

**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CONSTITUCIONAL**

**A NACIONALIDADE REVISITADA: O DIREITO
FUNDAMENTAL À NACIONALIDADE E TEMAS
CORRELATOS**

Marina Andrade Cartaxo

Fortaleza-CE
Abril – 2010

MARINA ANDRADE CARTAXO

**A NACIONALIDADE REVISITADA: O DIREITO
FUNDAMENTAL À NACIONALIDADE E TEMAS
CORRELATOS**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Direito como requisito parcial para
a obtenção do Título de Mestre em
Direito Constitucional, sob a
orientação da Professora Doutora
Gina Vidal Marcílio Pompeu

Fortaleza – Ceará
2010

C322n Cartaxo, Marina Andrade.
A nacionalidade revisitada: o direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos / Marina Andrade Cartaxo. - 2010.
146 f.

Dissertação (mestrado) – Universidade de Fortaleza, 2010.
“Orientação: Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu.”

1. Nacionalidade. 2. Estado. 3. Direitos fundamentais. 4. Soberania.
I. Título.

CDU 342.751

MARINA ANDRADE CARTAXO

**A NACIONALIDADE REVISITADA: O DIREITO
FUNDAMENTAL À NACIONALIDADE E TEMAS
CORRELATOS**

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Gina Vidal Marcílio Pompeu
UNIFOR

Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque
UNIFOR

Prof. Dr. Wagner Menezes
USP

Data da aprovação em: ____/____/____

Dedico este trabalho aos meus pais, Deca Andrade e Joaquim Cartaxo, pelo amor incondicional e por todas as oportunidades que me proporcionaram no decorrer desses 28 anos de vida, e aos meus avós: José Maria de Sales Andrade Filho, Maria José Monteiro de Sales Andrade, Joaquim Ayres Cartaxo (falecidos) e Valdelice Cavalcante Pereira.

AGRADECIMENTOS

Ao AMIGO maior, Jesus, por nos proteger de todos os males.

A todos os meus tios e primos, que são muitos para citar, mas são a minha família.

À minha “tia” Dulcinea Guedes Uchôa e ao seu falecido marido, e querido amigo, André Luiz Uchôa, pois há famílias de sangue e famílias do coração.

A todos os amigos que fiz ao longo da vida, que graças a Deus são muitos, em especial as irmãs do coração: Cíntia, Taianá, Andressa, Virna e Carol.

À Professora Doutora Gina Pompeu pela orientação e atenção dada, e por toda sua paciência e dedicação ao ensino.

A todo o corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional da Universidade de Fortaleza – UNIFOR, em especial: Prof.^a Dr.^a Lília Maia de Moraes Sales, Prof.^a Dr.^a Ana Maria D’Ávila Lopes, Prof. Dr. Arnaldo Vasconcelos, Prof. Dr. Francisco Luciano Lima Rodrigues, Prof. Dr. José de Albuquerque Rocha, Prof.^a Dr.^a Maria Lírida Calou de Araújo e Mendonça, Prof. Dr. Martônio Mont’Alverne Barreto Lima, Prof. Dr. Newton de Menezes Albuquerque, Prof. Dr. Paulo Antônio de Menezes Albuquerque, Prof. Dr. Rosendo de Freitas Amorim, e Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho.

Aos funcionários do Mestrado: Lanuce, Luiz Carlos, Nadja e Ana Paula.

A todos os colegas de Mestrado, em especial: Isabelle, Luís, Clarissa, Sérgio, Walléria, Valdana, Alberto, Rodrigo, Rogério, Janaína, Ana Katarina, Olívia, Nilsiton, Franzé, Dione, Andrine, Nathalie, Ana Carolina e Natércia.

Ninguém pode construir em teu lugar as pontes que precisarás passar para atravessar o rio da vida – ninguém – exceto tu, só tu. Existem, por certo, atalhos sem números e pontes, e semideuses que te oferecerão para levar-te além do rio, mas isso te custará a tua própria pessoa.

Tu te hipotecarias e te perderias.

Existe no mundo um único caminho por onde tu podes passar. Onde leva? Não perguntes, segue-o.

(Nietzsche)

RESUMO

O presente estudo trata do direito fundamental à nacionalidade e temas correlatos. No Brasil, a previsão do direito à nacionalidade está na Constituição Federal de 1988, Título II, Capítulo III, artigos 12 e 13, bem como em legislação ordinária (Lei. n. 6.815/80). Trata-se de um direito fundamental do homem, portanto, com características próprias que asseguram a aplicabilidade imediata e a função dignificadora, ou seja, assegura ao homem receber do Estado uma proteção que lhe garanta a dignidade humana. Determinar os elementos que compõem o Estado, bem como definir origem, extensão e aplicabilidade dos direitos fundamentais, faz-se necessário para uma interpretação aprofundada do título deste trabalho. Outros temas também estão relacionados com nacionalidade e aqui restam observados: entrega de nacionais ao Tribunal Penal Internacional, os efeitos da adoção internacional na nacionalidade dos adotados, bem como refúgio e deslocados internos. O direito à nacionalidade é determinado pelos Estados, ou seja, são seus ordenamentos jurídicos que a prescrevem. Portanto, se observará que existem conflitos de nacionalidade que tanto dão direito a mais de uma nacionalidade ao indivíduo como, às vezes, podem deixá-lo em situação de apatridia. A comunidade internacional então busca formas de se evitar tanto a cumulação de nacionalidades, como também a possibilidade de não se ter nacionalidade. A fundamentabilidade da nacionalidade está no fato de ela ser o direito que garante o sujeito ter direitos, por vincular o Estado a ele. Doutrina, legislação e jurisprudência serão as fontes bibliográficas utilizadas, por meio de uma pesquisa de abordagem do tipo qualitativa. O que se investiga é essência do direito à nacionalidade e motivo da proteção constitucional.

Palavras-chave: Estado. Soberania. Direitos Fundamentais. Nacionalidade.

ABSTRACT

The present study is about the civil right to a nationality and correlated themes. In Brazil, the prediction of the right to a nationality is in the 1988 Federal Constitution, Title II, Chapter III, articles 12 and 13, as well as in the ordinary legislation (bill n. 6.815/80). It's a fundamental human right with its own characteristics to secure its immediate application and dignifying use, be it that, assures the person protection from the State which guarantees human dignity. In order to perform a throughout interpretation of the title of this work, it is necessary to determine the elements that form the State, as well as to define the origin, the extension and the application of fundamental rights. Other themes are related to nationality and here they are observed: the surrender of nationals to the International Criminal Court, the effects of the intercountry adoption in the nationality of the adopted, as well as refugee and internally displaced person. The right to a nationality is determinate by the States, there for, their internal law is the one that defines it. It will be seen that there are conflicts of nationality that will give to the individual more than one nationality, as sometimes, leave him a stateless situation. Therefore the international community seeks for ways to avoid the accumulation of nationalities, as also, the possibility of having no nationality. The nationality fundamental is in the fact of it be the right that secures the subject others rights, by linking the State to him. Doctrine, legislation and jurisprudence are going to be the bibliographical sources used, with a qualitative research approach. What it is investigated is the essence of the right to a nationality and the reason to its constitutional protection.

Key-words: State. Sovereignty. Civil rights. Nationality

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 O ESTADO BRASILEIRO E A NACIONALIDADE.....	14
1.1 O Estado: origem e elementos constitutivos.....	15
1.2 O Estado Brasileiro e a previsão do direito à nacionalidade.....	28
2 DIREITO FUNDAMENTAL À NACIONALIDADE.....	39
2.1 Conceito de nacionalidade.....	40
2.2 Nação e nacionalidade.....	44
2.3 Nacionalidade e cidadania.....	49
2.4 Direitos fundamentais e nacionalidade.....	55
2.4.1 Tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição Federal de1988.....	62
2.4.2 Tribunal Penal Internacional e a entrega de nacionais.....	63
3 AQUISIÇÃO E PERDA DA NACIONALIDADE.....	66
3.1 Espécies de nacionalidade e critérios da aquisição.....	66
3.2 Brasileiros natos.....	72
3.3 Naturalização.....	80
3.4 Perda e renúncia da nacionalidade.....	89
3.5 Efeitos da adoção internacional na nacionalidade dos adotados.....	94
4 CONFLITOS DE NACIONALIDADE.....	106
4.1 Polipatria.....	108
4.2 Apatridia.....	113
4.2.1 O caso da Emenda Constitucional n. 3 de 1994.....	118
4.2.2 Refúgio.....	120
4.2.3 Deslocados internos.....	127
CONCLUSÃO.....	130
REFERÊNCIAS.....	134
ÍNDICE ONOMÁSTICO.....	143

1 O ESTADO BRASILEIRO E A NACIONALIDADE

O vínculo jurídico-político que une permanentemente o indivíduo a um determinado Estado, fazendo deste elemento componente da sua dimensão pessoal, é o que se chama de nacionalidade. Dela derivam direitos e obrigações de ambos os lados. Pontes de Miranda (1967, p. 346-347) leciona sobre o tema:

[...] O nacional, o pátride, o que é proximamente ligado ao Estado não significa outra coisa que o indivíduo que constitui um dos elementos da dimensão *pessoal* do Estado, como o território é elemento das suas dimensões *apessoais geográficas*. [...]

[...]

[...] Hoje, 'nacionalidade' corresponde ao que melhor se denominaria de 'estatalidade'. Nacionalidade é o laço que une juridicamente o indivíduo ao Estado, e até certo ponto, o Estado ao indivíduo. [...] (grifo original)

Os nacionais guardam, pois, uma relação jurídica com seu Estado, onde quer que se encontrem. Mesmo quando residem num Estado estrangeiro, o vínculo permanece. Pode-se dizer que o objeto do direito da nacionalidade é determinar quais são os indivíduos que pertencem ao Estado e que à sua autoridade se submetem. De Plácido e Silva (2004, p. 939) ensina que a nacionalidade:

Exprime a *qualidade* ou a *condição de nacional*, atribuída a uma pessoa ou coisa, em virtude do que se mostra vinculada à Nação ou ao Estado, a que pertence ou de onde se originou. Revelada a *nacionalidade*, sabe-se assim, a que nação pertence à pessoa ou a coisa. E, por essa forma, se estabelecem os princípios jurídicos que se possam ser aplicados quando venham as pessoas a ser agentes de atos jurídicos e as coisas, objeto destes mesmos atos.

[...] A questão da nacionalidade é de relevância em Direito, visto que, por ela, é que se determina, em vários casos, a aplicação da regra jurídica, que deve ser obedecida em relação às pessoas e aos atos que pretendem praticar, em um país estrangeiro, notadamente no que se refere aos Direitos de Família, de Sucessão. É, também, reguladora da *capacidade política* da pessoa. (grifo original)

A atribuição de uma nacionalidade às pessoas naturais torna o ente estatal apto à condução de assuntos de interesse do indivíduo e é importante para a própria existência do Estado, pois se refere à formação do povo, dimensão pessoal do fenômeno estatal. Para a pessoa, a ligação com um Estado é normalmente um dos principais critérios para o exercício

de direitos políticos na ordem interna e enseja o direito à proteção por parte do ente estatal quando o nacional se encontra fora do seu território.

1.1 O Estado: origem e elementos constitutivos

Então, indaga-se: como o Estado surgiu? Por que se faz importante o estudo de suas origens? Sobre o estudo da evolução histórica do Estado, Dalmo de Abreu Dallari (2000, p. 60) leciona que:

A verificação da evolução do Estado significa a fixação das formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos. Esse estudo não visa à satisfação de mera curiosidade em relação à evolução, mas contribuirá para a busca de uma tipificação do Estado, bem como para a descoberta de movimentos constantes, dando um apoio válido, em última análise, à formulação das probabilidades quanto à evolução futura do Estado.

Para Georges Burdeau (2005, p. XI), o Estado é a institucionalização do poder. Expressa ele que:

[...] os homens inventaram o Estado para não obedecer aos homens. Fizeram dele a sede e o suporte do poder cuja necessidade e cujo peso sentem todos os dias, mas que, desde que seja imputada ao Estado, permiti-lhes curvar-se a uma autoridade que sabem inevitável sem, porém, sentirem-se sujeitos a vontades humanas. O Estado é uma forma do Poder que enobrece a obediência. Sua razão de ser primordial é fornecer ao espírito uma representação do alicerce do Poder que autoriza fundamentar a diferenciação entre governantes e governados sobre uma base que não seja relações de forças.

Para Hans Kelsen (1938, p. 7-11), “O Estado é uma ordem de conduta humana” e tem seu fundamento “na subordinação das relações do homem entre si a uma certa ordem”. Leciona, no entanto, que o Estado não é apenas poder, mas essencialmente vontade:

O Estado não é apenas ‘poder’. Afirma-se sempre, também, que ele é, essencialmente, ‘vontade’, ou que tem por essência uma vontade. Essa vontade, diz-se, é distinta da vontade dos indivíduos. Não há dúvida que ela tem, ou melhor, o Estado, como vontade, tem por instrumentos indivíduos e suas vontades; mas a vontade do Estado não se confunde com as vontades particulares dos indivíduos que lhe estão submetidos: ela é maior que a sua soma, que a sua simples adição, à qual é superior.

Sobre a necessidade do Estado, Marina Furtado (2008, p.7) define:

O Estado é necessário para os povos, pois visa à preservação da vida, já que sem a presença do Estado, não possibilidade de paz e segurança entre os homens. Onde não há lei, existem homens subjugados, e daí a necessidade de um poder superior para impor a ordem e o respeito mútuo entre os homens.

Esse poder supremo, resultado da concordância de vontades dos cidadãos, será investido de legitimidade, que condicionará as vontades individuais ao seu comando,

visando à paz, à segurança e defesa comum da sociedade civil. Para assegurar a paz e a defesa comum, uma grande maioria confere a uma pessoa, mediante a forma do Estado e por intermédio de pactos, poder para que, em nome deles, possa protegê-los, utilizando todos os recursos necessários.

Martin van Creveld (2004, p. 2) divide as formas de organizações anteriores ao surgimento do Estado moderno em: tribos sem governante, tribos com governante, cidades-Estado e Impérios fortes e fracos. Ele afirma que “o Estado [...] é invenção relativamente recente. Durante a maior parte da história, e em especial da pré-história, existia governo, mas não Estados”.

Ao tratar do Estado e de suas origens, porém, Hermann Heller (1968, p. 157) defende a ideia de que “Para compreender o que chegou a ser o Estado atual não é necessário [...] acompanhar os seus ‘predecessores’ até os tempos remotos, quando não até a época primitiva da humanidade”, já que “a consciência histórica de que o Estado, como nome e como realidade, é algo, do ponto de vista histórico, absolutamente peculiar e que, nesta sua moderna individualidade, não pode ser trasladado aos tempos passados”. Apesar de alguns autores falarem em Estado Medieval, o autor refuta esse entendimento ao acentuar que:

Mesmo que nos limitemos ao propósito de conceber o Estado do presente partindo dos seus pressupostos históricos imediatos e de confrontá-lo com as formações políticas medievais, chamadas então reino ou território, vê-se logo que a denominação ‘Estado medieval’ é mais que duvidosa. [...] na Idade Média, não existiu o Estado no sentido de uma unidade de dominação, independentemente no exterior e interior que atuara de modo contínuo com meios de poder próprios e claramente delimitada e territorialmente.

[...]

Os reinos e territórios da Idade Média eram, tanto no interior como no exterior, unidades de poder político, por assim dizer, só intermitentemente e inclusive, durante séculos, apenas excepcionalmente. O ‘Estado’ de então ‘não podia conservar a sua ordenação de modo ininterrupto, mas só temporariamente, intervindo de vez em quando para eliminar a perturbação da ordem estatal que desejava manter’ (Hartmann, p. 16). O seu poder estava limitado, no interior, pelos numerosos depositários de poder feudais, corporativos e municipais e, no exterior, pela Igreja e pelo Imperador. (HELLER, 1968, p. 158-159)

As circunstâncias históricas que ocorreram durante os séculos XIV e XV deram início ao que é o Estado moderno. Pode-se mencionar o surgimento da burguesia, que vinha sendo gestada desde a Baixa Idade Média, bem como a queda de Constantinopla pela invasão turca, acabando com o monopólio comercial de Veneza, forçando os europeus a encontrarem uma nova rota comercial para o Oriente. Mário Lúcio Quintão Soares (2008, p.75) também aponta o descobrimento de novas fontes de riqueza no Velho e novo Continentes; o desenvolvimento

das finanças internacionais, primordialmente na Itália e depois nos Países Baixos; a revolução nos métodos de cultivo da terra e na distribuição da propriedade territorial; a invenção e disseminação da imprensa, redundando no término do monopólio cultural da Igreja; a invenção e aplicação da pólvora, implicando o fim do monopólio militar da nobreza; e a Reforma, como expressão do racionalismo e início de uma secularização ideológica.

Na sua evolução, o Estado moderno transferiu a autoridade e a administração, que era do domínio privado, para a propriedade pública. O poder de mando, antes exercido pelos indivíduos, passou no primeiro momento, para o príncipe absoluto e depois para o Estado. Sobre essa evolução:

A partir do século XII, os reis e certos senhores feudais conseguiram reforçar seu poder em detrimento do feudalismo. Um sistema jurídico próprio estruturou-se em casa reino e grande senhorio, baseado nos costumes locais e nas legislações e decisões das jurisdições reais ou senhoriais.

No centro da Europa, manteve-se, dada a sobrevivência do Império Carolíngio, o Sacro Império Romano-Germânico. Toda via, o poder dos imperadores enfraqueceu-se, sobretudo desde o século XIII, em favor dos senhorios feudais e das cidades.

Este poder imperial desapareceu inteiramente na Itália, tornada um conjunto complexo de principados e cidades autônomas, para além dos Estados pontifícios, e na Suíça, que optou por uma confederação de cantões autônomos.

O moderno Estado soberano derivou da luta dos príncipes territoriais para a consecução do poder absoluto dentro de seu território contra o Imperador e a Igreja, no exterior; e com os poderes feudais organizados em estamentos, no seu interior. (SOARES, 2008, p. 77)

E foi esse contexto histórico que levou Maquiavel (1999, p. 3), na sua obra *O Príncipe*, a afirmar “Todos os Estados, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são ou repúblicas ou principados”. Ele ensina que o soberano fará inimizade com os indivíduos do território que conquistar e não poderá manter laços de amizade estreitos com os que lhe auxiliarem, mas ressalta que “por mais que alguém disponha de exércitos fortes, sempre precisará do apoio dos habitantes para penetrar numa província”. (MAQUIAVEL, 1999, p. 7)

Outra lição importante da obra diz respeito à necessidade de organização administrativa centralizada na figura do príncipe:

[...] os principados dos quais se tem memória são governados de dois modos diversos: ou por um príncipe de quem são servidores todos os outros, que, na qualidade de ministros por sua graça ou concessão, o ajudam a governar aquele reino, ou por um príncipe e barões que detêm a sua posição não pela graça do senhor, mas pela antiguidade do sangue. Esses barões possuem estados e súditos

próprios que os reconhecem como senhores e nutrem por eles natural afeição. Nos estados governados por príncipe e seus servidores, o príncipe tem maior autoridade, porque em toda a província não há ninguém que se reconheça como superior a ele e, caso obedeam a qualquer outro, fazem-no apenas pela sua condição de ministro ou funcionário, não lhe dedicando particular afeição. (MAQUIAVEL, 1999, p. 17)

E segue dando como exemplo a Turquia e a França, no primeiro caso existe um império forte porque a monarquia turca é dirigida exclusivamente pelo soberano e seus assistentes, e tem o seu território dividido em províncias. Enquanto isso, “o rei de França, ao contrário, está cercado de uma quantidade de antigas famílias de senhores, reconhecidas e amadas por seus súditos em seus próprios estados, e detentoras de privilégios que o rei não lhes pode arrebatá-los sem perigo”, o que dificulta a centralização do poder nas mãos do príncipe. (MAQUIAVEL, 1999, p. 18)

Cabe observar aqui, que, mediante os ensinamentos de Maquiavel, a soberania do Estado se encontrava na figura do príncipe, ou seja, do soberano, o que fortalece o entendimento de Estado Absoluto. Foi somente com Revolução francesa, no século XVIII, com a queda do sistema absolutista, que se pode falar em soberania popular, ou seja, esta passou do monarca para o povo. Sobre o surgimento do Estado moderno, Heller (1968, p. 161-162) leciona que:

O aparecimento do poder estatal monista produziu-se segundo formas e etapas muito diferentes nas diversas nações. [...] As origens propriamente ditas do Estado moderno e das idéias que a ele correspondem devem procurar-se, não obstante, nas cidades-repúblicas da Itália setentrional na época da Renascença. [...]

