considérés comme des minorités par rapport à cet État: accueillis par celui-ci aux termes de ses lois, ILS NE SONT QUE DES ÉTRANGERS jusqu' au moment où ils auront été incorporés dans la nationalité de l'Etat"* (114).

Dentro desta concepção que, em verdade, é a que melhor se harmoniza com o desenvolvimento normal das relações internacionais, facilitando o fenômeno da interpenetração dos povos, é claro que o direito das minorias não oferece interesse para o Brasil, onde não existem minorias nacionais, havendo apenas estrangeiros que aqui se fixaram como imigrantes.

Entretanto, não se deve perder de vista a tendência à generalização do regimen minoritário e, mais do que tudo, uma teoria que se vem esboçando, segundo a qual o liame jurídico com o Estado Minoritário é sem importância para a existência da minoria.

(113) — *Van Overbeke*. Cit. por *Bouglé*, apud *A. Moskov* ob. cit. p. 204.

(114) — *Paul Fauchille*: ob. cit. pag. 204 e nota 3.

Nesse sentido é o conceito de *H. Rosting*:

"On entend par minorité, les groupements de personnes appartenant à une race, à une religion ou parlant une langue qui diffèrent de celles de la majorité du pays. Mais ces personnes peuvent encore se ranger en deux catégories bien distinctes. Elles peuvent êtres a) RESSORTISSANTES D'UNE PUISSANCE ÉTRANGÈRE; b) ressortissantes du pays" (115).

Moskov anota que essa definição se acha igualmente na brochura editada em 1923 pelo Secretariado da Sociedade das Nações, intitulada *"La S. D. N. et les minorités"*, sendo pois mais ou menos oficial.

Aliás, a Côrte Permanente de Justiça Internacional também se pronunciou a esse respeito, aceitando esta concepção ampla de minoria, considerando-a independentemente da *"allégeance politique des personnes"* (116).

Destarte, segundo *A. Moskov*, o fato de ter a nacionalidade do Estado Minoritário, ou de ter a nacionalidade de um outro Estado, ou ainda o de não ter nacionalidade alguma, é sem importância para a existência da minoria.

E, como que para afastar dúvida, exemplifica:

"Nada impedirá que os ingleses protestantes fixados na Grécia e perseguidos por causa de sua religião se dirijam por meio de petição á Sociedade das Nações como membro de minorias religiosas, e, em virtude do art. 15 do Tratado de Minorias celebrado com a Grécia, peçam a proteção e garantia de sua liberdade de religião.

"Fica entendido que eles podem, como súditos in-

(115) — *A. Moskov*: ob. cit. p. 204 e nota 3.

(116) — *A. Moskov*: ob. cit. p. 202.

glêses, isto é, estrangeiros, qualidade que possuem além da de membros de minoria, pedir á sua pátria que os proteja como seus jurisdicionados. Cabe-lhes escolher o caminho a seguir para obter a proteção esperada. E si, dirigindo-se á Inglaterra, esta por motivos políticos não queira fazer do seu caso uma questão diplomática, êles têm tóda a liberdade e direito, segundo o Tratado de Minorias grego, de exigir da Sociedade das Nações que intervenha em seu favor.

“Os estrangeiros podem então sempre, segundo os Tratados atuais, afirmar-se como membros de minorias e reclamar a proteção internacional dos direitos que lhe são conferidos, quando habitantes de um país subordinado a obrigações minoritárias” (117).

Vê-se bem que A. Moskov dá uma extensão muito vasta á compreensão do Direito das Minorias, mesmo no estado atual de sua construção jurídica.

Não ha negar que semelhante concepção, si em pura teoria e de algum modo pode ser defendida, na prática produziria os mais nefastos resultados.

Ante a evidência esmagadora da realidade histórica dos fatos da vida contemporânea, não ha sinão pôr um limite ao extremismo da doutrina, sem jamais esquecer uma profunda advertência de que cabe, na fórmula de Saleilles, *aux theories de se plier aux faits; et ce n'est pas aux faits de s'accommoder á nos theories*”.

Vingasse essa concepção, nenhum Estado se animaria mais a conceder aos estrangeiros qualquer facilidade de fixação em seu território.

Teríamos certamente de voltar aos tempos em que o estrangeiro era considerado um inimigo: *hospes, hostis*.

(117) — A. Moskov: ob. cit. pag. 203

E essa "penetração recíproca das nações", que tem sido considerada como índice de civilização e de progresso, teria de cessar ante a necessidade vital de um isolamento nacional, como meio assegurador da paz e tranquilidade no seio do Estado.

Bem é de ver que a própria existência das relações internacionais sofreria profundamente, si o Estado tivesse de se defender, de se premunir contra a formação dessas minorias.

Os seus efeitos nocivos ficam ao alcance de qualquer observador, por mais inexperto que seja.

O Brasil que sempre acolheu com a maior franqueza e liberalidade o estrangeiro, dando-lhe a mais ampla garantia de vida e de livre atividade, não poderia fugir ao imperativo de se defender contra semelhante concepção que, a vingar, determinaria uma alteração profunda de sua trajetória na política internacional.

Urge, pois, que estudemos o problema minoritário, acompanhando-o de perto no seu desenvolvimento, para que a nossa imprevidência não nos reserve surpresas no futuro (118).

Felizmente, os nossos homens de governo já se aperceberam dessa necessidade. Façamos votos para que as medidas tomadas até aqui, em matéria de imigração e de educação, para tolher um mal que se prenunciava, sejam intensificadas e jamais descuradas, para a segurança suprema da nossa nacionalidade.

(118) — Não esqueçamos jamais da convicção de alguns autores de que: "*on ne peut donc jamais dire que la question minoritaire ne se posera pas même dans les pays où elle ne s'est jamais posée*" (Georges Scelle, ob. cit. pag. 208) Aceitemo-la como salutar advertência!...

BIBLIOGRAFIA

Para a elaboração desta monografia fôram consultados os seguintes trabalhos :

BRUCK (Otto) : *Les Sanctions en Droit International Public*. Tese. A. Pedone — Editeur — Paris. — 1933.

DE VISSCHER (Charles) : UNITÉ D'ÉTAT ET REVENDICATIONS MINORITAIRES. *In Revue de Droit International et de Législation Comparée*. Ano 1930; pags. 326-360.

FAUCHILLE (Paul) : TRAITÉ DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. Librairie Arthur Rousseau. Paris. 1922. 8.^a edição.

FEINBERG (Nathan) : LA JURIDICTION DE LA COUR PERMANENTE DE JUSTICE dans le système de la PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITÉS. Librairie Arthur Rousseau. Paris. 1931.

HEYKING (Alphonse de) : LA CONCEPTION DE L'ÉTAT ET L'IDÉE DE LA COHÉSION ETHNIQUE. Librairie Arthur Rousseau. Paris. 1927.

LE FUR (Louis): PRÉCIS DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. Librairie Dalloz. Paris. 1933. 2.^a edição.

LOUTER (J. de): *Le Droit International Public Positif*. Edição Oxford. Imprimerie de L'Université — 1920.

MANDELSTAM (André Nicolayévitch): LA PROTECTION DES MINORITÉS. *Recueil des Cours* de 1923 da *Académie de Droit International*. Librairie Hachette. 1925. Paris. ps. 367-519.

MANDELSTAM (A. N.): LA GÉNÉRALISATION DE LA PROTECTION INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME. *Revue de Droit International et de Législation Comparée*. Ano 1930. pgs. 297 a 325.

MANDELSTAM (A. N.): LA DÉCLARATION DES DROITS INTERNATIONAUX DE L'HOMME. *L'Esprit International*. Librairie Hachette. Paris. Ano 1930. pgs 232-243.

MANDELSTAM (A. N.): LA PROTECTION INTERNATIONALE DES MINORITÉS. Librairie du Recueil Sirey. Paris. 1931.

MOSKOV (Athanase): LA GARANTIE INTERNATIONALE en droit des minorités. Établissements Émile Bruylant. Bruxelles. 1936.

PONTES DE MIRANDA: COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 10 de Novembro de 1937. Irmãos Pongetti. Rio de Janeiro. 1938. Tomo III.

POLITIS (Nicolas): LE PROBLÈME DES MINORITÉS. *L'Esprit International*. Librairie Hachette. Paris. 1935. pgs. 3-21.

REDSLOB (Robert) : LA RECONNAISSANCE DE LA NATION TCHÉCOSLOVAQUE PENDANT LA GUERRE. *Melanges R. Carré de Malberg*. Recueil Sirey. Paris -1933. pgs. 467-481.

SCELLE (Georges) : *Précis de Droit des Gens 2^{eme} partie* — Recueil Sirey — Paris — 1934.

SPIROPOULOS (Jean) : TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1933.

SIEGFRIED (André) : LES ÉTATS-UNIS D'AUJOURD'HUI. Librairie Armand Colin. Paris. 1936. 11.^a edição.

TIBAL (André) : LES TENDANCES ACTUELLES DU MOUVEMENT MINORITAIRE. *L'Esprit International*. Librairie Hachette. Paris. Ano 1931. pgs. 99 - 117.

VICHNIAK (Marc) : LE DROIT MINORITAIRE ET LES DROITS DES MINORITÉS. *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*. Cahier 3-4-1931. pgs. 439 - 463.

REDSLOB (Robert) : LA RECONNAISSANCE DE LA NATION TCHÉCOSLOVAQUE PENDANT LA GUERRE. *Melanges R. Carré de Malberg*. Recueil Sirey. Paris -1933. pgs. 467-481.

SCELLE (Georges) : *Précis de Droit des Gens 2^{eme}. partie* — Recueil Sirey — Paris — 1934.

SPIROPOULOS (Jean) : TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris. 1933.

SIEGFRIED (André) : LES ÉTATS-UNIS D'AUJOURD'HUI. Librairie Armand Colin. Paris. 1936. 11.^a edição.

TIBAL (André) : LES TENDANCES ACTUELLES DU MOUVEMENT MINORITAIRE. *L'Esprit International*. Librairie Hachette. Paris. Ano 1931. pgs. 99 - 117.

VICHNIAK (Marc) : LE DROIT MINORITAIRE ET LES DROITS DES MINORITÉS. *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*. Cahier 3-4-1931. pgs. 439 - 463.