A nova palavra ‘Estado’ designa acertadamente uma coisa totalmente nova porque, a partir da Renascença e no continente europeu, as poliarquias, que até então tinham um caráter impreciso no territorial e cuja coerência era frouxa e intermitente, transformando-se em unidades de poder contínuas e fortemente organizadas, como um só exército que era, além disso, permanente, uma única e competente hierarquia de funcionários e uma ordem jurídica unitária, impondo ainda aos súditos o dever de obediência com caráter geral. Em consequência da concentração dos instrumentos de mando, militares, burocráticos e econômicos, em uma unidade de ação política – fenômeno que se produz primeiramente no norte da Itália devido ao mais prematuro desenvolvimento que alcança ali a economia monetária – surge aquele monismo de poder, relativamente estático, que diferencia de maneira característica o Estado da Idade Moderna do Território medieval.

O Estado, tal como surgiu entre cerca de 1560 e 1648, não foi concebido como fim, mas apenas como meio. Durante um período de intensos conflitos civis e religiosos, sua finalidade principal era garantir a vida e a propriedade, impondo a lei e a ordem; qualquer outra coisa – como conquistar o consentimento dos cidadãos e assegurar seus direitos – era considerada secundária e tinha de esperar até que se pudesse restabelecer a paz.

Gregorio Paces-Barba Martínez (2004, p. 76-79) apresenta o Estado moderno como um elemento imprescindível para o surgimento dos direitos fundamentais. E para ele o Estado moderno apresenta certas características: monopólio do uso da força; monopólio da produção normativa; fundamentação do Poder absoluto na origem divina do poder; consideração do indivíduo como súdito; unidade e racionalidade do poder, ou seja, dependência da justiça e da administração no figura do rei, único soberano; justificativa das condutas do soberano na ideia de razão do Estado; e a utilização da religião para favorecer a unidade e o poder do monarca absoluto.

A História aponta três grandes movimentos político-sociais que transformaram o Estado moderno, originalmente absolutista, no Estado Democrático de Direito. O primeiro deles, denominado de Revolução Inglesa (1640-1688), ocorreu em 1689, com a *Bill of Rights*. O segundo foi a Revolução Americana, cujos princípios foram expressos na declaração da independência das treze colônias americanas, de 1776. E, por último, a Revolução Francesa, “que teve sobre os demais a virtude de dar universalidade aos seus princípios, os quais foram expressos na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789” (FURTADO, 2008, p. 12). Gina Marcílio Pompeu (2010, p. 354-355), ao analisar o Estado, sintetiza a sua origem e evolução da seguinte forma:

A figura do Estado toma feições diferentes a cada época, de acordo com as necessidades humanas. Para bons intérpretes, Maquiavel (sec. XV-XVI) pregava a conquista da fortuna (honra, riqueza, glória e poder) pelo príncipe, mediante um comportamento de virtude (virilidade e coragem) que garantisse, por fim, segurança aos seus governados. [...] A qualidade e a inteligência de um príncipe eram observadas na escolha de ministros capazes e fiéis. Para Hobbes (séc. XVII), o Estado era essencial para garantir segurança aos povos que, por índole, viviam se digladiando. A separação dos poderes surgiu com John Locke (séc. XVII) e tomou corpo com Montesquieu (séc. XVIII). Os direitos individuais e suas garantias foram uma conquista da segunda metade do século XVIII, com a independência dos Estados Unidos e os federalistas, e a Revolução Francesa com seu ideal: *égalité, fraternité e liberté*. A Revolução Industrial trouxe a necessidade de regulamentar os direitos trabalhistas e as relações de trabalho no século XIX; já os direitos sociais, por fim, começaram a conquistar espaço nas constituições, após a primeira Grande Guerra do século XX.

O conceito de Estado varia do ponto de vista da doutrina, do autor e do enfoque que se pretende dar, ou seja, sob o aspecto político, sociológico, constitucional, filosófico etc., torna-se, portanto, difícil estabelecer os reais contornos para o termo Estado. Às vezes a palavra é usada em sentido amplo, para indicar a sociedade como tal, mas também é empregada com um sentido restrito, para indicar um órgão particular em sociedade – por exemplo, o governo, ou os sujeitos do governo, uma nação, ou o território que eles habitam. Vimos que o primeiro

autor a usar o termo, no sentido moderno, foi Maquiavel. Nesse sentido ensina Dalmo Dallari (2000, p. 51):

A denominação *Estado* (do latim *status* = estar firme), significando situação permanente de convivência e ligada à sociedade política, aparece pela primeira vez em 'O Príncipe' de Maquiavel, escrito em 1513, passando a ser usada pelos italianos sempre ligada ao nome de uma cidade independente, como, por exemplo, *stato di Firenze*. Durante os séculos XVI e XVII a expressão foi sendo admitida em escritos franceses, ingleses e alemães. Na Espanha, até o século XVIII, aplicava-se também a denominação de estados a grandes propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional De qualquer forma, é certo que o nome *Estado*, indicando uma sociedade política, só aparece no século XVI, e este é um dos argumentos para alguns autores que não admitem a existência do Estado antes do século XVII. Para eles, entretanto, sua tese não se reduz a uma questão de nome, sendo mais importante o argumento de que o nome Estado só pode ser aplicado com propriedade à *sociedade política dotada de certas características* bem definidas. [...] (grifo original)

Darcy Azambuja (2008, p. 23) também tem um entendimento sobre a origem da palavra Estado:

A palavra Estado, no sentido em que hoje a empregamos, é relativamente nova. Os gregos, cujos Estados não ultrapassavam os limites da cidade, usavam o termo *polis*, cidade, e daí veio *política*, a arte ou ciência de governar a cidade. Os romanos, com o mesmo sentido, tinham *civitas* e *respublica*. Em latim, *status* não possuía a significação que hoje lhe damos, e sim a de 'situação', 'condição'. Empregavam os romanos freqüentemente a expressão *status reipublicae* para designar a situação, a ordem permanente da coisa pública, dos negócios do Estado. Talvez aí, pelo desuso do segundo termo, tenham os escritores medievais empregado *status* com a significação moderna. Mas, ainda muito posteriormente, na linguagem política e em documentos públicos, o termo Estado se referia de preferência à três grandes classes que formavam a população dos países europeus, a nobreza, o clero e o povo, os *Estados*, como eram abreviadamente designados. Reino e república eram as palavras que traduziam a idéia de organização política, não tendo república nenhuma relação com a forma de governo, em oposição à monarquia.

De modo geral, no entanto, pode-se dizer que, do século XVI em diante, o termo Estado vai aos poucos tendo entrada na terminologia dos povos ocidentais: é o *État* francês, *Staat* alemão, em inglês *State*, em italiano *Stato*, em português e espanhol *Estado*. (grifo original)

E o que realmente é o Estado? O Estado por ser uma organização político-administrativa, deve ter elementos constitutivos. Estes, normalmente, são determinados como: território (porção de área demarcada), povo (grupo de pessoas) e governo soberano. À medida que estes elementos se unem, ter-se-á o Estado. Na falta de um deles, não haverá, em princípio, Estado propriamente dito.

Em algumas circunstâncias, porém, poderá existir Estado independentemente da ausência de algum dos elementos constitutivos, como, por exemplo, no caso da França, que na Segunda Guerra Mundial, ao ser ocupada pelos alemães, não deixou de ser reconhecida e teve

a sede de seu governo temporariamente transferida para a Inglaterra. Sobre os elementos constitutivos do Estado, cabe citar o entendimento de Georges Burdeau (2005, p. 14):

Sobre as condições objetivas, não vale muito a pena insistir. Não haver Estado sem território, sem população e sem autoridade que comanda parece tão evidente que a opinião comum vê nesses dados os elementos do Estado. É um erro, já que podem coexistir todos sem que por isso o Poder deixe de ser individualizado. Mas a verdade é que a maneira de ser deles favorece, em certa medida, a formação da idéia de Estado. Assim, é inegável que, embora todas as histórias nacionais sejam dominadas pelo esforço dos governantes para reunir um patrimônio territorial e assegurar a sua unificação interna, a política de reunião das terras não é benéfica em si; só é válida se, à unidade física do espaço fechado no interior das fronteiras, corresponde a unidade espiritual do grupo que nele vive.

O governo soberano, ou melhor, a soberania nacional, tem duas acepções: uma interna e outra externa. No âmbito interno, a soberania diz respeito à ordem jurídica do Estado, bem como à centralização e ao monopólio do poder de polícia do Estado, que é condição de paz interna. No âmbito externo, trata-se do respeito mútuo de todos os Estados, que são iguais e independentes entre si, sendo condição de paz internacional.

Determinar com precisão o conceito de soberania não é possível, já que existem muitos conceitos diferentes que variam conforme o período histórico e o autor. Pode-se, no entanto, asseverar que a ideia de soberania vem da consolidação do poder laico dos monarcas em detrimento do poder da Igreja. A origem divina, que fundamentava a soberania, passa do Papa para a figura do rei. Nesse sentido, Newton Albuquerque (2001, p. 87) ensina que:

Somente quando os ideólogos do Estado conseguem tecer teorias que tentam se apropriar das explicações teológicas de mundo, fazendo-as gravitar em torno do esforço da autoridade monárquica na época do absolutismo, é que podemos divisar o início de um processo de secularização do poder do Estado. Não por que os vincos entre poder secular e o transcendente, que perpassam todos os períodos históricos – desde a Antiguidade com os romanos e sua divinização pagã dos poderes do imperador até o período de transição da Idade Média para o período moderno – tivessem se estiolado ou mesmo atenuado mas porque, a partir de agora eles se subordinam a uma lógica de legitimação do poder secular e temporal.

Sobre o surgimento da noção de soberania, escreve Marcelo Varela (2009, p. 233-234):

[...] A noção de soberania nasce com o processo de construção do Estado-Nação, sobretudo a partir do final da Idade Média, na Europa, e evolui conforme a própria evolução do conceito de Estado.

O termo soberania tem origem francesa: *souveraineté*. Não havia palavras equivalentes em outras línguas no século XV. A expressão *majestatem*, em latim, ou *signoria*, em italiano, não tinham a mesma acepção. Outras línguas passaram a usar em seguida expressões derivadas da língua francesa, como os ingleses com

sovereignty ou os espanhóis com *soberanía* e os portugueses e italianos com *soberania*.

Não se pode falar de soberania sem falar Jean Bodin, pois foi ele quem primeiro defendeu ser a soberania a característica essencial do poder estatal. Reinhold Zippellius (1997, p. 75) analisa a obra do autor francês da seguinte forma:

[...] Ele formulou este poder soberano em termos jurídicos. O ‘ponto principal’ (da majestade soberana e do poder) absoluto deveria encontrar-se na faculdade de legislar sobre os súditos sem o consentimento destes últimos [...] Ela integra, pois, o poder de dispor sobre o instrumento de direção normativa que coordena a conduta dos Homens numa estrutura de condutas (juridicamente organizada) [...] Foi essencial aqui a reunião num única competência determinante dos diversos direitos individuais, que, na Idade Média, formaram o poder soberano: ‘Este poder de criar e abolir leis engloba simultaneamente todos os demais direitos e características da soberania de modo que, em rigor, apenas existe esta característica de soberania. Todos os outros direitos soberanos são a ele subsumíveis’. (grifo original)

Fazendo uma comparação entre Jean Bodin e Thomas Hobbes, Arno Dal Ri Júnior (2003, p. 52-53) observa que:

[...] o soberano em Thomas Hobbes é já absoluto, tendo dizimado todos os vínculos patrimoniais, corporativos e familiares que poderiam interferir na sua relação direta com os cidadãos e com a cidade. Com o desaparecimento destas interferências, o cidadão se vê sozinho de frente ao soberano. A ordem, a cooperação, o clã e o feudo já não o acompanham mais, já não se interpõem entre o súdito e o soberano. Não sendo mais avaliado segundo o grupo a que pertence, o cidadão, independente das suas origens, é igualado a todos os outros cidadãos que compõem o conjunto sob a autoridade do soberano. [...]

Com a Revolução Francesa, entretanto, a soberania deixou de estar na pessoa do monarca absoluto e passou a ser do povo, exercida pelo Estado. É a chamada soberania popular. A influência de Jean-Jacques Rousseau aqui foi de suma importância. Resumindo essa linha de pensamento, Jean Rivero e Hugues Moutouh (2006, p. 42-43) expõem que:

Nessa sociedade de iguais, onde estará o poder? Na vontade geral. No contrato social, os homens decidiram submeter-se a ela. [...] O que é a vontade geral? [...] A vontade geral será, portanto, da *maioria*. [...]

Mas, para que o homem possa reconhecer sua vontade na vontade geral, ainda é preciso que tenha participado pessoalmente de sua elaboração. Para Rousseau, a vontade geral não se delega: ninguém pode pretender quer em nome e em lugar de outro. A decisão tomada por uma assembléia de representantes eleitos reflete apenas suas vontades particulares, não a vontade geral: obedecer a essa decisão é obedecer a outros homens, portanto, deixar de ser livre. [...]

Sobre a soberania e possibilidade de sua divisão, Rousseau (1996, p. 88) acentua que:

A soberania é inalienável, pela mesma razão que é indivisível, uma vez que a vontade, ou é geral, ou não, ou é aquela do corpo do povo ou somente a de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e tem valor de lei. No segundo, não passa de uma vontade particular, ou de um ato de magistratura; no máximo, é um decreto.

No entanto, nossos políticos, não podendo dividir a soberania no seu princípio, dividem-na no seu objeto; dividem-na em força e em vontade, em poder legislativo e em poder executivo, em direitos de impostos, de justiça, e de guerra, em administração interna e em autonomia para tratar com o estrangeiro [...]

Ao estudar sobre povo, nação e representação política à época da Revolução Francesa, Fábio Konder Comparato (2008, p. 141) aponta que o “grande problema político do movimento revolucionário francês foi, exatamente, o de encontrar um outro titular da soberania, ou do poder supremo, em substituição ao monarca”. Apesar de Mirabeau ter proposto a adoção de uma “assembleia dos representantes do povo francês”, a solução do problema veio da obra de Sieyès, “*Qu’est-ce que Le Tiers Etat?*”, onde os deputados se reuniram em uma assembléia nacional:

A grande vantagem prática da fórmula encontrada pelos deputados do *Tiers Etat* foi que o novo soberano, pela sua própria natureza, é incapaz de exercer pessoalmente o poder político. A nação pode existir politicamente como referência simbólica, mas só atua, contrariamente ao que ocorre com o povo, por meio de representantes. ‘O princípio de toda soberania’, proclama o artigo 3 da Declaração de 1789, ‘reside essencialmente na Nação. Nenhuma corporação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade alguma que dela não emane expressamente’. [...] a Constituição promulgada em 1791, afastando todas as veleidades de um fracionamento individual da soberania, dispôs com uma clareza cortante: ‘A Nação, de quem unicamente emanam todos os Poderes, não pode exercê-lo senão por delegação – A Constituição francesa é representativa’ (título III, art. 2º). (COMPARATO, 2008, p. 144)

“Transferindo do povo para a Assembléia dos representantes o poder de traduzir a vontade geral, a Declaração deturpou gravemente o pensamento de Rousseau” (RIVERO; MOUTOUH, 2006, p 44). Leia-se que onde se fala em Nação, na verdade, é o que entendemos por Estado. Sobre a soberania popular exercida pelo Estado, escreve Friedrich Müller (2009, p. 51):

[...] Segundo os textos mencionados todo o poder do Estado não está ‘no povo’, mas ‘emana’ dele. Entende-se como exercido por encargo do povo e em regime de responsabilização realizável perante ele. Esse entendimento de ‘emanar’ também não é supostamente metafísico; é normativo. Por isso não pode ele permanecer uma ficção, senão que deve ter o poder de desembocar em sanções sensíveis na realidade, tendo necessariamente ao seu lado a promessa democrática na sua variante ativa.

Dito de outra forma: o ‘povo’ como instância de atribuição de legitimidade, o povo legitimado, não se refere ao mesmo aspecto do ‘povo’ enquanto povo ativo. Mas esse entendimento é defensável *onde* ele é *simultaneamente* real: não em sistemas

autoritários onde o ‘povo’ é fartamente invocado como instância de atribuição, ao passo que depois só tem (des)valor ideológico, não mais função jurídica. A figura da instância de atribuição justifica – embora de maneira *sui generis* – somente onde está dada ao mesmo tempo a figura do povo ativo. (grifo original)

Sidney Guerra (2004, p. 330-331) define a soberania como “qualidade do poder supremo do Estado de não ser obrigado ou determinado senão pela sua própria vontade, dentro da esfera de sua competência e dos limites superiores do Direito”. Ao abordar o problema da soberania no mundo globalizado, conclui, no entanto, que:

Sabemos que no âmbito internacional a soberania vai ser limitada pelos imperativos da coexistência de Estados soberanos e que assim, na sociedade internacional limita a soberania o princípio da coexistência pacífica das soberanias. [...] A noção de soberania se transforma cada vez mais em uma palavra oca sem conteúdo. É um mero critério formal na caracterização do Estado num mundo globalizado.

Um caso curioso sobre a questão da soberania é o da província de Quebec no Canadá. Habermas (2002, p. 240) descreve a como uma província que quer se tornar um “Estado dentro do Estado”, o que fugiria do modelo tradicional de Estado soberano. Flávia Piovesan (2007, p. 533) também sustenta a idéia de que, em virtude da internacionalização da proteção dos direitos humanos, a noção tradicional de soberania absoluta do Estado “passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos”. E conclui que “Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania”.

O direito à nacionalidade, porém, ainda é matéria regulada pela soberania interna dos Estados. Estes que determinam quem é ou deixa de ser a nacional. É o princípio da atribuição estatal da nacionalidade. Sobre o tema, Pontes de Miranda (1967, p. 367-368) ensina que:

Os Estados podem dizer quais são os seus nacionais. Só eles o podem fazer, e não podem dizer que os seus nacionais não são o de outros Estados. É-lhes lícito estatuir que se perca a nacionalidade de outro Estado antes de se adquirir a sua, porém não que a aquisição da sua implique a perda da nacionalidade de outro Estado. Em resumo: o Estado só legisla sobre a aquisição e a perda da ‘sua’ nacionalidade. (grifo original)

Também é mediante a soberania externa que os Estados exercem a proteção diplomática de seus nacionais. Quando o nacional sofre abusos do Poder Público do seu país, ele sabe quais são os possíveis meios de reparação do dano. Se isso acontece em Estado alienígena, no entanto, ele pode tanto não ter legitimação para ir a juízo, como no caso de pretensão perante as cortes internacionais, somente o Estado pode ali demandar, por ter personalidade jurídica

de Direito Internacional Público. Sobre a proteção diplomática Hildebrando Accioly (2009, p. 504) é enfático ao dizer que:

O direito de proteção diplomática é geralmente considerado como limitação ao direito de jurisdição territorial do estado. Assim, num mesmo estado, coexistem dois poderes distintos, relativamente a um estrangeiro: este depende, juridicamente, do estado do qual é cidadão e daquele em cujo território habita. Ao primeiro acha-se ligado por vínculo orgânico; com relação, porém, ao outro, isto é, ao estado onde se encontra, o fundamento de sua sujeição jurídica reside no fato material de sua permanência no território de tal estado.

Portanto, como veremos a seguir, a circunstância de apatridia situa o indivíduo num estado de vulnerabilidade, por não ter Estado que utilize a proteção diplomática ao seu favor. A fundamentabilidade da nacionalidade não é apenas o fato de estar inserido num ordenamento jurídico como titular de direitos e deveres, mas também é a segurança de saber que o Estado lhe oferece proteção contra os possíveis abusos sofridos no estrangeiro.

Reinhold Zippellius (1997, p. 111) considera o território de um Estado como sendo “um âmbito de domínio especificamente soberano.” Ensina o autor que, no entanto, esse entendimento foi ofuscado no até o XIX pelo entendimento romano de *patrimonium*. Portanto, o território era considerado patrimônio do senhor feudal. O elemento específico de domínio, típico do poder do Estado, surgiu, segundo o autor:

[...] quando se impôs a diferenciação entre *dominium* de direito privado e *imperium* soberano. [...] O *imperium*, isto é, o poder de regulação, só pode exercer-se sempre sobre entes humanos. Nesta óptica, o território do Estado surge como âmbito territorial em que se exerce o poder do Estado sobre as pessoas que nele vivem, como o ‘palco do domínio’.

O território estatal, então, é a “base espacial do poder jurisdicional do Estado”. Compõe-se de terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), o mar territorial, a plataforma continental e o espaço aéreo (SOARES, 2008, p. 125). Sobre a soberania do Estado dentro do seu território, Zipellius (1997, p. 112) leciona:

A soberania territorial tem um lado positivo e um lado negativo. O aspecto positivo implica que cada indivíduo se encontra no território do Estado está sujeito ao poder deste Estado. O lado negativo significa que dentro do território do Estado não deve ser exercido qualquer poder soberano que não decorra do poder de regulação do Estado. Isto não exclui que o Estado excepcione das suas intervenções soberanas, em virtude do seu próprio poder estatal, p. ex., diplomatas estrangeiros garantindo-lhes a sua extraterritorialidade [...] Além disso ele pode, p. ex., em virtude de servidões políticas positivas ou negativas, [...] conceder a um outro Estado determinadas faculdades soberanas no seu território ou renunciar ao exercício de certos direitos de soberania próprios no seu território...

O território, além de ser um elemento que compõe o Estado, é também o espaço de integração de uma comunidade. “Cumpra esta função como pátria comum, como paisagem natural e cultural vivida em comum, como campo de atividade e de criatividade comuns no plano cultural, civilizacional e técnico, e finalmente como terreno de destino político comum”. (ZIPPELIUS, 1997, p. 112-113)

O território também é critério de atribuição da nacionalidade. É o chamado critério do *jus soli*, onde todo aquele que nasce no território de um Estado adquire a nacionalidade deste. O Estado brasileiro sempre previu esta forma de aquisição, com base no território, nas suas Constituições. Já em França, apenas o *jus soli* não é fator suficiente para aquisição da nacionalidade. Lá este tem sempre que estar vinculado a algum outro critério: apatridia, *duplex jus soli* (segunda geração de nascidos em França) ou residência qualificada (MICALIDROSSOS, 2003, p. 152). Fazendo um paralelo entre território e povo, para medir a força política do Estado, Rousseau (2009, p. 51-53) expressa que:

Da mesma forma que a natureza pôs limites à estatura do homem bem proporcionado, além dos quais só cria gigantes ou anões, assim, atendida a melhor constituição do Estado, deve a latitude dele ser limitada, a fim de não ser demasiadamente grande, o que tolhe ser bem governado, nem demasiadamente pequeno, para se manter por si mesmo. Em todo corpo político há *maximum* de força que ele não pode transcender e do qual se alonga muitas vezes, engrandecendo-se; quanto mais se estende o vínculo social, tanto mais se afrouxa, e um pequeno reino é geralmente, e em proporção, mais forte que um grande.

[...]

De duas maneiras se pode medir o corpo político; a saber, pela extensão do território e pelo número do povo, e entre ambas há uma relação conveniente, para dar ao Estado a sua verdadeira grandeza: os homens compõem o Estado, e o terreno é que nutre os homens; essa relação é pois a de que a terra basta para manter seus habitantes, os quais sejam tantos quantos ela pode nutrir. É nessa proporção que se acha o *maximum* da força de uma determinada parcela do povo; [...]

Como já visto, o povo é o elemento humano do Estado. Tanto o Estado precisa do povo para a sua manutenção, como o povo clama pelo Estado. Se assim não fosse, não haveria tantos grupos humanos na busca de sua emancipação política. O Estado existe para que o povo possa se determinar politicamente, ou seja, criando sua ordem política, jurídica e administrativa. Nesse sentido:

[...] povo é o grupo de homens e mulheres que se colocam sob a tutela do mesmo Direito que por sua vez lhes atribui a condição de cidadão e súdito. Deste modo, apreende-se que o significado de povo é composto por dois lados: um lado subjetivo, quando o que está em destaque é a característica de cidadão, e um lado objetivo quando o que está em destaque é seu atributo de súdito. Nas palavras de Jorge

Miranda ‘o povo vem a ser, simultaneamente, sujeito e objeto do poder, princípio ativos e princípio passivo na dinâmica estatal’.

[...] povo é a dimensão humana do Estado, e a dinâmica entre povo e Estado é tão íntima que é possível afirmar que o povo não existe sem a organização e o poder do Estado, de forma que inexistindo um ou outro, levaria ao desaparecimento do povo. Destarte, o Estado nasce desta comunidade que irá se transformar em povo, convertendo-se em razão de ser do Estado; o poder político se determina em relação ao povo e só então é possível se definir em relação a outros poderes; o poder insurge do povo e necessita ser validade por ele, uma vez que o poder se pratica por identificação ao povo. (REGINALDO, 2006, p. 22-23)

O conceito de povo não se confunde com população, muito menos com Nação. Para este estudo povo é o conjunto de nacionais de um Estado, enquanto a população é a contabilização dos habitantes dele, que tanto podem ser nacionais como estrangeiros. Sobre a confusão normalmente feita entre conceitos de povo, nação e população, Sidney Guerra Reginaldo (2006, p. 76) ressalta que:

Aqui vale uma ressalva de que alguns cientistas sociais insistem em empregar a palavra povo de modo genérico e comum, costumando indicá-la como um primeiro elemento do Estado com significado de população ou de Nação, o que é inaceitável, pois a população é uma base de referência estatística e econômica do Estado, de caráter muito abrangente, inerente à caracterização do conceito de povo, enquanto a Nação se forja através de estatísticas de vínculos em comuns, em uma comunidade física, das mais variadas natureza.

Não só os cientistas sociais, porém, fazem confusão entre os conceitos. Todos de uma forma ou de outra empregam estes como sinônimos quando na verdade não são. Juristas também o fazem entre os conceitos, um exemplo é Reinhold Zippelius (1997, p. 93):

O ‘povo’ sujeito ao poder de regulação de um Estado também não é idêntico à soma dos seus nacionais. Numa democracia, apenas os nacionais (‘com capacidade crítica’) gozam da ‘cidadania ativa’, designadamente a função de eleger os órgãos supremos do Estado e de eventualmente participar também de forma direta nos atos legislativos e nas decisões individuais do Estado. Da nacionalidade derivam ainda outros direitos e deveres específicos. No entanto, no Estado territorial também estão sujeitos ao poder de regulação do Estado os não-nacionais, isto é, estrangeiros e apátridas que se encontram no território do Estado. Assim, existe também uma divergência entre o círculo dos indivíduos sujeitos ao poder estatal e o dos cidadãos nacionais. Desta divergência nascem os problemas do ‘direito de estrangeiros’.

Nota-se que no conceito tudo está correto: numa democracia apenas os nacionais gozam de cidadania ativa e da nacionalidade derivam outros direitos e deveres que não são os políticos. Quanto aos estrangeiros, porém, entende-se que estes fazem parte da população do Estado e não do povo. E por não estarem incluídos no conceito povo, não quer dizer que não estejam sujeitos a soberania do Estado. Enquanto o não-nacional precisa estar no território do

país para estar sujeito a sua soberania, o nacional, aonde quer que se encontre, está ligado ao Estado pela nacionalidade.

Cabe ressaltar aqui que o surgimento do Estado é sempre consequência de uma decisão política. Ele vai precisar de um território, de nacionais e de soberania, mas é por meio das decisões políticas que o Estado delimita seu território, determina seus nacionais e reafirma sua soberania. Por isso não se deve confundir Estado com Nação. Nesta existe um sentimento que vincula os indivíduos entre si, e não com o Estado, seja por um idioma comum, cultura, ou etnia. Já o Estado não necessariamente precisa que seus nacionais tenham as mesmas características culturais ou étnicas.

Existem nações que correspondem a Estados, mas há vários exemplos de Estados que, pelas escolhas políticas na sua formação, têm várias nações dentro dos seus territórios. A Espanha, a Grã-Bretanha, ou a ex-Iugoslávia, são exemplos. Todos são nacionais do mesmo Estado: o inglês e o escocês são britânicos, o catalão e o basco são espanhóis, os croatas e os sérvios eram iugoslavos. Apesar de cada um destes grupos ter características culturais próprias, inclusive idioma e religião, todos são nacionais do mesmo Estado.

O Estado brasileiro também surgiu de uma decisão política, e não de uma nação que clamava por independência, como muitos achavam. Na verdade, boa parte da população só tomou conhecimento da independência do Brasil bem depois do fato. E as características que o Estado adotou vieram justamente da vontade política da elite local em manter a unidade nacional, tanto do território quanto da população. O mesmo ocorreu com a proclamação da República. E a grande naturalização de 1891, como veremos, foi uma decisão política de incluir no povo brasileiro, mediante a naturalização, o grande número de estrangeiros que aqui residiam. Aliás, cada constituição do Estado brasileiro é marcada pelas escolhas políticas da época da sua elaboração.

1.2 O Estado brasileiro e a previsão do direito à nacionalidade

Segundo o sítio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2010, *online*), o Brasil possui um território de 8.514.215,3 km² de área, dividido em 27 unidades da Federação, e com pelo menos 5.564 municípios (dados da contagem da população de 2007). Estimativa populacional do Brasil em 500 anos foi: no ano de 1500 contava com 15.000 habitantes; em 1600, já possuía 100.000, sendo 30.000 brancos e 70.000 mestiços, negros e índios; em 1700 tinha 300.000; no ano de 1800, contava com 3.250.000;

em 1900 eram 17.438.434, sendo destes 8.900.526 homens e 8.537.908 mulheres; e, finalmente, no ano 2000, totalizou 169.590.693 habitantes.

O IBGE informa que em 2007 a população do Brasil já contava com 185.987.291 de pessoas, estando 14.623.316 na região Norte, 51.534.406 na região Nordeste, 13.222.854 na região Centro-Oeste, 77.873.120 na região Sudeste, e 26.733.595 na região Sul.

O Brasil só surgiu como Estado, em 1822, quando se tornou independente do Reino de Portugal. Apesar de já contar com território e população, faltava-lhe soberania. Mesmo, em 1808, com a abertura dos portos e saindo da condição mera colônia de produção, o Brasil ainda não era Estado.

O Estado brasileiro teve períodos democráticos e ditatoriais. Nos seus 188 anos de existência, teve seis constituições e uma emenda constitucional que tradicionalmente é considerada como constituição. A nacionalidade sempre esteve prevista nestas constituições.

O surgimento do Estado brasileiro teve influência das revoluções Francesa e Americana do final do século XVIII. Em Portugal, a Revolução do Porto, sob a influência destas revoltas, exigia a volta de D. João VI ao reino, a promulgação de uma Constituição e o retorno do Brasil à condição de colônia. Os portugueses achavam que tinham sofrido muitos prejuízos com a abertura dos portos brasileiros, pois não tinha como competir com a produção dos novos países industrializados. Na verdade, as elites brasileiras não queriam a independência, mas também não queriam perder o poder e a liberdade que já tinham adquirido. Emília Viotti da Costa (1999, p. 9-10) assinala:

As elites brasileiras que tomaram o poder em 1822 compunham-se de fazendeiros, comerciantes e membros de sua clientela, ligados à economia de importação e exportação e interessados na manutenção das estruturas tradicionais de produção cujas bases eram o sistema de trabalho escravo e a grande propriedade. [...] A presença do herdeiro da Casa de Bragança no Brasil ofereceu-lhes a oportunidade de alcançar a Independência sem recorrer à mobilização das massas. Organizaram um sistema político fortemente centralizado que colocava os municípios na dependência dos governos provinciais e as províncias na dependência do governo central. [...] Adotaram um sistema de eleições indiretas baseado no voto qualificado (censitário), excluindo a maior parte da população do processo eleitoral.

O pensamento da Ilustração também foi um dos fatores que contribuíram para a emancipação do Brasil. Sobre a influência do Iluminismo na elite nacional:

As críticas feitas na Europa pelo pensamento ilustrado ao absolutismo assumiram no Brasil o sentido de críticas ao sistema colonial. No Brasil, Ilustração foi, antes de mais nada, anticolonialismo. Criticar a realeza, o poder absoluto dos reis, significava

lutar pela emancipação dos laços coloniais. Na suas últimas décadas do século XVIII, as tensões entre colonos e metrópole se concretizaram em alguns movimentos conspiratórios os quais evidenciam a influência das revoluções Francesa e Americana e das idéias ilustradas. Nos autos dos processos de Devassa as idéias revolucionárias eram definidas como ‘os abomináveis princípios franceses’. (COSTA, 1999, p. 26)

Em 1822, as elites optaram por um regime monárquico, mas uma vez conquistada a Independência, competiram com o Imperador pelo controle do País, cuja liderança assumiram em 1831, quando levaram D. Pedro I a abdicar. Por meio do sistema de clientela e patronagem, as elites brasileiras consolidaram sua hegemonia sobre os demais grupos sociais – o que contribuiu em parte para a estabilidade relativa do sistema político nos anos que se seguiram. Foi essa mesma elite que assumiu o poder com a Proclamação da República, em 1889, que perdurou até 1930, com o início da era Vargas.

E a nação brasileira? Ver-se-á que sua formação é recente e ela percorreu um longo caminho para chegar a onde está. Com influências culturais indígenas, africanas e europeias, teve diferentes ondas de imigração até quase a metade do século XX. Ainda hoje não é raro encontrar comunidades que falam alemão, italiano ou espanhol, no entanto, o sentimento de ser brasileiro é algo comum no País. A língua falada é praticamente a mesma, do extremo Sul ao extremo Norte, de Leste a Oeste, com suas belas variações regionais. Atualmente, coexistem no Brasil muitos “brasis”, que variam conforme as diferentes regiões do País.

A Carta Magna de 1824 foi a primeira Constituição brasileira. O País ainda estava se consolidando como Estado. Marcada pela criação do Poder Moderador, tinha característica centralizadora, tentado manter a unidade do território e da população. Previu o direito à nacionalidade nos artigos 6 e 7, do Título 2º, Dos Cidadãos Brasileiros. Não fazia distinção entre nacionalidade e cidadania.

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

- I. Os que no Brasil tiverem nascido, quer sejam ingênuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.
- II. Os filhos de pai Brasileiro, e os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império.
- III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em país estrangeiro em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil.
- IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brasil na época, em que se proclamou a Independência nas Províncias, onde habitavam, aderiram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residência.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalização.

Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro

I. O que se naturalizar em país estrangeiro.

II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro.

III. O que for banido por Sentença.

[...]

Ditou como forma principal de aquisição da nacionalidade originária o nascimento, no território brasileiro, para os indivíduos livres, seja originariamente (ingênuos) ou de maneira adquirida (libertos). O *jus soli*, como sistema de aquisição da nacionalidade originária, não reinava imaculado na primeira Constituição do Império brasileiro. Havia previsão de *jus sanguinis*, no entanto, exigia a inserção destes brasileiros no meio nacional, para a assimilação dos hábitos, costumes e tradições do povo brasileiro, mantendo assim o elemento territorial, típico do *jus soli*.

No art. 6, IV, determina que todos os portugueses que residissem no Império na data da independência passariam a ser brasileiros. Esta naturalização foi na Constituição de 1891 ampliada a todos os estrangeiros. É um método que tenta aumentar o vínculo jurídico-político do Estado com um maior número de indivíduos possíveis, já que o Brasil era um Estado em formação.

A Carta de 1891 foi a primeira constituição republicana do Estado brasileiro. Previu o direito à nacionalidade nos artigos 69 e 71 do Título IV, Dos Cidadãos Brasileiros. Aqui, também, a Constituição não fez distinção entre nacionalidade e cidadania.

Art. 69 - São cidadãos brasileiros:

1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação;

2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República;

3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se;

4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem;

5º) os estrangeiros que possuem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;

6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

[...]

Art. 71 - Os direitos de cidadão brasileiro só se suspendem ou perdem nos casos aqui particularizados.

[...]

§ 2º - Perdem-se:

a) por naturalização em país estrangeiro;

b) por aceitação de emprego ou pensão de Governo estrangeiro, sem licença do Poder Executivo federal.

§ 3º - Uma lei federal determinará as condições de reaquisição dos direitos de cidadão brasileiro.

Aqui, a cidadania foi resultante da determinação da nacionalidade e do reconhecimento dos direitos políticos. Acolheu as normas da Constituição Imperial: a adoção do *jus soli*, com a concessão ao *jus sanguinis*, no caso de filhos de brasileiros, e ilegítimos de mãe brasileira, nascidos no estrangeiro, se estabelecessem domicílio no Brasil, ou que estivessem no exterior a serviço da República.

A Constituição de 1891 também previu o que se chamou de Grande Naturalização (art. 69, 4º e 5º), ou seja, todos os estrangeiros que estivessem no Brasil na data da proclamação da República (15 de novembro de 1889), e não declarassem no prazo de 180 dias que gostariam de manter a nacionalidade de origem, seriam brasileiros. Ou os estrangeiros que, casados com brasileiros ou tivessem filhos brasileiros, além dos que possuíssem bens imóveis e residissem no Brasil, também seriam brasileiros.

Isto ocorreu porque nos anos que antecederam a proclamação da República, o Brasil recebeu uma quantidade expressiva de estrangeiros, que aqui vieram para trabalhar nas lavouras de café. Sobre esse período, Emília Viotti da Costa (1999, p. 195) exprime que:

Com o objetivo de promover pouco a pouco a substituição do braço escravo na lavoura de café, recorreu-se, nos meados do século XIX, à colonização estrangeira, sob sistema de parceria. Pretendia-se, dessa maneira, conciliar fórmulas usadas nos núcleos coloniais de povoamento com as necessidades do latifúndio cafeeiro. Contava-se com a experiência dos núcleos coloniais de povoamento cuja criação desde a vinda da Corte de D. João VI para o Brasil tinha sido estimulada. A partir de então, havia se rompido definitivamente com as tradicionais restrições à fixação de estrangeiros na colônia. Estimulava-se a vinda de imigrantes. Reconhecia-se a

necessidade de povoar o país e para isso se recorria à colonização. No Espírito Santo, no Rio de Janeiro, em São Paulo, em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, formaram-se os primeiros núcleos.

Pontes de Miranda (1967, p. 479-480) acentua que o “Brasil não impôs a nacionalidade brasileira aos estrangeiros residentes no Brasil a 15 de novembro de 1889; ofereceu-lhes a nacionalidade brasileira, criando, é certo, presunção de aceitação”. E continua lecionando que:

O intuito do Brasil não foi o de nacionalizar os estrangeiros, sem os consultar. O próprio preâmbulo do Decreto n. 396, de 15 de maio de 1890, foi explícito quando disse ter tido por fito o Governo ‘proporcionar àqueles que se associarem ao movimento de idéias, ou aderiram, voluntária e espontaneamente, à nova situação política o meio de vincular-se à nação brasileira, sem a necessidade de ato expresso que significaria a renúncia de sua pátria primitiva; mas por forma alguma ocasionar qualquer espécie de constrangimento, direto ou indireto, aos que não quisessem adotar por pátria o Brasil’. Foi esse elemento de vontade que, na sua lei e, depois, na Constituição de 1891, o Governo brasileiro apontou, como pressuposto necessário da naturalização, aos Estados que protestarem contra a regra jurídica (Portugal, Espanha, Grã-Bretanha, Itália, Áustria-Hungria).[...]

O autor também levanta a questão dos estrangeiros menores na data da proclamação da República, pois a naturalização não deveria incidir sobre estes; mas a jurisprudência foi noutro sentido e fixou que o prazo de seis meses correria após a maioridade (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 485). As Constituições que a vieram depois (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) não previram esse tipo de naturalização, mas reconheceram a nacionalidade adquirida em virtude do art. 69, 4º, da Constituição de 1891.

A Constituição de 1934 prevê a nacionalidade como um direito político, nos artigos 106 e 107 do Título III, Da Declaração de Direitos.

Art. 106 - São brasileiros:

- a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, mãe brasileira, ou de pais estrangeiros, quando do seu nascimento a mãe ou o pai brasileiro estiverem a serviço do Governo do seu país;
- b) os filhos de brasileiro, ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando os seus pais a serviço público e, fora deste caso, se, ao atingirem a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira;
- c) os que já adquiriram a nacionalidade brasileira, em virtude do art. 69, nºs 4 e 5, da Constituição, de 24 de fevereiro de 1891;
- d) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

Art. 107 - Perde a nacionalidade o brasileiro:

- a) que, por naturalização, voluntária, adquirir outra nacionalidade;

b) que aceitar pensão, emprego ou comissão remunerados de governo estrangeiro, sem licença do Presidente da República;

c) que tiver cancelada a sua naturalização, por exercer atividade social ou política nociva ao interesse nacional, provado o fato por via judiciária, com todas as garantias de defesa.

Pela primeira vez se fala na opção pela nacionalidade. O art. 106, *b* expressa que “os filhos de brasileiro, ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando seus pais a serviço público e, fora deste caso, se, ao atingirem a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira”. Aqui se deixa o critério de fixação do domicílio (*jus soli*) e surge a opção de nacionalidade após a maioridade.

A Constituição de 1937 apareceu no momento de tensão política no País. Esta Constituição foi outorgada no mesmo dia do golpe dado por Getúlio Vargas. Ficou conhecida como “Polaca”, pois se abandonou a inspiração da Constituição de Weimar, que caracterizava a Constituição de 1934, elaborada na Polônia, no período *Pilsudski*, com características do período totalitário que ocorria na Europa (POSENATO, 2003, p. 226). Prevê o direito à nacionalidade nos artigos que seguem:

Art. 115 - São brasileiros:

a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do governo do seu país;

b) os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando os pais a serviço do Brasil e, fora deste caso, se, atingida a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira;

c) os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, nº 4 e 5, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;

d) os estrangeiros por outro modo naturalizados.

Art. 116 - Perde a nacionalidade o brasileiro:

a) que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade

b) que, sem licença do Presidente da República, aceitar de governo estrangeiro comissão ou emprego remunerado;

c) que, mediante processo adequado tiver revogada a sua naturalização por exercer atividade política ou social nociva ao interesse nacional.

A Constituição de 1946 mantém essa linha de entendimento, e prevê o direito à nacionalidade nos artigos 129, 130 e 137 do Título IV, Da Declaração de Direitos, Capítulo I, Da Nacionalidade e da Cidadania.

Art. 129 - São brasileiros:

I - os nascidos no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, não residindo estes a serviço do seu país;

II - os filhos de brasileiro ou brasileira, nascidos no estrangeiro, se os pais estiverem a serviço do Brasil, ou, não o estando, se vierem residir no País. Neste caso, atingida a maioridade, deverão, para conservar a nacionalidade brasileira, optar por ela, dentro em quatro anos;

III - os que adquiriram a nacionalidade brasileira nos termos do art. 69, n^{os} IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;

IV - os naturalizados pela forma que a lei estabelecer, exigidas aos portugueses apenas residência no País por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

Art. 130 - Perde a nacionalidade o brasileiro:

I - que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade;

II - que, sem licença do Presidente da República, aceitar de governo estrangeiro comissão, emprego ou pensão;

III - que, por sentença judiciária, em processo que a lei estabelecer, tiver cancelada a sua naturalização, por exercer atividade nociva ao interesse nacional.

[...]

Art. 137 - A lei estabelecerá as condições de requisição dos direitos políticos e da nacionalidade.

Esta Constituição foi elaborada num período de redemocratização do País e também da fase pós-Segunda Guerra Mundial. Ela volta às diretrizes democráticas da Constituição de 1934. Sobre esta Constituição, lembra Naiara Posenato (2003, p. 230) que:

Espelhando-se, como sobredito, em Cartas anteriores, a Constituição de 1946 não modificou em muito a disciplina da cidadania. Nota-se, que a terminologia, referida sempre à nacionalidade e não à cidadania. Permaneceu inalterada, o que evidencia a ausência de reconhecimento de algumas categorias de direitos como inerentes ao *status* de cidadão.

A Constituição de 1967 previa o direito à nacionalidade nos arts. 140 e 141 do Título II, Da Declaração de Direitos, Capítulo I, Da Nacionalidade.

Art. 140 - São, brasileiros:

I - natos:

a) os nascidos em território brasileiro, ainda que de pais estrangeiros, não estando estes a serviço de seu país;

b) os nascidos fora do território nacional, de pai ou de mãe brasileiros, estando ambas ou qualquer deles a serviço do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileiros, não estando estes a serviço do Brasil, desde que, registrados em repartição brasileira competente no exterior, ou não registrados, venham a residir no Brasil antes de atingir a maioridade. Neste caso, alcançada, esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira;

II- naturalizados:

a) os que adquiriram a nacionalidade brasileira, nos termos do art. 69, n^{os} IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;

b) pela forma que a lei estabelecer:

1 - os nascidos no estrangeiro, que hajam sido admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, radicados definitivamente no território nacional. Para preservar a nacionalidade brasileira, deverão manifestar-se por ela, inequivocamente, até dois anos após atingir a maioridade;

2 - os nascidos no estrangeiro que, vindo residir no País antes de atingida a maioridade, façam curso superior em estabelecimento nacional e requeiram a nacionalidade até um ano depois da formatura;

3 - os que, por outro modo, adquirirem a nacionalidade brasileira; exigida aos portugueses apenas residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

§ 1^o - São privativos de brasileiro nato os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Federal de Recursos, Senador, Deputado Federal, Governador e Vice-Governador de Estado e de Território de seus substitutos.

§ 2^o - Além das previstas nesta Constituição, nenhuma outra restrição se fará a brasileiro em virtude da condição de nascimento.

Art. 141 - Perde a nacionalidade o brasileiro:

I - que, por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade;

II - que, sem licença do Presidente da República, aceitar comissão, emprego ou pensão de Governo estrangeiro;

III - que, em virtude de sentença judicial, tiver cancelada a naturalização por exercer atividade contrária ao interesse nacional.

Ela é a Constituição do período ditatorial que perdurou no Brasil por 20 anos (de 1964 a 1984). Antes desta, foram expedidos quatro atos institucionais, mantiveram a ordem constitucional anterior, mas impuseram várias cassações de mandatos e limitação aos direitos políticos. Com a Constituição de 1967, a autonomia individual foi consideravelmente reduzida. Sobre o tema:

Este regime ditatorial então em vigor, considerava como sujeito de direito somente o cidadão 'cooperante', aquele que aderira ao regime e contribuía a reforçar a identidade da comunidade política. Excluía da cidadania, de forma mais ou menos intensa, os dissidentes e os 'perturbadores' da homogeneidade nacional.

O cidadão brasileiro assistiu a própria condição jurídica subjetiva subordinada a um interesse abstrato, interpretado por decisão autoritária do grupo dominante. Conseqüentemente, a sua posição se aproximava daquela de um súdito do absolutismo, que o privava das liberdades autênticas e dos direitos fundamentais.

A Emenda Constitucional nº 01 de 1969 veio alterar a grande parte dos artigos da Constituição de 1967, ao ponto de certos autores a considerarem como uma nova Constituição, mantendo o autoritarismo da Constituição anterior e baseando-se nas normas do Ato Institucional n. 5.

Art. 145. São brasileiros:

I - natos:

- a) os nascidos em território, embora de país estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;
- b) os nascidos fora do território nacional, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço do Brasil; e
- c) os nascidos o estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, embora não estejam estes a serviço do Brasil, desde que registrados em repartição brasileira competente no exterior ou, não registrados, venham a residir no território nacional de atingir a maioridade; neste caso, alcançada esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira.

II - naturalizados:

- a) os que adquiriram a nacionalidade brasileira, nos termos do artigo 69, itens IV e V, da Constituição de 24 de fevereiro de 1891;
- b) pela forma que a lei estabelecer:
 - 1 - os nascidos no estrangeiro, que hajam sido admitidos no Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, estabelecidos definitivamente no território nacional. Para preservar a nacionalidade brasileira, deverão manifestar-se por ela, inequivocadamente, até dois anos após atingir a maioridade;
 - 2 - os nascidos no estrangeiro que, vindo residir no País antes de atingida a maioridade, façam curso superior em estabelecimento nacional e requeiram a nacionalidade até um ano depois da formatura;
 - 3 - os que, por outro modo, adquirirem a nacionalidade brasileira, exigidas aos portugueses apenas residência por um ano ininterrupto, idoneidade moral e sanidade física.

Parágrafo único. São privativos de brasileiro nato os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal Militar, do Tribunal Superior Eleitoral, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Federal de Recursos, do Tribunal de Contas da União, Procurador-Geral da República, Senador, Deputado Federal, Governador do Distrito Federal, Governador e Vice-Governador de Estado e de Território e seus substitutos, os de Embaixador e os das carreiras de Diplomata, de Oficial da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Art. 146. Perderá a nacionalidade o brasileiro que:

I - por naturalização voluntária, adquirir outra nacionalidade;

II - sem licença do Presidente da República, aceitar comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro; ou

III - em virtude de sentença judicial, tiver cancelada a naturalização por exercer atividade contrária ao interesse nacional.

Parágrafo único. Será anulada por decreto do Presidente da República a aquisição de nacionalidade obtida em fraude contra a lei.

Manteve o texto da Constituição de 1967, salvo pequenas alterações – como o aumento dos cargos privativos de brasileiros natos – e determinou a competência do Presidente da República para o decreto de anulação da nacionalidade obtida mediante fraude à lei.

A Constituição Federal de 1988 surgiu no período de redemocratização do País, após 20 anos de ditadura militar. Também prevê o direito à nacionalidade, que tem *status* de direito fundamental, pois está previsto no Capítulo III, do Título II, Dos Direitos e Garantias Fundamentais. Em razão das constantes violações dos direitos fundamentais que aconteceram no regime militar, a Constituição de 1988 dá a estes direitos uma valoração diferente. Eles agora fundamentam todo o ordenamento jurídico, tem aplicabilidade imediata e são cláusulas pétreas, ou seja, seu processo de revisão constitucional não pode ocorrer para diminuir direitos e garantias. Estudar-se-ão os direitos fundamentais e, principalmente, o direito fundamental à nacionalidade, nos capítulos seguintes.

2 DIREITO FUNDAMENTAL À NACIONALIDADE

Guido Fernando Silva Soares (2004, p. 314-316) ensina que a nacionalidade é o vínculo mais antigo nas relações internacionais, e que esteve presente nas civilizações do mundo antigo, apesar de a expressão estar sempre associada à emergência do próprio Estado moderno, a partir do século XVI. Ressalva, que, no entanto, para se afirmar que a nacionalidade existia nas antigas civilizações, tem que se adotar como relações internacionais não a relação entre os Estados no conceito moderno, mas entre entidades autônomas, células políticas, que se diferenciavam entre si por um forte traço cultural.

Na Grécia da fase helênica, era considerado “grego” o filho de um grego, e que se distinguiria dos *barbarophonói* (“aqueles que falam com a voz rouca”), pois estes não falavam o idioma grego. O falar, aqui, era muito mais do que se exprimir em grego, mas no sentido de não pertencer a uma civilização que se supunha superior às demais de seu tempo.

Um bom exemplo da origem da nacionalidade se deu no auge do expansionismo romano. Apesar do *status* de *cives romani*, com o passar do tempo, ter se estendido para todos os povos habitantes do Império Romano, estes passavam sua qualidade pessoal aos seus descendentes mediante o critério *jus sanguinis*, determinado por laços familiares. O *status* de *cives romani* servia para legitimar os direitos e deveres do indivíduo livre. O estrangeiro, nas civilizações antigas, era cercado das maiores hostilidades, e somente em alguns períodos da civilização grega e romana teve alguns poucos direitos.

Foi no universo da Idade Média que o critério do *jus sanguinis*, passou a conviver com outro critério de vinculação dos indivíduos a determinado ordenamento jurídico. O conceito de *jus soli* emergiu ligado ao fenômeno do local de nascimento do indivíduo, sem qualquer referência às qualidades de seus progenitores, pois aqui a terra era considerada a maior riqueza e símbolo do poder.

No século XV, no começo da emergência dos Estados modernos, a nacionalidade readquiriu sua importância, e passou a ser o elemento determinante para a submissão do

indivíduo a um ordenamento jurídico, circunscrito a território e dominado por poder incontestável do soberano. O objetivo aqui era exigir submissão total à vontade do rei, principalmente em momentos de crise, como nas guerras. A formação dos exércitos nacionais foi coetânea à emergência dos Estados modernos, além de que o soberano era considerado forte à medida que tivesse à sua disposição grande contingente militar.

Guido Soares (2004, p. 316-317) ainda levanta a questão de saber até que ponto a nacionalidade foi um expediente dos Estados absolutistas, para conseguirem total submissão de seus súditos, ou se o Estado que soube se aproveitar do elemento forte de unificação entre as pessoas, para daí extrair seu poder.

O fato é que, desde a emergência dos Estados modernos, a existência de uma nacionalidade definida tem servido como elemento de afirmação da existência do próprio Estado e dos motivos que justificariam o essencial dos comportamentos do mesmo, em primeiro lugar, ao legitimar aquelas pessoas que têm direitos de participar, nos ordenamentos jurídicos internos, diretamente na formação da vontade política nacional [direitos de votar e serem votados], às quais são reservados direitos exclusivos, e, em segundo, no que se refere à proteção de indivíduos, nas relações internacionais [o instituto da proteção diplomática, bem como as justificativas para as relações consulares, exercidas em relação a pessoas nacionais que se encontram em territórios de outros Estados e os casos de deveres canalizados aos Estados da nacionalidade das pessoas que se encontram em espaços internacionais comuns].

A nacionalidade também teve o papel de acabar com outros critérios de pertença que existiam, concomitantemente, na Idade Média, já que era comum que pessoas se encontrassem em classes sociais distintas e com regras próprias. Situando na pessoa do dirigente absoluto a legitimidade do ordenamento jurídico dos Estados, nada mais natural que desaparecessem outras fontes de normas jurídicas, ao mesmo tempo em que se fortificava o conceito de nacionalidade, inclusive atribuindo-lhe deveres imperativos, como o dever do serviço militar.

2.1 Conceito de nacionalidade

O conceito de nacionalidade é matéria pacífica na doutrina nacional. Pode-se dar como exemplo o de Manuel Gonçalves Ferreira Filho (1977, p. 38):

Nacionalidade. A nacionalidade é o vínculo que prende um indivíduo a um Estado, fazendo desse indivíduo um componente do povo desse Estado, integrante, portanto, de sua dimensão pessoal. É o direito de cada Estado que diz quem é nacional e quem não o é, ou seja, quem é estrangeiro. Segundo direito internacional público, o nacional continua preso ao Estado, de cujo povo é membro, mesmo quando se acha fora do alcance de seu poder, estabelecido em território de outro Estado. (grifo original)

Neste mesmo sentido, Gilmar Ferreira Mendes (2009, p. 765) acentua que:

A nacionalidade configura vínculo político e pessoal que se estabelece entre o Estado e o indivíduo, fazendo com que este se integre uma dada comunidade política, o que faz com que o Estado distinga o nacional do estrangeiro para diversos fins. A própria definição do Estado é indissociável da idéia de nacionalidade. [...]

Liliana Lyra Jubilut (2007, p.120) explica que o termo “nacionalidade” apresenta duas concepções. A primeira que deriva do vernáculo *natio* e designa a origem do indivíduo, favorecendo a sua conotação étnica, ou seja, grupo de indivíduos com base em semelhanças biológicas. Já a segunda é baseada na palavra *populus*, e com isso causa confusão entre os entes nação e Estado, que comumente são confundidos, por valorizar o elemento povo, ou seja, “conjunto de indivíduos semelhantes por pertencer a um mesmo Estado, como o caso do povo brasileiro, que forma o Estado brasileiro, apesar de derivar de várias nacionalidades”.

Existem correntes doutrinárias sobre a definição do elemento caracterizador da nacionalidade. A primeira, de origem alemã, entende que a nacionalidade “se baseia em aspectos objetivos – como território, língua, religião, raça, comunidade cultural – que podem existir isolada ou conjuntamente na base do vínculo, sendo, portanto, denominada de teoria objetiva”. Já a segunda, de procedência francesa e italiana, a chamada teoria subjetiva ou voluntarista, “nega a fundamentação da nacionalidade em bases objetivas e entende que esse vínculo decorre da vontade dos indivíduos de estar unidos”. E a terceira entende que a nacionalidade se verifica *a posteriori*, a partir da realidade empírica, pois os elementos apontados pelas teorias objetiva e subjetiva seriam apenas explicadores do “protonacionalismo”, ou seja, “do porquê os indivíduos desejam unir-se, daquilo que antecede a criação de uma nação, mas não explicadores do vínculo em si”. (JUBILUT, 2007, p. 120-121)

Diz-se atualmente tratar-se de um vínculo jurídico-político, pois pode o indivíduo ser nacional de um país e estar sujeito, juridicamente, à legislação de outro. O país em causa pode ser a pátria de origem do indivíduo ou o local que ele adotou por meio de naturalização. Seja num ou noutro caso, diz-se que o indivíduo é nacional do Estado. Daí entender-se que o que realmente informa a nacionalidade são razões de ordem política, como consequência da organização estatal.

Então, pode-se asseverar que a nacionalidade nada mais é do que o estado de dependência em que se encontram os indivíduos perante o Estado a que pertencem. Trata-se de questão de soberania do Estado, em triplo aspecto. Primeiro, porque somente ele pode atribuir ao indivíduo, pelo simples fato do seu nascimento, a sua nacionalidade. Outro aspecto é o fato de só o Estado soberano poder conceder a condição de nacional aos estrangeiros, por meio de naturalização.

E, por último, só ele pode estabelecer os casos perda da nacionalidade. Cabe ressaltar que nenhum Estado federado tem competência para atribuir nacionalidade (ainda que em alguns países isso seja costume), uma vez que falta a estes personalidade jurídica internacional. Se o fazem, é tão-somente para uso interno.

Cada país é livre para legislar sobre a nacionalidade de seus indivíduos, sem que haja qualquer relevância a vontade pessoal ou os interesses privados destes, o que não significa que lhes sejam retirados o direito à escolha e ao exercício dessa nacionalidade. O princípio da competência para estabelecer a nacionalidade está no artigo 1º da Convenção de Haia de 1930 (2010, *online*):

[...] cabe a cada Estado determinar por sua legislação quais são os seus nacionais. Esta legislação será aceita por todos os outros Estados, desde que esteja de acordo com as convenções internacionais, o costume internacional e os princípios de direito geralmente reconhecidos em matéria de nacionalidade [...]

Ele se completa com a norma contida no seu artigo 2º: “Toda questão relativa ao ponto de saber se um indivíduo possui nacionalidade de um Estado será resolvida de acordo com a legislação desse Estado”.

A nacionalidade é, primariamente, objeto de regulamentação pelo Direito interno. Em outras palavras: a definição acerca da concessão da nacionalidade pelo Estado é ato soberano, e cabe exclusivamente a cada ente estatal definir as normas que pautarão a atribuição da respectiva nacionalidade e, em alguns casos, decidir discricionariamente acerca da sua obtenção pelos indivíduos, não cabendo a nenhum outro Estado interferir a respeito.

O caráter estritamente soberano da concessão da nacionalidade fundamenta-se no fato de que os nacionais constituem o elemento humano do ente estatal. Nesse sentido, a própria existência do Estado depende da definição de quem são seus nacionais. Com isso, não é conveniente que outro ente estatal interfira nessa matéria, pois o surgimento e conservação do Estado dependeria juridicamente de poderes externos. Nas palavras de Celso Ribeiro de

Bastos (1988-89, p. 547), “são portanto nacionais de um Estado aqueles que o seu direito define como tais. É uma situação jurídica e não uma mera situação de fato”.

As constituições brasileiras sempre regularam o problema da nacionalidade. Foi o que ocorreu com a Constituição do Império de 1824 (artigos 6º e 7º), nas Constituições federais de 1891 (artigos 69 e 71), de 1934 (artigos 106 e 107), de 1937 (artigos 115 e 116), de 1946 (artigos 129 e 130), e de 1967 (artigos 140 e 141), EC n. 1, de 1969 (artigos 145 e 146), e na atual Constituição de 1988 (artigo 12).

Deixar, porém, a definição acerca da nacionalidade nas mãos do Estado pode ensejar prejuízos, mormente para os indivíduos, que podem, por exemplo, dependendo do marco legal estatal a respeito, ficar sem nacionalidade ou com mais de uma nacionalidade, o que, às vezes, é problemático. Nesse sentido, Pontes de Miranda (1967, p. 349-350) adverte para o fato de que:

Muito embora caiba aos Estados dizer quais são seus nacionais e os seus cidadãos, não podem eles, depois de usar desse direito de legislar sobre a sua nacionalidade e cidadania, fugir aos *deveres* de direito das gentes que decorrem de tal atribuição da qualidade de nacional ou de cidadão. Não podem, por exemplo, recusar-se a recebê-los. Outrossim, não podem invocar *direito de proteger*, por seus Agentes consulares, pessoas que não consideram nacionais, ou que não seriam obrigados a receber. Nem lhes é permitido impor a tais pessoas deveres que são próprios dos nacionais (*e. g.*, o de serviço militar). (grifo original)

Ian Brownlie (1997, p. 419-420) também exprime a possibilidade de Estados que não possuem legislação sobre nacionalidade:

Pode suceder um Estado não tenha adotado qualquer lei da nacionalidade nos moldes atuais. Estes casos são cada vez mais raros, antes do aparecimento das definições gerais estabelecidas por lei, a nacionalidade estava relacionada com o domicílio (e, em certa medida, ainda está), e, na realidade, estes dois conceitos não se distinguem. A criação de novos Estados deu origem a repetidos exemplos de ausência de legislação sobre a nacionalidade.

Também fala este autor da possibilidade de aquisição da nacionalidade por pessoas não abrangidas pela legislação nacional:

[...] A necessidade jurídica de afetar os indivíduos a um Estado na ausência de disposições internas que rejam o estatuto de um grupo e, também, nos casos em que ocorra uma denegação deliberada da cidadania, tornou-se óbvia a partir dos exemplos fornecidos por dois casos internacionais. Numa decisão arbitral de 22 de janeiro de 1926, o estatuto dos índios Cayuga, que tinham emigrado dos Estados Unidos para o Canadá, foi estabelecido com base numa conexão factual. Sustentou-se que Ester índios se tinham tornado nacionais britânicos presumindo-se que, para efeitos de Direito Internacional, tinham estado anteriormente ligados aos Estados Unidos. (BROWNLIE, 1997, p. 420)

A doutrina aponta alguns princípios gerais para reger a nacionalidade, apesar de não serem absolutos. Celso de Albuquerque Mello (2002, p. 955-956) aponta que todo indivíduo deve ter uma nacionalidade e não mais que uma; a nacionalidade é individual; a nacionalidade não é permanente, ou seja, pode se mudar de nacionalidade; e, apesar de ser matéria de competência do Estado, a nacionalidade está sujeita, em certos casos, às normas de direito internacional.

Meireles Teixeira (1991, p. 548) acrescenta que não é lícito a Estado algum estabelecer regras sobre a condição de nacional e perda de nacionalidade em outro Estado; se a Constituição estabeleceu os casos de aquisição e perda da nacionalidade, mediante certos critérios, não pode o legislador ordinário criar casos, nela não previstos; os meios de prova da nacionalidade são determinados pela lei do Estado respectivo; as leis sobre nacionalidade têm efeito imediato, retroagindo a situações, respeitados os direitos adquiridos; um Estado não deve impor sua nacionalidade a estrangeiros contra consentimento destes; e os conflitos de leis não podem ser resolvidos unilateralmente, mas apenas por meio de acordos e convenções entre os Estados interessados.

A nacionalidade não se confunde com naturalidade. Esta é apenas o local onde a pessoa efetivamente nasce. O nascimento é um simples fato para o mundo jurídico, que não ultrapassa uma dimensão territorial local, de sorte que a naturalidade da pessoa é designada pela localidade do nascimento, que normalmente é o município ou a região do País onde nasceu. Portanto, o indivíduo pode ser natural da cidade de Tóquio ou Berlim, no entanto, possuir nacionalidade diversa da japonesa ou alemã.

2.2 Nação e nacionalidade

Normalmente conceitua-se Nação como “um grupo de indivíduos que se sentem unidos pela origem comum, pelos interesses comuns e, principalmente, por ideais e aspirações”. Ela “é uma comunidade de consciência, unida por um sentimento complexo, indefinível e poderosíssimo: o patriotismo”. (AZAMBUJA, 2008, p. 36)

A definição de nação relaciona-se, em certo momento histórico, também à raça, como no discurso nazista e fascista, dos anos trinta e quarenta do século passado. É uma ideologia que se mantém até hoje, com a qual se justificam os mais variados atos em sua defesa, inclusive a ingerência sobre outros Estados. A formação de nacionalismos foi fortalecida com

a emergência de regimes políticos fortes. Seu objetivo era suprimir as diferenças culturais das distintas regiões de um mesmo Estado, com base na ideia de uma só nação.

Apesar de nacionalidade e nação derivarem do termo, no entanto, elas não significam a mesma coisa. Eric Hobsbawm (2008, p. 27-28), no estudo das origens do vernáculo “nação”, explica que este, tal como se conhece atualmente, é recente. “A característica básica da nação moderna e de tudo o que a ela está ligado é sua modernidade”. E continua, dando como exemplo como o sentido da palavra *nación* transformou-se na Espanha:

[...] Antes de 1884, a palavra *nación* significava simplesmente ‘o agregado de habitantes de uma província, de um país ou de um reino’ e também ‘um estrangeiro’. Mas agora era dada como ‘um Estado ou corpo político que reconhece um centro supremo de governo comum’ e também ‘o território constituído por esse Estado e seus habitantes, considerados como um todo’ – e, portanto, o elemento de um Estado comum e supremo é central a tais definições, pelo menos no mundo ibérico. [...] Além disso, no Dicionário da Academia Espanhola, a versão final de ‘nação’ não é encontrada até 1925, quando é descrita como ‘a coletividade de pessoas que têm a mesma origem étnica e, em geral, falam a mesma língua e possuem a mesma tradição comum’.

Celso Lafer (1991, p. 136), no entanto, consegue achar a etimologia da palavra Nação e demonstra como esta evoluiu:

Etimologicamente, nação vem do verbo latim *natio*, por sua vez derivado de *natus*, particípio do verbo *nascor*: nascer. Designava originariamente a ação de nascer e tinham um sentido étnico que, por uma transição fácil, aplicada a coletividade, passou a ter a acepção de indígena, ou seja, a dos nascidos no território e, por isso, originários do país, por oposição aos alienígenas. Numa acepção derivada, o termo nação, depois das Revoluções Americana e Francesa, foi sendo aplicado à organização política do *populus*, identificando-se com o Estado, daí advindo a origem do princípio contemporâneo da autodeterminação dos povos.

Ao estudar a Nação, Otto Bauer (2000, p. 46-47) entende que a nação pode ser estudada com suporte no caráter nacional. Ele o define como o complexo de características, sejam elas físicas ou mentais, que distinguem as nações entre si. Continua ele, ao dizer que todos os povos têm características comuns, pois todos são humanos, no entanto, existem características no alemão médio que difere do inglês médio. Além disso, esse caráter é mutável. Para o autor:

A nação tem um caráter nacional. Mas esse caráter nacional significa apenas uma comunhão relativa de traços no modo de comportamento de cada indivíduo; não é uma explicação dos modos de comportamento desses indivíduos. Ao estabelecer a variação do caráter nacional, a ciência não resolveu o problema da nação, mas simplesmente o enunciou. O que a ciência tem que apreender é como surge essa relativa comunhão do caráter, como todos os membros de uma nação, apesar de suas diferenças individuais, coincidem numa série de aspectos e, apesar de sua identidade

física e mental com outros povos, continuam a diferir dos membros de outras nações. (BAUER, 2000, p. 46-47)

De Plácido e Silva (2004, p. 939) entende que o elemento dominante de Nação se “assenta no *vínculo* que une estes indivíduos, determinando entre eles a convicção de um *querer viver coletivo*” (grifo original). E conclui que:

[...] É, assim, a consciência de sua nacionalidade, em virtude da qual se sentem constituído um organismo ou um argumento, distinto de qualquer outro, com vida própria, interesses especiais e necessidades peculiares. [...] A nação existe sem qualquer espécie de organização legal. [...] mesmo que, comumente, seja empregado em sinonímia humana que o forma, atuando aquele sem seu nome e no seu próprio interesse, isto é, pelo seu bem-estar, por sua honra, por sua independência e por sua prosperidade.

O princípio das nacionalidades idealizava que cada Estado corresponderia a uma Nação. Este princípio servia como maneira de legitimar o Estado moderno, e regeu as configurações estatais durante vários anos. A Nação, entretanto, não se confunde com o Estado. Tanto existem Estados compostos por várias “nações”, como as antigas Iugoslávia e Tchecoslováquia, e há nações que não constituem um Estado, necessariamente, tais como os tibetanos e os chechenos. Sobre a origem do princípio das nacionalidades:

[...] A consciência nacional desperta sobretudo durante as guerras de libertação contra Napoleão, e a teoria do espírito e índole populares do Romantismo com a sua compreensão do povo como organismo desenvolvido como ser vivo, formam o pano de fundo histórico do princípio do Estado nacional: ‘Cada nação tem vocação e direito para constituir um Estado. Tal como a humanidade está dividida num número de nações, também o mundo deverá estar dividido no mesmo número de Estados. Cada nação Um Estado. Cada Estado Um ser nacional’ [...] Esta idéia de Estado nacional como reivindicação de um direito à autodeterminação dos povos serviu na história recente, repetidamente, como um lema político e como divisa de luta. (ZIPELLIUS, 1997, p. 100)

Sobre o princípio das nacionalidades anota Darcy Azambuja (2008, p. 41) que:

Na realidade, conquanto não se possa negar que o princípio das nacionalidades seja um belo ideal, tem sido quase impossível decidir se uma coletividade forma uma nação, e o próprio pronunciamento das populações interessadas é sujeito a injunção que lhe podem desvirtuar a veracidade. Em segundo lugar, muitas nações, do velho continente sobretudo, estão de tal modo interpenetradas, formam uma rede tão inextricável de interesses superpostos aos interesses simplesmente morais, que a sua divisão equivaleria, para muitos Estados, a uma catástrofe, diante da qual é lícito hesitar.

[...] A aplicação prática e geral do princípio das nacionalidades acarretaria, muitos casos, a fraude contra ele mesmo. Poderia fomentar os mais nocivos separatismos; qualquer coletividade, sem possuir realmente os característicos necessários, ficaria com direito de declarar-se uma nação e desmembrar Estados. O pronunciamento das massas é tão sujeito a influências perniciosas, os mil e um meios lícitos e ilícitos de

propaganda subversiva são de tal modo poderosos, que muitas nações verdadeiras poderiam ser esfaceladas por manobras de inimigos ocultos ou ostensivos.

Por muito tempo, os judeus foram utilizados como exemplo de povo, ou melhor, de Nação sem Estado. Como se sabe, com a diáspora judaica, estes se espalharam pelo mundo, principalmente, na Europa, e até a criação do Estado de Israel, ficaram a mercê da legislação de cada Estado que os recebia. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação de Israel, em 1945, pela Organização das Nações Unidas, a situação dos judeus melhorou consideravelmente.

Ainda existem, no entanto, outros exemplos de Nação sem Estado. Os palestinos são também exemplo clássico, pois sua situação ainda não está definida. Os tibetanos também são outro exemplo. Os chechenos declararam sua independência, mas este Estado até hoje não foi reconhecido. Sobre o assunto, Jürgen Habermas (2002, p. 239-240) leciona:

Cabe distinguir aí outro tipo de nacionalismo: o das populações que, por compartilharem um destino histórico comum, entendem-se como grupos étnico e lingüisticamente homogêneos e desejam manter sua identidade não apenas enquanto comunidades de ascendência comum, mas sim sob a forma de um povo organizado como Estado e politicamente capaz de agir. [...] A Itália e a Alemanha, em comparação com os Estados ÿcionais ÿy primeira geração, foram chamadas “nações tardias”. Outro contexto foi dado pelo período de descolonização após a Segunda Guerra Mundial. Outra constelação, por sua vez, é dada pela decadência de impérios como o Reino Otomano, a Áustria-Hungria ou a União Soviética. Disso se distingue a situação de minorias nacionais que nasceram em virtude da formação de Estados nacionais, como é o caso de bascos, curdos e irlandeses do norte. Um caso especial é a fundação do Estado de Israel, decorrente de um movimento nacional-religioso e dos horrores da Auschwitz, na região da Palestina, inicialmente de mandato inglês e reivindicada por árabes.

Vale a pena falar, porém, um pouco do caso dos curdos: uma minoria espalhada por vários Estados, em busca da formação do seu próprio Estado. Eles são um grupo étnico de uma região conhecida como Curdistão, que inclui partes adjacentes dos territórios da Turquia, da Síria, do Irã e do Iraque. Eles também são encontrados no Líbano, na Armênia, no Azerbaijão, nos Estados Unidos e em muitos países europeus. Encontram-se sempre em conflito com os países que contêm parte de seu território justamente porque pretendem a criação do Estado curdo. (WASHINGTON POST, 2010, *online*)

Em países como os Estados Unidos, e o próprio Canadá, a situação dos curdos não é tão ruim, porque o processo de integração de imigrantes, pela própria história destes países, permite a obtenção da cidadania por meio da naturalização. Eduardo Appio (2008, p. 200-

201), em estudo sobre o direito das minorias e o sistema jurídico americano de defesa destes direitos, garante que:

[...] pessoas de outras nacionalidades que tenha residência permanente nos Estados Unidos são consideradas sujeitas a uma maior proteção da Suprema Corte, o que foi definido a partir do caso *Graham v. Richardson* (1971), quando então se afirmou que os estrangeiros são uma minoria identificável que está sujeita a um processo discriminatório e, bem por isso, demanda um exame rigoroso das leis – especialmente as estaduais e locais – que estabeleçam distinções. A única exceção que se faz a esse tipo de exame decorre da aplicação pela Corte da chamada ‘função política’, quando então se assegura que o governo possa opor exceções ao provimento de determinados cargos públicos, como o de policial, que estejam intimamente ligadas ao autogoverno do país. [...]

Em países da Europa, como a Alemanha, a situação já é diferente. Habermas (2002, p. 263) ressalta que a República da Alemanha precisa de uma nova política de imigração. Nesse sentido, expressa a ideia de que:

Em vez de tornar mais simples o processo de aquisição da nacionalidade alemã para os estrangeiros já assentados na Alemanha, especialmente para aqueles ‘trabalhadores-hóspedes’ recrutados em outros tempos, o acordo sobre o asilo recusa mudanças no direito à naturalização. Aos estrangeiros já estabelecidos no país recusa-se a concessão de dupla cidadania, embora houvesse razões muito compreensíveis para que ela lhes coubesse de maneira preferencial; nem sequer seus filhos nascidos na Alemanha adquirem os direitos de cidadania sem restrições. E até os estrangeiros dispostos a renunciar à cidadania de que já dispõe precisam ser residentes na Alemanha há mais de quinze anos para se naturalizar. Por outro lado, os assim chamados ‘alemães por nacionalidade’, sobretudo poloneses e russos que podem comprovar a ascendência alemã, dispõem de direito constitucionalmente expreso a se naturalizar. [...]

A política alemã para a concessão de asilo baseia-se sobre a premissa sempre reiterada de que a República Federal da Alemanha não é um país de imigração.

Atualmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados tem colocados refugiados curdos iranianos, bem como inúmeros palestinos, em campos de refúgio na divisa do Iraque com a Síria (ONU, 2010, *online*). No último capítulo deste trabalho falar-se-á da questão dos apátridas e do refúgio em razão da nacionalidade, ou seja, vários grupos de indivíduos destituídos de sua nacionalidade, ou perseguidas em razão desta, que buscam refúgio em outros países, como no caso há pouco citado.

Conclui-se que nacionalidade não se confunde com nação, porque a primeira é vínculo jurídico-político que a pessoa mantém com o Estado, sendo este Estado-nação ou Estado multicultural. Uma pessoa pode se tornar nacional de um Estado estranho a ela culturalmente, como os filhos de estrangeiro, que ao nascerem no Brasil, têm direito a nacionalidade, mas cedo passam a residir em outro país, não criando laços culturais com o Estado. Já Nação é um

ideal de pertença, um sentimento de coletividade que os indivíduos mantêm uns com os outros. Portanto, é um aspecto muito mais sociológico do que jurídico-político.

2.3 Nacionalidade e cidadania

A confusão entre *nacionalidade* e *cidadania* precisa ser evitada. São duas matérias inter-relacionadas, mas que juridicamente não se confundem. O conceito de *cidadania*, entretanto, e frequentemente apresentado de forma vaga e imprecisa. Uns a identificam com a perda ou aquisição da nacionalidade; outros com os direitos políticos de votar e ser votado; e outros, ainda, como uma função da nacionalidade.

No Direito Constitucional, aparece o conceito comumente relacionado à nacionalidade e aos direitos políticos. Na Teoria Geral do Estado, por sua vez, aparece ligado ao elemento povo, como integrante constitutivo do Estado, contrapondo o conceito de nacional em face do estrangeiro. E a situação ainda mais se agrava quando se sabe que o termo cidadão é, também, recorrentemente invocado de forma descompromissada, no discurso e nos meios políticos de nosso tempo. Meirelles Teixeira (1991, p. 547-548) posiciona-se sobre o tema:

A nacionalidade determina a pertinência, ao indivíduo, de certos direitos e obrigações próprios do nacional; constitui a condição ou requisito básico para a condição de cidadão, isto é, do exercício de direitos políticos. Pode-se ser nacional sem ser cidadão (o menor, por exemplo), mas não pode ser cidadão (votar, ser votado) sem ser nacional. Aos nacionais corresponde à sua nacionalidade (por exemplo, ao brasileiro, a proteção da soberania brasileira, mesmo que ele se encontre no estrangeiro). E também certos deveres, como a prestação de serviço militar, a fidelidade ao Estado, etc.

A Enciclopédia Britânica distingue entre *national* e *citizen*, explicando que a nacionalidade é distinta da cidadania, este sendo termo usado para denotar o *status* dos nacionais que detêm todos os privilégios políticos. Antes que o Congresso americano lhes concedesse cidadania, no sentido total da palavra, os índios americanos eram referidos às vezes como *noncitizen nationals* (nacionais não-cidadãos). (DOLINGER, 2008, p. 158)

Celso Lafer (1991, p. 135) entende que o termo cidadania “pressupõe a nacionalidade, mas o nacional pode estar legalmente incapacitado para exercer a cidadania, ou seja, os seus direitos políticos”, como no caso do menor até atingir a maioria política, os interditados etc.

A ideia de cidadão, que, na Antiguidade clássica, conotava o habitante da cidade – o cidadão – firma-se, então, como querendo significar aquele indivíduo a quem se atribuem

direitos políticos; é dizer, o direito de participar ativamente da vida política do local onde se vive. Assim, por cidadania entendia-se a qualidade dos que puderam exercer direitos políticos. Sobre “virtude cívica” na Grécia antiga, ensina Arno Dal Ri Júnior (2003, p. 26-27) que:

É dado como certo, que os gregos não conheceram o termo cidadania, nem o significado que este adquiriu na modernidade. Porém [...] é possível reconhecer na noção de ‘virtude cívica’, um elemento com conteúdo e função semelhante ao da moderna cidadania [...]

[...] eram considerados cidadãos todos os homens livres que pertenciam ao grupo dos que contribuía ativamente à organização da comunidade. Além de possuidor de um vínculo de origem com o território da comunidade, o cidadão grego deveria ser homem, livre, de grande despojamento pessoal [...] em prol dos interesses da *polis*. Por conseguirem identificar os próprios interesses pessoais com o da cidade-Estado, estes eram considerados homens ‘virtuosos’ e ‘sábios’.

Na Antiguidade clássica, Roma foi a primeira cidade-Estado a instituir o conceito jurídico de cidadania e servindo-se dele como base para todo o seu ordenamento jurídico. O cidadão romano podia exercer determinados direitos, tais como o direito a *tria nomina*, ou seja, de possuir três nomes (*praenomen*, *nomen* e *cognomen*), e o de contrair matrimônio. Já quanto às obrigações perante o Estado, ele deveria pagar tributos e prestar o serviço militar.

Os juristas romanos consideravam a condição de cidadão como um direito perpétuo, no entanto, havia previsão no ordenamento jurídico romano para a perda da cidadania. A primeira hipótese se dava no caso de aquisição da cidadania de outra cidade-Estado. Já a segunda hipótese acontecia caso o cidadão perdesse sua liberdade.

Desde o momento em que Roma se transformou em Império, iniciou-se um gradual esvaziamento do conceito de cidadania. Do período que vai da queda do Império Romano até a coroação de Carlos Magno como imperador do Sacro Império Romano-Germânico, se efetiva a redução do *status* de cidadão à condição de súdito.

Mazzuoli (2009, p. 610-612) conta que o primeiro esboço do conceito que se tem hoje de *cidadania* está ligado intimamente ao surgimento dos direitos civis, no decorrer do século XVIII (chamado *Século das Luzes*), sob a forma de direitos de liberdade.

A concepção moderna de cidadania surge, então, quando ocorre a ruptura com o *Ancien Régime* absolutista, em virtude de ser ela incompatível com os privilégios mantidos pelas classes dominantes, passando o ser humano a deter o *status* de ‘cidadão’, tendo asseguradas, por um rol mínimo de normas jurídicas, a liberdade e a igualdade contra qualquer atuação arbitrária do então Estado-coator.

Como resultado da Revolução Francesa, apareceu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, sob a influência do discurso jurídico burguês. A revolução burguesa pretendeu deixar claro que não haveria Constituição onde não se tivesse assegurada a garantia dos direitos individuais. Buscou-se, então, situar em primeiro plano os direitos dos indivíduos, transformando-os de súditos a cidadãos, em repúdio à monarquia absolutista e sob o manto de uma república constitucional. A expressão “direitos do homem” significava o conjunto de direitos individuais, ao passo que a dicção “direitos do cidadão” expressa o conjunto dos direitos políticos, capacidade de votar e ser votado, como institutos essenciais à democracia representativa.

Assim, os vernáculos “homem” e “cidadão” recebiam significados diversos. Quer dizer, o cidadão teria um *plus* em relação ao homem, consistente na titularidade de direitos na ordem política, na participação da vida em sociedade e na detenção de riqueza, formando, então, uma casta especial e mais favorecida, distinta do resto da grande e carente massa popular, por sua vez considerados como simples indivíduos.

Por cidadãos deveriam ser entendidos os homens franceses (ou seja, seres humanos do sexo masculino) que podiam prover o seu sustento pelo próprio capital, isto é, que não tinham relação de dependência para com o capital de outrem. Em outras palavras, da condição de cidadãos estavam excluídas todas as mulheres, bem assim aqueles que não podiam prover o seu sustento pelo próprio capital, ou seja, todos os trabalhadores, empregados e hipossuficientes. As qualidades de pertencer ao sexo *masculino* e ser dotado de boas condições econômicas eram, portanto, fatores fundamentais para a participação ativa na vida da sociedade francesa do século XVIII.

T. H. Marshall (1967, p. 63-64), ao estudar o desenvolvimento da cidadania até o fim do século XIX, divide o seu conceito em três elementos: civil, político e social. O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual. O elemento político trata do direito de participar no exercício do poder político. Já o elemento social:

se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. [...]

Na Carta brasileira de 1824, por exemplo, falava-se, nos artigos. 6º e 7º, em cidadãos brasileiros, como querendo significar o nacional, ao passo que, nos artigos, 90 e 91, o termo

cidadão designava aqueles que podiam votar e ser votados. Esses últimos eram chamados de cidadãos ativos, pois gozavam de direitos políticos. Aqueles, por sua vez, pertenciam à classe dos cidadãos inativos, porque destituídos do direito de eleger e ser eleitos.

Jacob Dolinger (2008, p. 157-158) explica que os norte-americanos também confundem nacionalidade e cidadania, uma vez que a Emenda XIV à Constituição dos EUA proclama que “todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à sua jurisdição são cidadãos dos Estados Unidos[...]”, tendo então o vocábulo cidadão o mesmo valor de nacional. Só que, na verdade, a intenção do legislador ianque foi salvaguardar os direitos do negro americano que acabara de ser libertado da escravidão, deixando bem claro que todos são efetivamente cidadãos.

Com o aparecimento do Estado social nas primeiras décadas do século XX, as fronteiras da cidadania ampliaram-se ainda mais, aumentando as dificuldades de formulação de um conceito mínimo, capaz de entender, coerentemente, esse novo fenômeno em construção.

Esta ideia, entretanto, foi sendo gradativamente modificada quando do início do processo de internacionalização dos direitos humanos, nascido com a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. Passa-se a considerar como cidadãos, a partir daí, não só aqueles detentores dos direitos civis e políticos, mas, sim, todos os que habitam o âmbito da soberania de um Estado e desse Estado recebem uma carga de direitos (civis e políticos; sociais, econômicos e culturais) e deveres dos mais variados.

Nossas Constituições distinguem a nacionalidade da cidadania. A Constituição de 1946, em seu título IV – “Da Declaração de Direitos” – cujo capítulo I se intitulava “Da Nacionalidade e da Cidadania”, cuidava nos artigos 129 e 130 da aquisição e da perda da nacionalidade brasileira, enquanto o artigo 131 versava sobre os eleitores brasileiros, matéria atinente à cidadania.

A Constituição de 1988, no título relativo aos direitos fundamentais, tem um capítulo dedicado à “nacionalidade” e outro aos “direitos políticos”, compondo estes as características da cidadania. No capítulo sobre a nacionalidade, vem enunciando quem é brasileiro, como se adquire e quando se perde a nacionalidade brasileira (artigo 12), e no capítulo intitulado “Dos Direitos Políticos”, cuida-se dos direitos de votar e ser eleito – expressões da cidadania (artigo 14) – da sua perda e suspensão (artigo 15).

No artigo 1º, dentre os fundamentos da República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito, enunciam-se a soberania e a cidadania, esta como manifestação dos direitos políticos dos membros componentes do povo, conforme parágrafo único do mesmo artigo. No artigo 22, inciso XIII, estabelece a Constituição a competência da União para legislar sobre “nacionalidade, cidadania e naturalização”, em que a naturalização é redundante, eis que incluída na nacionalidade.

Dentre os atos legislativos para os quais a Constituição veda a delegação – artigo 68, §1º - figura a legislação sobre nacionalidade e sobre cidadania (inciso II), que estão igualmente discriminadas no inciso LXXI do artigo 5º ao tratar do mandado de injunção. Só o cidadão tem legitimidade para propor ação popular (artigo 5º, inciso LXXIII), para propor leis complementares e ordinárias (artigo 61) e para denunciar irregularidades perante o Tribunal de Contas da União (artigo 74, §2º).

Apesar de a Constituição só enunciar a condição de “cidadão” para os cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal (artigo 110) para os membros do Conselho de República (artigo 89, inciso VII) e para o Advogado-Geral da União (artigo 131, §1º), entende-se que a mesma condição se aplica a cargos em que a Constituição fala em “brasileiros”, como os ministros dos tribunais de contas da União (artigo 73, §1º), ministros do Superior Tribunal de Justiça (artigo 104, parágrafo único), juízes dos tribunais regionais federais (artigo 107), ministros do Tribunal Superior do Trabalho (artigo 111, §1º), ministros do Superior Tribunal Militar (artigo 123, parágrafo único). Cabe ressaltar que apesar de a Constituição não ter feito referência quanto à nacionalidade brasileira no caso dos juízes dos tribunais regionais do trabalho (artigo 115), entende-se que este cargo também é privativo de “brasileiros”.

O artigo 15, que cuida da perda ou suspensão dos direitos políticos, enuncia cinco hipóteses. A primeira cuida da perda de nacionalidade (cancelamento da naturalização, prevista no artigo 12, §4º, n. I), devendo-se atentar para o fato de que o mesmo ocorrerá para quem perder a nacionalidade por ter adquirido outra nacionalidade, por naturalização voluntária (n. II do mesmo artigo 12, §4º) – também aí se dará a perda dos direitos políticos, eis que, perdida a nacionalidade, perdida fica a cidadania. As outras quatro hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos, especificadas nos itens II a V do artigo 15, só tratam de perda da cidadania, mas não de perda da nacionalidade.

Hoje, a preocupação maior consiste em entender a cidadania não como mera abstração ou hipótese jurídica, mas como meio concreto de realização da soberania popular, entendida esta como poder determinante do funcionamento estatal. Não obstante esse anseio de mudança conceitual, os textos constitucionais de vários países ainda induzem à confusão entre nacionalidade e cidadania, inclusive no Brasil, onde a Constituição se refere a estas expressões em diversos dispositivos, atribuindo-lhes significados variados.

Pode-se considerar a nacionalidade como sendo o elo jurídico-político que liga o indivíduo a determinado Estado e a cidadania como a condição de exercício dos direitos constitucionalmente assegurados, que não mais se limita à mera atividade eleitoral ou ao voto, compreendendo também uma gama muito mais abrangente de direitos – por sua vez oponíveis à ação dos poderes públicos – e, também, deveres para com toda a sociedade etc. Cidadania, mais do que apenas a capacidade de votar e ser votado, é a plena capacidade civil de exercer os direitos civis, políticos e sociais previstos constitucionalmente.

A cidadania, assim considerada, consiste na consciência de participação dos indivíduos na vida da sociedade e nos negócios que envolvem o âmbito de seu Estado, alcançados, em igualdade de direitos e dignidade, pela convivência coletiva, com base num sentimento ético comum, capaz de torná-los partícipes do poder e garantir-lhes o acesso ao espaço público. São atos que comprovam o exercício da cidadania o desempenho de funções públicas, de atividades comerciais ou empresariais, o exercício do voto, a participação na vida da sociedade civil etc.

As prerrogativas conferidas pela cidadania aos nacionais normalmente (mas nem sempre) excluem a participação dos estrangeiros, principalmente no que tange às questões políticas privativas dos cidadãos do país em que se encontrem. Não obstante o Texto Constitucional brasileiro assegurar “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País [isso não significando que os estrangeiros não residentes não disponham de quaisquer meios para tutelar situações subjetivas, como apontam os autores constitucionalistas] a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (artigo 5º, *caput*), a própria Constituição reserva aos brasileiros o exercício de certos direitos públicos e privados, excluindo a participação dos estrangeiros.

Por outro lado, a nacionalidade é o conceito mais ligado aos aspectos internacionais do vínculo que liga o indivíduo a um Estado, distinguindo-o do estrangeiro, enquanto que a

cidadania tem características mais ligadas à participação social, esta última, como garantia do exercício dos direitos fundamentais (Constituição Federal de 1988, artigos. 1º, inciso II, e 14). Sob esse aspecto, a cidadania pressupõe nacionalidade, e é conceito menos amplo do que o de nacional.

2.4 Direitos fundamentais e nacionalidade

Os direitos fundamentais também sempre foram previstos nas constituições brasileiras. A Constituição do Império (1824) já consignava os direitos fundamentais de primeira geração quase integralmente. Ela, no entanto, não trazia o título *Declaração de Direitos*, comum nas demais constituições, mas *Das Disposições Gerais, e Garantias dos Direitos Civis e Políticos dos Cidadãos Brasileiros*, com disposições sobre a aplicação da Constituição, sua reforma, natureza de suas normas e o art. 179, com 35 incisos, dedicados aos direitos e garantias individuais, especialmente.

Já a Constituição de 1891 abria a Seção II do Título IV com uma Declaração de Direitos, onde assegurava a brasileiros e estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança e à propriedade nos termos dos 31 parágrafos do art. 72, acrescentando algumas garantias funcionais e militares nos arts. 73 a 77 e indicando no art. 78, que a enumeração não era exaustiva, regra que passou para as constituições subsequentes. Ela, basicamente, só continha os chamados direitos e garantias individuais.

Foi desde a Constituição de 1934 que, não só os direitos e garantias individuais estarão previstos, mas também os de nacionalidade e os políticos. Além disso, que, na esteira das constituições de pós-Primeira Guerra Mundial, reconheceu os direitos econômicos e sociais do homem, ainda que de maneira pouco eficaz, no Título “Da Ordem Econômica e Social”. Aliás, já no *caput* do art. 133, que arrola os tradicionais direitos e garantias individuais, à inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, adita também a inviolabilidade aos direitos à subsistência, elevando, por conseguinte, esta também à categoria dos direitos fundamentais do homem.

Essa Constituição durou pouco mais de três anos, pelo que nem teve tempo de ter efetividade. A ela sucedeu a Carta de 1937, ditatorial na forma, no conteúdo e na aplicação. A Constituição de 1946 trouxe o Título IV sobre a *Declaração dos Direitos*, com dois capítulos: um sobre a *Nacionalidade e a Cidadania* e outro sobre os *Direitos e Garantias Individuais*

(arts. 129 a 144). O *caput* do art. 141, sobre os direitos e garantias individuais, não incluía o direito à subsistência. Em seu lugar, colocara o *direito à vida*. Assim fixou o enunciado que se repetiu na Constituição de 1967 (art. 151) e sua Emenda 1/69 (art. 153), assegurando os direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos parágrafos que se seguiam ao *caput* do artigo.

Na de 1946, o direito à subsistência se achava inscrito no parágrafo único do art. 145, onde assegurava a todos trabalho que possibilitasse existência digna. Aparecem nela, como nas de 1967 e 1969, os direitos econômicos e sociais, mais bem estruturado do que na de 1934, em dois títulos: um sobre a ordem econômica e outro acerca da família, da educação e da cultura. O Título II cuidava da *Declaração de Direitos*, com cinco capítulos: I – *Da Nacionalidade*; II – *Dos Direitos Políticos*; III – *Dos Partidos Políticos*; IV – *Dos Direitos e Garantias Individuais*; V – *Das Medidas de Emergência, do Estado de Sítio e do Estado de Emergência*. Os direitos econômicos e sociais constavam de dois Títulos: III – *Da Ordem Econômica e Social* e IV – *Da Família, da Educação e da Cultura*.

Já a Constituição de 1988 começa seu texto com um título sobre os princípios fundamentais, e logo introduz o Título II – *Dos Direitos e Garantias Fundamentais*, nele incluindo os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos (Cap. I), os Direitos Sociais (Cap. II), os Direitos da Nacionalidade (Cap. III), os Direitos Políticos (Cap. IV) e os Partidos Políticos (Cap. V).

Antes de começar o estudo dos direitos fundamentais, cabe fazer distinção entre as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Pérez Luño (2005, p. 32) explica que a dicção “direitos fundamentais” (*droit fondamentaux*) apareceu em França, em 1770, no movimento político e cultural que conduziu a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789. E na Alemanha, sob o título *Grundrechte*, articulavam o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado, e que serviam de fundamento para toda a ordem jurídico-política.

Daí veio o costume da doutrina de chamar de “direitos fundamentais” os direitos humanos positivados nas constituições dos Estados. Enquanto isso, “direitos humanos” era mais apropriado para os direitos previstos em declarações ou convenções internacionais. Esse também é o entendimento de Ingo Wolfgang Sarlet (2007, p. 35-36). Sobre o assunto, José Afonso da Silva (2008, p. 178) assinala que:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, *no nível do direito positivo*, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualitativo *fundamentais* acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem mesmo sobrevive; *fundamentais do homem* no sentido de que a todos, por igual, devem ser, não apenas formalmente reconhecidos, mas concreta e materialmente efetivados. Do *homem*, não como o macho da espécie, mas no sentido de pessoa humana. *Direitos fundamentais do homem* significa *direitos fundamentais da pessoa humana* ou *direitos fundamentais*. É com esse conteúdo que a expressão direitos fundamentais encabeça o Título II da Constituição, que se completa, como direitos fundamentais da pessoa humana, expressamente, no art. 17. (grifo original)

Ana Maria D'Ávila Lopes (2001, p. 35) conceitua direitos fundamentais como sendo “os princípios jurídicos e positivamente vigentes em uma ordem constitucional que traduzem a concepção da dignidade humana de uma sociedade e legitimam o sistema jurídico estatal”. Suas características são função dignificadora, natureza principiológica, elementos legitimadores, normas constitucionais e historicidade.

A função dignificadora é o princípio da dignidade humana, fundamento destes direitos, não só na relação Estado-indivíduo, como nas demais relações da vida do cidadão. Eles têm natureza principiológica, pois servem de fundamento para dirimir conflitos de toda sorte. São elementos legitimadores, já que fundamentam o sistema jurídico. Normas constitucionais porque se encontram positivadas na Constituição. E historicidade, porque ao surgirem vão refletindo a concepção de dignidade humana da sociedade que as regula. (LOPES, 2001, 37)

Pedro Lenza (2009, p. 672) apresenta outras características para os direitos fundamentais: universalidade, limitabilidade, concorrência, irrenunciabilidade, inalienabilidade e imprescritibilidade. Universais porque se destina a todos indiscriminadamente. Limitáveis porque não são direitos absolutos. Concorrentes porque podem ser exercidos cumulativamente. Irrenunciáveis porque ninguém pode renunciar a eles, o que pode acontecer é o não-exercício do direito. Inalienáveis porque são indisponíveis, e por não terem conteúdo econômico-patrimonial não podem ser alienados. Imprescritíveis porque são sempre exercíveis, não a prazo para a utilização.

Normalmente os direitos fundamentais são classificados em gerações. Os de primeira geração dizem respeito às liberdades públicas e aos direitos políticos, ou seja, direitos civis e políticos que traduzem o valor de liberdade. Os de segunda geração, também chamados de direitos sociais, culturais e econômicos, correspondem aos direitos de igualdade. Os de

terceira são dos direitos de solidariedade, ou seja, o direito a um meio ambiente saudável, os direitos do consumidor etc. Há quem fale em direitos de quarta geração:

[...] segundo orientação de Noberto Bobbio, referida geração de direitos decorreria dos avanços no campo da **engenharia genética**, ao colocarem em risco a própria existência humana, através da manipulação do patrimônio genético. Segundo o mestre italiano: ‘[...] já se apresentam novas exigências que só poderiam chamar-se de direitos de **quarta geração**, referentes aos efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulação do patrimônio genético de cada indivíduo’. (LENZA, 2009, p. 670-671) (grifo original)

As normas que tratam dos direitos fundamentais são aquelas que revelam, com maior ênfase, os princípios e valores que devem guiar a interpretação constitucional. Ana Cristina Costa Meireles (2008, p. 65) acentua que elas garantem um *status* que lhes retira da tradicional dicotomia Direito Público e Privado e do qual resultam as seguintes inovações constitucionais: a) irradiação dos direitos fundamentais a toda a esfera do Direito Privado; b) elevação de tais direitos à categoria de princípios, passando a se constituir o mais importante pólo de eficácia normativa da Constituição; c) eficácia vinculante com relação aos três poderes; d) aplicabilidade direta e imediata dos direitos fundamentais; e e) fonte de inspiração, impulso e diretriz para a legislação, a administração e a jurisdição.

John Rawls (2004, p. 104), por sua vez, defende que os direitos humanos “estabelecem um padrão necessário, mas não suficiente, para a decência das instituições políticas e sociais” e que ao fazê-lo “limitam o Direito nacional admissível de sociedades com boa reputação em uma Sociedade dos Povos razoavelmente justa”.

O reconhecimento dos direitos fundamentais do homem nas declarações de direitos é coisa recente, mas suas possibilidades não se esgotam, pois, conforme a Humanidade evoluir, surgirão outros direitos. Ao longo da História, os direitos humanos foram sendo declarados em documentos clássicos, tais como a Magna Carta inglesa de 1215, a lei do *Habeas Corpus*, de 1679, a *Bill of Rights*, de 1689, a Declaração de Independência e Constituição dos EUA, de 1776, a Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, a Constituição mexicana, de 1917, e a Constituição alemã, de 1919.

A primeira declaração de direitos fundamentais, em sentido moderno, foi a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, que era uma das treze colônias inglesas na América do Norte. Essa declaração é de 12 de janeiro de 1776, sendo anterior à Declaração de Independência dos EUA. Ambas, contudo, inspiradas nas teorias iluministas, consubstanciavam as bases dos direitos do homem, tais como: todos os homens são por

natureza igualmente livres e independentes; e todo poder está investido no povo, e, portanto, dele deriva, e os magistrados são seus depositários e servos, e a todo tempo por ele responsáveis.

Basicamente, preocupava-se com a estrutura de um governo democrático, com um sistema de limitação de poderes. Os textos ingleses anteriores apenas tiveram por finalidade limitar o poder do rei, proteger o indivíduo contra a arbitrariedade deste e firmar a supremacia do Parlamento. As Declarações de Direito, iniciadas com a da Virgínia importam em limitações do poder do Estado como tal, inspiradas na crença na existência de direitos naturais e imprescritíveis do homem.

A Constituição dos EUA, de 1787, não continha inicialmente uma declaração dos direitos fundamentais do homem. Sua entrada em vigor, contudo, dependia da ratificação de pelo menos nove dos treze Estados independentes, para que tais Estados soberanos se tornassem um Estado Federal. Só que alguns somente concordaram em aderir a esse pacto se houvesse na Constituição uma Carta de Direitos. Daí o surgimento das conhecidas emendas a Constituição dos EUA que preveem uma série de direitos fundamentais.

Já o que diferenciou a Declaração Francesa de 1789 das proclamadas na América do Norte foi sua vocação universalizante. Sua visão universal dos direitos do homem constituiu uma de suas características marcantes. Os direitos fundamentais aqui são de todos os homens e não só dos cidadãos de um Estado (Do Bom Povo da Virgínia); é a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão.

Com a Segunda Guerra Mundial, as atrocidades e os abusos praticados contra os indivíduos impulsionaram a criação de normas e princípios capazes de assegurar o respeito à dignidade humana. Ocorreu a universalização dos direitos humanos, fazendo com que os Estados consentissem em submeter ao controle da comunidade internacional o que até então era do seu domínio reservado. Este processo ocorreu mediante a criação de uma sistemática internacional de monitoramento e controle – a chamada *international accountability*. (PIOVESAN, 2008, p. 157)

A Carta da Organização das Nações Unidas - ONU de 1945, em seu art. 55, estabelece que os Estados-partes devem promover a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. E, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos do Homem veio a definir e fixar o elenco dos direitos e liberdades fundamentais a serem garantidos. Para Paulo

Bonavides (1996, p. 526); a previsão destes direitos na Declaração Universal de 1948 “Foi tão importante para a nova universalidade dos direitos fundamentais o ano de 1948 quanto o de 1789 o fora para a velha universalidade de inspiração liberal”. Isto porque:

[...] essas Declarações fizeram vingar um gênero de sociedade democrática e consensual, que reconhece a participação dos governados na formação da vontade geral e governante. Ergueram-se desse modo conceitos novos de legitimação da autoridade, dos quais o mais importante vem a ser aquele que engendrou a chamada teoria do poder constituinte [...] (BONAVIDES, 1996, p. 528)

Acontece que, por não ser um tratado internacional, a Declaração Universal, em si mesma, não apresentava força jurídica obrigatória e vinculante. Instaurou-se, então, uma larga discussão sobre qual seria a maneira mais eficaz de assegurar o reconhecimento e a observância universal dos direitos nela estão previstos. Entendeu-se que a Declaração deveria ser “juridicizada” sob a forma de tratado internacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional. É o que ensina Flávia Piovesan (2008, p. 158):

Esse processo de ‘juridicização’ da Declaração começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois tratados internacionais distintos – o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – que passaram a incorporar os direitos constantes da Declaração Universal. Ao transformar o dispositivo da Declaração em previsões juridicamente vinculantes e obrigatórias, os dois pactos internacionais constituem referência necessária para o exame do regime normativo de proteção internacional dos direitos humanos.

Formou-se, então, a Carta Internacional dos Direitos Humanos, *International Bill of Rights*, integrada pela Declaração Universal de 1948 e pelos dois pactos internacionais de 1966. Inaugura-se, com efeito, o sistema global de proteção desses direitos, ao lado do qual já se delineava o sistema regional de proteção, nos âmbitos europeu, interamericano e, posteriormente, africano. Estes tratados internacionais de direitos humanos não objetivam estabelecer o equilíbrio de interesses entre os Estados, mas sim garantir o exercício de direitos e liberdades fundamentais aos indivíduos. Aqui, o Estado tem a responsabilidade primária pela proteção desses direitos humanos, ao passo que a comunidade internacional tem a responsabilidade subsidiária.

Os tratados consagram os parâmetros protetivos mínimos, cabendo ao Estado, em sua ordem jurídica interna, pô-los em prática, sempre ampliando o catálogo dos direitos, e nunca o diminuindo. Os pactos internacionais de Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, embora tenham sido aprovados em 1966, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, entraram em vigor apenas dez anos depois, 1976, pois, somente neste ano, alcançaram o número de ratificações necessárias. Segundo o sítio do Alto Comissariado das

Nações Unidas (ONU, 2010, *online*), 162 Estados já aderiram ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e 159 Estados aderiram ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Apesar do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos fazer menção ao direito da criança de adquirir uma nacionalidade, esta omitiu a previsão sobre nacionalidade que existe na Declaração Universal de 1948 (2010, *online*), no seu artigo XV: “1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade; 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”. Sobre o assunto, Fábio Konder Comparato (2008, p. 283) leciona que:

Sem dúvida, após a Declaração e antes de serem adotados os Pactos, duas convenções internacionais tiveram por objeto garantir a proteção jurídica às pessoas despidas de nacionalidade: a Convenção de 28 de setembro de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas, [...] e a Convenção sobre a Redução da Condição de Apátrida, datada de 30 de agosto de 1961. Mas esse processo na regulação da matéria não explica nem justifica a ausência da proclamação desse direito nos Pactos de 1966, elaborados justamente, para serem a Carta Internacional dos direitos humanos naquele momento histórico. A lacuna é grave, porque, como foi assinalado, a situação dos que tiveram sua nacionalidade cancelada pelos Estados totalitários, e não conseguiram ser admitidos como nacionais de outro país durante o período conturbado dos anos 30 e 40, ilustrou de modo trágico a perda da condição de pessoa humana na comunidade universal. É obvio que a disposição genérica do artigo 16 do Pacto sobre Direitos Civis e Políticos não supre a inexistência de uma norma específica sobre o direito de toda pessoa a ter uma nacionalidade, nem o de preferir a condição de apátrida.

Antes desses documentos internacionais citados, o primeiro, de caráter multinacional, declarando os direitos do homem foi a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, cujo texto agasalha a maioria dos direitos individuais e sociais inscritos na Declaração Universal de 1948. José Afonso da Silva (2008, p. 166) ressalta que ela foi aprovada pela IX Conferência Internacional Americana, reunida em Bogotá, de 30 de março a 2 de maio de 1948, antecedendo, assim, à ONU cerca de oito meses, e que na mesma Conferência, foi aprovada também a Carta Internacional Americana de Garantias Sociais, consubstanciando os direitos sociais do homem americano.

A declaração mais importante, no entanto, foi a Convenção Americana de Direitos Humanos, chamada de Pacto de São José da Costa Rica, adotada nesta cidade em 22 de novembro de 1969, juntamente como seus meios de proteção: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, prevista na Resolução VIII, da V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (Santiago do Chile, agosto de 1959); e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, que vigora desde 18 de junho de 1978. O Brasil, porém, só aderiu ao Pacto em

1992, já que nas décadas de 1960 e 1970 estava submetido a um regime ditatorial militar que, como diversos regimes latino-americanos, não respeitava os direitos individuais dos nacionais. É o que explica Luiz Alberto David Araújo (2010, p. 119):

[...] A Convenção foi produzida em 1969, portanto, há mais de trinta anos. Há, portanto, evidente defasagem entre as idéias afirmadas no texto e a situação atual. E, especialmente em ambiente turbulento como o americano, os direitos alardeados passam por problemas de cumprimento e efetividade nos sistemas internos. Não podemos deixar de anotar que Brasil, Chile, Argentina, Uruguai e Paraguai, por exemplo, passaram por ditaduras onde era muito difícil a implementação de um sistema democrático de proteção. Os direitos humanos eram violados com frequência. E, além disso, havia, como já comprovado, uma cooperação entre os Estados para a manutenção de tais regimes ditatoriais. [...]

O sistema global, por sua vez, foi ampliado com o advento de vários tratados multilaterais de direitos humanos, pertinentes a determinadas e específicas violações de direitos, como o genocídio, a tortura, a discriminação racial, a discriminação contra as mulheres, a violação dos direitos das crianças, entre outras formas específicas de violação. O direito à nacionalidade está previsto nos principais tratados internacionais direitos humanos.

2.4.1 Tratados internacionais de direitos humanos e a Constituição Federal de 1988

O artigo 5º, §2º, da Constituição assinala que os direitos e garantias nela previstos “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Portanto, parte doutrina tende a interpretar que os direitos humanos previstos nos tratados internacionais de que o Brasil é signatário estão inclusos no catálogo de direitos constitucionalmente protegidos. No entanto, o Supremo Tribunal Federal – STF, jamais admitiu essa leitura do §2º. Para essa Corte, os direitos humanos decorrentes de tratados internacionais, que entraram no ordenamento jurídico pátrio, têm força de mera lei ordinária, sem poder constitucional vinculante.

Com a Emenda Constitucional n. 45/2004, que acrescentou o §3º ao artigo 5º, onde prevê que os tratados internacionais de direitos humanos aprovados, em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas à Constituição, reforçou-se o entendimento do STF de que os tratados de proteção a direitos humanos anteriores à emenda teriam força de lei ordinária federal. Defende-se aqui, no entanto, o entendimento de Flávia Piovesan, André de Carvalho Ramos e Valério Mazzuoli, de que estes direitos são de hierarquia constitucional sim. Neste

sentido, Piovesan (2008, p. 76) assinala:

Reitere-se que, por força do art. 5, §2º, todos os tratados de direitos humanos, independentemente do quorum de sua aprovação, são materialmente constitucionais, compondo o bloco de constitucionalidade. O *quorum* qualificado está tão-somente a reforçar tal natureza, ao adicionar um lastro formalmente constitucional aos tratados ratificados, propiciando a ‘constitucionalização formal’ dos tratados de direitos humanos no âmbito jurídico interno. Como já defendido por este trabalho, na hermenêutica emancipatória dos direitos há que imperar uma lógica material e não formal, orientada por valores, a celebrar o valor fundante da prevalência da dignidade humana. À hierarquia de valores deve corresponder uma hierarquia das normas, e não o oposto. Vale dizer, a preponderância material de um bem jurídico, como é o caso de um direito fundamental, deve condicionar a forma no plano jurídico-normativo, e não ser condicionado por ela.

Portanto, em razão da sua natureza material de Direito Constitucional, os tratados internacionais sobre direitos humanos tais, como o a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002), a Convenção sobre Nacionalidade da Mulher Casada (Decreto 64.216, de 18 de março de 1969), ou a Convenção de Haia sobre Nacionalidade (Decreto 21.798, de 06 de setembro de 1932), no que não se chocam com a ordem constitucional vigente, ampliam o catálogo de direitos fundamentais da Constituição.

2.4.2 Tribunal Penal Internacional e a entrega de nacionais

O interesse deste estudo é sobre a possibilidade de entrega de nacionais pelo governo ao Tribunal Penal Internacional. Em 1998, foi realizada a Conferência de Plenipotenciários em Roma, que resultou na adoção da versão final do tratado que criava o TPI por 120 países que o assinaram. Dos 148 que estavam representados nesta Conferência – 21 se abstiveram, e apenas sete votaram contra a adoção do tratado.

O art. 126 do Estatuto estabeleceu que o TPI entraria em vigor somente após o depósito de 60 instrumentos de ratificação pelos países que o assinaram até 31.1.2000. Este fato ocorreu em 11.04.2002. Ele está vigente no Brasil e foi aprovado pelo Decreto Legislativo 112, de 06.06.2002, e promulgado pelo Decreto 4.388, de 25.09.2002. É importante recordar que o Estatuto não permite que se façam quaisquer reservas de suas cláusulas (art. 120).

Há, porém, autores que dizem existir, aparentemente, incompatibilidades entre o Estatuto de Roma e algumas normas fundamentais consagradas pela Constituição Federal de 1988. Entre elas está a proibição da extradição de nacionais por parte do Brasil, enquanto o Estatuto prevê essa entrega (ER, art. 89). Sobre o assunto, Alessandra Hernandes anota:

No que se refere à extradição, convém acentuar que o próprio Estatuto de Roma diferencia a extradição do ato de entrega (*surrender*). De acordo com o Estatuto, ‘por ‘entrega’ se entenderá a entrega de um indivíduo por um Estado ao Tribunal, em conformidade com o disposto no presente Estatuto’; e ‘ por ‘extraditado’ se entenderá a entrega de um indivíduo por um Estado a outro, em conformidade com o disposto em um tratado, convenção ou no direito interno’. (ER, art. 102, alíneas ‘a’ e ‘b’). (HERNANDES, 2004, p. 63)

Esse é o entendimento de Flávia Piovesan (2009, p. 175-176) que pensa ser uma questão de conflito aparente. Para ela “a extradição implica a rendição de uma pessoa por um Estado a outro Estado, enquanto que a entrega importa na rendição de uma pessoa por um Estado a um tribunal internacional, cuja jurisdição esse Estado tenha reconhecido”. E conclui, dizendo que:

[...] Um Estado, ao reconhecer a jurisdição de um tribunal internacional, não está formando uma nova entidade soberana e autônoma, perante a qual terá que se proteger, como o faz diante de outro Estado. Estará, ao contrário, formando uma entidade que consistirá em uma extensão de seu poder soberano e que refletirá a intenção conjunta de vários Estados em colaborar para a consecução de um escopo comum, tangente à realização da justiça. [...]

Portanto, de acordo com essa distinção, o Estatuto de Roma não colide com a CF/88. O Tribunal Penal Internacional não se trata de outro Estado, mas sim de uma organização internacional que representa a comunidade dos Estados e que o Brasil ajudou a constituir. Wagner Menezes (2005, p. 73) destaca o fato de que o Tribunal, por seguir o princípio da complementaridade, “só será acionado para intervir quando as autoridades nacionais se mostrarem incapazes ou omissas no sentido de julgar esses crimes no âmbito de seu território”. E continua discorrendo sobre a importância do Tribunal Penal Internacional:

O pleno funcionamento do TPI é um grande avanço para o Direito Internacional dentro desta nova contextualização internacional, e muda os paradigmas da disciplina. Não é mais um mero acontecimento a povoar o cenário mundial. Ele preenche uma lacuna na evolução do Direito Penal Internacional como uma jurisdição de caráter permanente e vocação internacional para julgar violações cometidas não só pelos Estados, mas também por indivíduos, contra ordem internacional.

Acerca da soberania dos Estados que aderiram ao Tribunal Penal Internacional, assim entende Jorge Oliveira (2004, p. 519):

[...] Ora, se um Estado soberano, livre de qualquer tipo de pressão, decide aderir a um tratado internacional, deve aceitar as imposições deste tratado, não como ente subalterno na comunidade mundial, mas como um sujeito igual de direito internacional. Trata-se na verdade, não de abrir mão da soberania, mas de, no exercício pleno da soberania, reconhecer a competência de um órgão internacional para assuntos cuja competência era tratada internamente. Isto, motivado pelo interesse de formar, na comunidade internacional, entre aqueles que vislumbram

como prioridade as obrigações voltadas à manutenção da convivência pacífica, ao fortalecimento das relações de cooperação e ajuda mútua. Neste contexto, há que se destacar mais uma vez o compromisso expresso constitucionalmente pelo Estado brasileiro de pugnar em favor dos direitos humanos. Sendo assim, aceitar cooperar com um organismo internacional em favor dos direitos humanos é, ao mesmo tempo, cumprir o texto constitucional e exercitar a soberania. Talvez seja mesmo o caso de considerar-se este compromisso internacional uma espécie de garantia de direitos que poderão um dia ser violados.

Portanto, pensa-se que a criação do Tribunal Penal Internacional não fere o direito do nacional de não-extradição, pois aqui o que ocorre é a entrega do nacional a um órgão de jurisdição internacional da qual o Brasil faz parte, portanto, integrante do mesmo sistema jurisdicional, para ser julgado. É o que a Constituição prevê no §4º do artigo 5º: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão”.

3 AQUISIÇÃO E PERDA DA NACIONALIDADE

Apesar de os Estados terem a liberdade para definir quais serão as normas relativas à atribuição de sua nacionalidade, as semelhanças encontradas nos diferentes ordenamentos permitem identificar institutos comuns. Portanto, a nacionalidade pode ser de duas espécies originária (primária ou atribuída) e adquirida (secundária, derivada ou de eleição).

A definição da nacionalidade primária vincula-se a dois critérios predominantes: *jus soli(s)* (local de nascimento) e o *jus sanguinis* (nacionalidade dos pais à época do nascimento), ou ainda de qualquer relação tida pelo Estado como suficiente para se atribuir a alguém a nacionalidade. A secundária, que se verifica sempre após o nascimento, se obtém mediante naturalização – ato de vontade do indivíduo, que adquire livremente no decorrer de sua vida, não podendo ser imposta pelo Estado. Este apenas a aceita e a concede, de acordo com seu Direito interno, em substituição da nacionalidade de origem.

3.1 Espécies de nacionalidade e critérios da aquisição

No estudo da nacionalidade originária, tem-se o critério do *jus soli(s)*, também conhecido como critério territorial. Aqui o indivíduo adquire a nacionalidade do Estado em que nasce, independentemente da nacionalidade dos ascendentes. Teve origem na Idade Média, com o feudalismo, no qual a ideia dominante era manter o indivíduo preso à terra, ao solo, como ensina Pontes de Miranda (1967, p. 399).

Foi adotado, em outro momento histórico, pelos Estados novos, que surgiram com a independência das antigas colônias europeias, pois estas necessitavam formar povo próprio, desvinculado de outros entes estatais, além de que receberam muitos imigrantes nos anos que se seguiram. O *jus soli* permitiu rápida integração dos indivíduos com o Estado onde nasceram e evitando que a manutenção de vínculos com o ente de origem pudesse ameaçar a integridade do Estado que os recebia.

Esse critério de atribuição da nacionalidade não se aplica aos filhos de agentes de Estados estrangeiros, como diplomatas, cônsules, chefes de missão diplomática etc., já que

tais indivíduos estão intimamente ligados à nacionalidade de seu país e à sua respectiva função pública. Portanto, os filhos de agentes de Estados estrangeiros nascidos no Brasil não terão sua nacionalidade atribuída pelo critério do *jus soli*, mas sim pelo *jus sanguinis*, que é o outro critério de atribuição da nacionalidade originária. Francisco Rezek (2010, p. 192), no entanto, apresenta uma exclusão a esta regra:

Há, na exceção ao *jus soli*, outro aspecto relevante, em torno do qual ou autores não discrepam: os pais, estrangeiros, devem estar a serviço do país cuja nacionalidade possuem para que incorra a atribuição da nacionalidade brasileira. Seria brasileiro, dessa forma, o filho de um egípcio que cuidasse no Brasil da representação de Catar ou Omã. A quem estranhe essa particularidade, convém lembrar que o constituinte não tendenciou abrir exceção ao *jus soli* senão quando em presença de uma contundente presunção de que o elemento aqui nascido terá outra nacionalidade, merecedora, por razões naturais, de sua preferência, e de que assim a atribuição da nacionalidade local iria originar quase que seguramente uma incômoda bipatria, a seu tempo resolvida em favor da nacionalidade a cujo serviço se encontram, a presunção perde sua energia, de modo que a recusa da nacionalidade local *jure soli* poderia não raro dar origem a uma situação que a todo custo tem de ser evitada, qual seja a apatria de um natural do Brasil.

Isto significa dizer que, só não receberá a nacionalidade brasileira o filho de estrangeiros que estejam no Brasil a serviço do seu país de origem. Se estiverem estes a serviço de um terceiro Estado, seus filhos aqui nascidos serão considerados brasileiros natos.

Pelo critério do *jus sanguinis*, a nacionalidade é atribuída de acordo com a nacionalidade dos pais ou de outros ascendentes, independentemente do local onde nasça o indivíduo. É o critério mais antigo, com registro de sua existência no Egito, no povo hebreu e na Grécia Antiga. É adotado predominantemente por Estados marcados pela emigração, permitindo a manutenção do vínculo dos emigrantes com o Estado de origem. Sobre o assunto, Pinto Ferreira (1989, p. 227) leciona:

A Constituição do Império adotou o princípio do *jus soli* (art. 6º, 1º), embora temperado com o do *jus sanguinis* (art. 6º, 2º), quando favorável à nacionalidade brasileira. As demais constituições seguiram esta linha ideológica de modo genérico. A Constituição do Império (art. 6º, 5º) admitia a naturalização, o que também ocorreu com as constituições subseqüentes. A primeira lei de naturalização do Brasil foi editada em 23 de outubro de 1832, mas no Império o Legislativo outorgava naturalizações mediante resoluções especiais.

Não obstante as regras sobre a nacionalidade originária estarem bem delineadas, o antagonismo existente na aplicação de um ou outro critério – *jus sanguinis* e *jus soli* – faz com que surjam inúmeros conflitos de leis, dando ensejo aos casos em que o indivíduo nasce sem nacionalidade alguma ou com mais de uma nacionalidade, pois nenhum, ou quase nenhum Estado soberano adota rigidamente uma ou outra regra, optando, quase sempre, pela

escolha de um desses critérios como regra geral, admitindo exceções permissivas de atribuição da nacionalidade pelo outro.

Jacob Dolinger (2008, p. 162-163) expressa que há um entendimento no sentido de que o domicílio (*jus domicilii*) deve servir como critério autônomo para a aquisição de nacionalidade, como que um “usucapião aquisitivo” a favor de quem se encontra domiciliado em país por tempo determinado. Sobre o tema discorre Gustavo Ferraz de Campos Monaco (2002, p. 39):

O domicílio é critério caracterizador da população de determinado Estado, ao passo que a nacionalidade torna súditos daquele Estado os indivíduos que a adotarem. ‘Pela nacionalidade converte-se a pessoa em súdito permanente do Estado; pelo domicílio, passa a fazer parte da população de um Estado, como súdito temporário’. [...]

Na aquisição originária da nacionalidade, o domicílio tão-somente serve como um dos elementos componentes da aquisição da nacionalidade, como na hipótese do filho de brasileiros que nasce no exterior e que vem residir no Brasil (CF/88, artigo 12, I, *c*); já na nacionalidade secundária o domicílio pode, efetivamente, se tornar elemento assegurado da naturalização (CF/88, artigo 12, II, *b*).

No âmbito dos conflitos internacionais de nacionalidade, porém, o domicílio serve como critério de solução. Exemplo disto é o artigo 5º, da Convenção sobre Nacionalidade de Haia, 1930, ao dispor que em um terceiro Estado o indivíduo que possui várias nacionalidades terá reconhecida a nacionalidade do país no qual tenha sua residência habitual e principal.

A nacionalidade secundária (ou adquirida) é aquela atribuída depois do nascimento (e não em razão deste), normalmente em decorrência da manifestação de vontade do Estado em concedê-la e da vontade do indivíduo em adquiri-la, obedecidos certos requisitos legais. Aqui, o elemento “vontade” tem papel fundamental. A liberdade individual na aquisição secundária de nacionalidade é a expressão do direito de mudar e de não mudar de nacionalidade. Francisco Rezek (2010, p. 194) sobre o tema exprime:

Se, ao contrair matrimônio com um francês, uma brasileira é informada de que lhe concede a nacionalidade francesa em razão do matrimônio, a menos que, dentro de certo prazo, compareça ela ante o juízo competente para, de modo expresso, recusar o benefício, sua inércia não importa naturalização voluntária. Não terá havido de sua parte, conduta específica visando à obtenção de outro vínculo pátrio, uma vez que o desejo de contrair matrimônio é, por natureza, estranho à questão da nacionalidade. Nem se poderá imputar procedimento ativo a quem não mais fez que calar. Outra seria a situação se, consumado o matrimônio, a autoridade estrangeira oferecesse, nos termos da lei, à nubente brasileira a nacionalidade do marido, mediante simples

declaração de vontade, de pronto reduzida a termo. Aqui teríamos autêntica naturalização voluntária, resultante de procedimento específico – visto que o benefício não configurou efeito automático do matrimônio –, e de conduta ativa, ainda que consistente no pronunciar de uma palavra de aquiescência.

O direito de mudar seria o direito de perder. Quando um indivíduo requer naturalização em um país, geralmente, se exige que este renuncie à nacionalidade anterior; e o direito de adquirir, que a rigor não se trata de um direito subjetivo, pois, geralmente, a outorga de nacionalidade derivada depende de concessão dada pelos Estados, que a decidem discricionariamente. Pode haver, contudo, hipóteses de naturalização que não dependem da vontade do governo, como, no Direito brasileiro, a hipótese do artigo 12, II, letra *b*, da Constituição Federal de 1988, e do artigo 145, II, *b*, n. 1 e 2, da Constituição Federal de 1967/69.

Certas legislações admitem a renúncia tácita da nacionalidade, que ocorre quando o cidadão naturalizado volta a seu país de origem e lá permanece além de determinado período, considerando-se ter renunciado à nacionalidade que adquirira mediante a naturalização.

Já o direito de não mudar seria o direito de não adquirir, que se manifesta principalmente nos casos de cessão ou anexação de território. Na Europa, era comum a nova soberania impor sua nacionalidade às pessoas domiciliadas no território anexado, o que representava desrespeito à autonomia da vontade da pessoa.

O direito de não mudar também se manifesta no direito de não perder. Na hipótese do território anexado, as pessoas nele domiciliadas não estão obrigadas a adquirir a sua nacionalidade do Estado anexante; têm elas o direito de manter sua nacionalidade original, desde que o respectivo Estado não tenha desaparecido com a anexação.

No caso *Romano v. Comma*, julgado pela *Egyptian Mixed Court of Appeal* em 1925, foi decidido em relação ao Vaticano, cujo território fora anexado à Itália em 1870, que todos os nacionais do Estado anexado haviam-se tornado automaticamente cidadãos do Estado anexador, sem necessidade de uma declaração expressa de sua parte, não havendo opção de nacionalidade nos casos em que o antigo Estado desaparece inteiramente. Hoje em dia, deve-se conceder à pessoa a opção entre aceitar a nacionalidade do Estado anexador, manter a nacionalidade original, ou tornar-se apátrida e ficar sob a égide dos instrumentos internacionais que protegem os sem pátria, situação esta que não é ideal. (DOLINGER, 2008, p. 164-165)

A anexação de um Estado por outro e seu desaparecimento levam à aquisição da nacionalidade do novo ente estatal pelos cidadãos do antigo Estado, o que também ocorre na unificação. Quando apenas parte de um ente estatal passa à soberania de outro Estado, os indivíduos que vivem na região transferida podem ou não, dependendo do caso, adquirir a nacionalidade da nova pátria em que passaram a viver.

Por fim, há também a nacionalização unilateral, pela qual nova nacionalidade é atribuída com base no mero ato do Estado ou “pela vontade da lei”, como ocorreu no Brasil, quando a Constituição de 1891 determinou serem brasileiros “os estrangeiros, que se achando no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem dentro de seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem” (art.69, parágrafo 4º).

Poderá um Estado destituir um cidadão de sua nacionalidade? A Convenção para a Redução da Apatridia, patrocinada pela ONU, no seu artigo 8º dispõe que “os Estados contratantes não destituirão uma pessoa de sua nacionalidade se isto causar sua apatridia”. A rigor, o princípio está imanente no artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, que dispõe: “1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade e a ninguém será negado o direito de trocar de nacionalidade.”

A primeira parte a alínea 2 impede que um Estado retire arbitrariamente a nacionalidade de um cidadão seu. Já a parte final é de implementação difícil, eis que a troca de nacionalidade implica perder uma e adquirir outra. A primeira parte, como se viu, deve ser livre, mas a segunda depende sempre de ato discricionário do Estado, que não tem obrigação de conceder sua nacionalidade a todos os que lhe pleiteiem.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem aprovada em Bogotá, em 1948, foi redigida mais consentaneamente com a realidade. Dispõe seu artigo 19 que: “Toda pessoa tem direito à uma nacionalidade que legalmente lhe corresponda, podendo mudá-la se assim o desejar, pela de qualquer outro país que estiver disposto a concedê-la”. E a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Pacto de São José de Costa Rica, de 1969, em seu artigo 20, dispõe que: “1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. 2. Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território tiver nascido, se não tiver

direito à outra. 3. A ninguém se deve privar arbitrariamente de sua nacionalidade nem do direito de mudá-la.”

O critério de aquisição da nacionalidade secundária por excelência é a naturalização, pelo qual a nova nacionalidade é obtida com sucedâneo na manifestação do interesse do estrangeiro em obter uma nova nacionalidade, seguida do exame do atendimento de uma série de exigências legais e culminando com ato discricionário do Estado em conceder essa nacionalidade ao interessado. É adotado pelo Brasil.

Outros critérios de aquisição da nacionalidade secundária, entretanto, são identificados pela doutrina e na prática internacional. Um critério comum era o casamento, pelo qual a pessoa adquiria automaticamente a nacionalidade do cônjuge estrangeiro pelo mero fato de com este contrair matrimônio, envolvendo ou não sua manifestação de vontade. Na atualidade, tal critério caiu em desuso, em vista de inúmeros problemas anteriores, quando o fim do vínculo matrimonial ou a mudança de nacionalidade do cônjuge varão normalmente produzia efeitos sobre a nacionalidade da mulher, quadro que nem mesmo a celebração da Convenção sobre Nacionalidade da Mulher Casada (2010, *online*), em 1957, logrou reverter.

Outro meio de obtenção da nacionalidade adquirida é o vínculo funcional com o Estado. É critério empregado pelo Vaticano, que pode conceder sua nacionalidade àqueles que sejam seus servidores. Apesar de o Brasil não adotar esse critério, a prestação de serviço relevante para o País pode reduzir a exigência de prazo de residência no País de quatro para um ano, e o estrangeiro que tiver trabalhado por pelo menos dez anos em missão diplomática ou consular brasileira fica dispensado do período mínimo de residência, exigindo-se apenas uma estada de 30 dias no Brasil.

Pode-se finalizar esta parte do estudo com a definição da nacionalidade originária como aquela atribuída no momento do nascimento da pessoa (dependente ou não de registro ou de opção posterior), e que no Brasil, os detentores denominam-se brasileiros “natos”, e não se confunde com a nacionalidade adquirida, ou seja, a que depende de ato voluntário e não possui qualquer anterior vínculo *jus sanguinis* com o país da nova nacionalidade, cujos detentores aqui se denominam brasileiros “naturalizados”.

No sistema constitucional brasileiro, os brasileiros natos ou naturalizados, que, tendo um dos progenitores estrangeiros, solicita a declaração de segunda sua nacionalidade, não se

naturalizam, por terem reconhecida a nacionalidade originária dos pais pela lei estrangeira (Constituição Federal, art. 5º, parágrafo 4º, inciso II).

Da mesma forma, a nacionalidade que outros Estados possam impor a um brasileiro, independentemente da vontade dele, não se considera “naturalização”, pelo menos na hipótese definida na Constituição Federal brasileira de “imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em território estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis” (art.5º, parágrafo 2º, alínea “b”), restando, portanto, uma lacuna constitucional no que se refere a naturalizações pelo casamento com a pessoa de nacionalidade estrangeira, por determinação da lei estrangeira (caso da França).

3.2 Brasileiros natos

Dada a importância da matéria, ligada à própria existência do Estado brasileiro, a nacionalidade originária é objeto de regulamentação dentro da Constituição Federal. Cabe destacar o fato de que a concessão da nacionalidade brasileira originária implica a obtenção do *status* de brasileiro nato. José Afonso da Silva (2009, p. 205) define brasileiro nato:

A Constituição reputa *brasileiro nato* aquele que adquire a nacionalidade brasileira pelo fator ‘nascimento’. É dizer: ‘brasileiro nato’ é quem nasce na República Federativa do Brasil. Corresponde ao titular da *nacionalidade brasileira primária*, para cujo reconhecimento nossas Constituições sempre adotaram o critério *ius solis*, com ligeiras atenuações. O art. 12, I, da CF – e só ele – é que dá os critérios e pressupostos para que alguém seja considerado necessariamente, e de direito, *brasileiro nato*. Por ele se vê que não só o *ius solis* é fonte da nacionalidade primária entre nós; há concessões ao princípio do *ius sanguinis* combinado com outros elementos. (grifo original)

Como se sabe, os Estados são livres para legislar sobre matéria de nacionalidade. É o chamado princípio da atribuição estatal da nacionalidade. No Brasil, por ser a nacionalidade matéria constitucional, está atualmente disciplinada nos artigos 12 e 13 da Constituição Federal de 1988, e as hipóteses constitucionais de atribuição da condição de brasileiro nato, estão tratadas especificamente em dois incisos do art. 12. Entende-se que são hipóteses *numerus clausus*, ou seja, fora das quais não existe a possibilidade de sua configuração, seja para ampliar, seja para restringir os casos estabelecidos pelo Texto Constitucional.

A Constituição do Império definia em seu artigo 6º que “são cidadãos brasileiros os que tiveram nascido no Brasil, quer sejam ingênuos ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua nação”. Era a nacionalidade originária de

acordo com o princípio do *jus soli*. Também seriam brasileiros “os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira nascidos em país estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Império”. Era uma combinação do critério *jus sanguinis* com fator *jus domicilii*.

A terceira hipótese de cidadania brasileira (leia-se nacionalidade brasileira) é a de “filhos de pai brasileiro, que estivesse em país estrangeiro, em serviço do Império, embora eles não venham estabelecer domicílio no Brasil”. É o *jus sanguinis* combinado com o elemento funcional. A Constituição imperial acrescentava a quarta hipótese de nacionalidade brasileira para os “nascidos em Portugal e suas possessões que, sendo já residentes no Brasil na época em que proclamou a independência nas províncias, onde habitavam, aderiram a esta, expressa ou tacitamente, pela continuação de sua residência”.

Esta aceitação tácita da nacionalidade brasileira baseada em continuação de residência no país que acabara de proclamar sua independência foi ampliada na Constituição de 1891, cujo artigo 69 enumerava entre os cidadãos brasileiros (leia-se nacionais) “os estrangeiros que, achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentre em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem”, representando um reflexo da realidade europeia, em que muitas populações haviam sido forçadas a novas nacionalidades como consequência de cessões e anexações de territórios.

A diferença entre estas hipóteses de nacionalização unilateral é que a Constituição de 1891 deu ao estrangeiro a opção de declarar que conservava a nacionalidade de origem, enquanto na Carta imperial a continuação da residência no País pelos portugueses era suficiente para impor-lhes a nova nacionalidade. No atual regime jurídico brasileiro, a manifestação expressa da vontade se faz necessária para qualquer troca de nacionalidade, tanto quando se tratar de adquirir a brasileira, como de trocá-la por outra.

A primeira Constituição republicana também estendia a nacionalidade brasileira aos “estrangeiros que possuem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros, contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade”. Esta forma de aquisição automática de nacionalidade brasileira cessou com a Constituição de 1934 (art. 106, letra *c*).

O artigo 12, I, alíneas “a”, “b” e “c”, determina quem são os brasileiros natos, adotando tanto o critério *jus solis* como o *jus sanguinis*. Na alínea “a”, consagra o *jus solis*, atribuindo-

se a nacionalidade brasileira a todos os que nasçam em território nacional, inclusive os filhos de cidadãos estrangeiros, exceto quando estes estejam a serviço de seu Estado de origem.

O primeiro caso de nacionalidade originária previsto na Constituição diz respeito aos “nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país” (art. 12, I, *a*). A primeira indagação que fica desta primeira hipótese diz respeito ao que se considera República Federativa do Brasil para efeito de nacionalidade.

Em termos técnicos, a República Federativa do Brasil pertence ao território brasileiro (espaço físico onde o Estado exerce a sua soberania sobre as pessoas e bens, aqui contemplados, os Estados-membros e os Municípios), nele se incluindo os rios, mares, ilhas e golfos brasileiros, o mar territorial e os navios e aeronaves de guerra brasileiros, onde quer que se encontrem.

Apenas os nascidos em navios e aeronaves de guerra serão brasileiros natos, onde quer que se encontre a embarcação ou aeronave. O mesmo já não ocorre com os nascidos em navios ou aeronaves de natureza pública (que não são de guerra) quando atracados ou estacionados em espaço à outra soberania. Sobre o tema, discorre Francisco Rezek (2010, p.191-192):

Um problema vestibular, mais complicado do que se poderia à primeira vista supor, é o da noção do que seja território brasileiro. [...] O constituinte se esquivou de qualquer pronunciamento, ainda que implícito, acerca dos espaços hídricos, aéreos, ou mesmo terrestres, imunes a toda incidência de soberania (o alto mar, o espaço aéreo, o continente antártico). Transferindo o problema à doutrina, Pontes de Miranda aventou solução que figura dentre as mais convincentes, entendem-se nascidos no Brasil os nascidos a bordo de navios ou aeronaves de bandeira brasileira quando trafeguem por espaços neutros. O mesmo não ocorre em espaços afetos à soberania de outro Estado, mesmo se público o engenho onde acontece o nascimento.

A falta de previsibilidade constitucional relativamente ao tema pode causar inconvenientes. De qualquer forma, não há como recusar a nacionalidade originária (*jus soli*) àqueles nascidos nas águas territoriais brasileiras, ou em nosso espaço aéreo, mesmo que a bordo de embarcação ou aeronave militar estrangeira.

Diz a Constituição que a primeira regra tem valor somente quando os pais estrangeiros “não estejam a *serviço de seu país*”. Nesta hipótese abre-se exceção ao *jus soli* para se prestigiar a regra do *jus sanguinis*, no caso de indivíduos nascidos no Brasil, filhos de pais

estrangeiros que aqui se encontrem a serviço de seu país. São pessoas nascidas no Brasil, mas que não serão brasileiras a qualquer título.

Este serviço referido pelo Texto Constitucional, desde que público e relativo ao Estado estrangeiro, não necessita ser exercido de forma permanente no Brasil. Também não abrange apenas funções diplomáticas ou consulares, podendo tratar-se de serviços públicos em geral, quer federal, estadual ou municipal (ainda que serviços modestos, como por exemplo os de datilógrafo, de técnico de inspeção de navios ou de compras do Estado). Frise-se, porém, que para que a nacionalidade desse filho não seja brasileira, é necessário que seus pais aqui estejam a serviço do país de sua nacionalidade.

Aqui, a expressão no plural utilizada pela Constituição significa que ambos os pais têm de ser estrangeiros, e não que os dois estejam a serviço do mesmo país. Portanto, basta que apenas um deles tenha cargo, podendo o outro estar apenas acompanhando, mas, o que fazer no caso de diplomata estrangeiro no Brasil a serviço de seu país, casado com brasileira, e aqui venha a ter um filho? Prevalecerá o critério do *jus soli*. Se assim não fosse, chegar-se-ia ao absurdo de não reputar brasileiro aquele que aqui nasceu de pai ou mãe nacional, enquanto tal qualidade se atribui a quem, em idêntica base genética, nasceu no exterior, pouco importando a qualidade funcional do cogenitor estrangeiro (CF, art. 12, I, c). Sobre o assunto elucidada Mazzuoli (2009, p. 626):

A confusão se dá porque a alínea *a* do art.12, I, da Constituição, é a única que se refere a pais estrangeiros no plural, enquanto que as alíneas *b* e *c* do mesmo dispositivo, falam em ‘pai brasileiro ou mãe brasileira’, o que poderia induzir à falsa idéia de que, no caso da alínea *a*, os dois componentes do casal (ou seja, ambos os pais) devem estar a serviço de seu país para que o filho aqui nascido não seja brasileiro. O que o texto constitucional quis dizer é que *ambos têm que ser estrangeiro*, ainda que somente um deles esteja efetivamente a serviço de seu país e o outro não faça mais que acompanhá-lo, pois se um deles for brasileiro é claro que o filho aqui nascido deverá ser considerado como brasileiro nato. (grifo original)

Frise-se que deve haver coincidência entre a nacionalidade do casal e o serviço prestado por este ao seu Estado patrial. Assim, caso o país de origem dos pais não seja o mesmo daquele a que prestam serviço, serão brasileiros os seus filhos nascidos no Brasil, aplicando-se a regra geral do *jus soli*. Esta solução evita o inconveniente da apatridia de quem efetivamente nasceu no Brasil, filho de estrangeiro a serviço de outro Estado que não o seu de origem. Assim, será brasileiro o filho de casal italiano que preste, no Brasil, serviço para a França.

O filho de pais estrangeiros a serviço de seu país, nascido no Brasil, pode perfeitamente ter seu nascimento aqui registrado (art. 50 da Lei 6.015/73, chamada Lei de Registros Públicos). Esse registro, contudo, apenas atesta o fato natural do nascimento em território nacional, sem induzir nacionalidade. Daí alguns autores sugerirem que conste neste registro o teor da ressalva constante da letra *a* do inciso I do art. 12 da Constituição Federal, e que a pessoa aqui nascida não é brasileira, por estarem seus pais a serviço do seu país de origem.

A alínea “b” do artigo 12 da Carta Magna também determina que são brasileiros os filhos de mãe brasileira ou de pai brasileiro que estejam no exterior a serviço do Brasil, indiferentemente da nacionalidade estrangeira do outro genitor, adotando, nessa hipótese, o *jus sanguinis*. As pessoas a serviço do Estado brasileiro incluem servidores civis e militares da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como de suas autarquias e empresas públicas e de organizações internacionais das quais o Brasil faz parte.

Observe-se que o critério *jus sanguinis* aqui contemplado não é o puro, mas sim o impuro ou misto, uma vez que permite que apenas um dos pais (ou o pai ou a mãe, indistintamente) seja brasileiro, podendo o outro ser estrangeiro. Esta regra constitucional acaba com a polêmica, que já se firmou outrora no Brasil, sobre o que se considera brasileiro nato: se o efetivamente nascido em território brasileiro ou se também o nascido brasileiro, não importando o local de nascimento.

Nessa linha de raciocínio, poderia um nova-iorquino, ou um londrino, ou alguém que tenha nascido fora do território nacional ser Presidente da República Federativa do Brasil? Sim, desde que seja filho de pai brasileiro ou mãe brasileira a serviço do Brasil no país onde este tenha nascido. Ser parisiense (que é uma naturalidade do indivíduo) não significa ser obrigatoriamente francês, assim como ter nascido em Florença não induz ter o indivíduo nacionalidade italiana, e assim por diante. Deve-se lembrar que os conceitos de naturalidade e nacionalidade não se confundem, portanto, nada impede que uma pessoa natural de cidade europeia seja um brasileiro nato, podendo este ascender a qualquer um dos cargos que a Constituição reserva exclusivamente a essa classe de nacionais.

Essa regra constitucional, que diz serem brasileiros natos os filhos de pai ou mãe brasileiros, nascidos no estrangeiro, se qualquer deles estiver a serviço da República Federativa do Brasil, teve por finalidade impedir que crianças nascidas nessa condição fossem

estrangeiras dentro de seu próprio lar. Além de que a razão determinante de elas terem nascido no exterior foi o serviço público prestado ao Brasil.

Cabe ressaltar que não deixa de ser brasileiro nato o nascido no estrangeiro, filho de pai ou mãe que sejam brasileiros naturalizados, estando qualquer deles a serviço do Brasil no exterior. E isto porque, a Constituição, ao falar “pai brasileiro ou mãe brasileira”, não fez distinção entre natos e naturalizados, além de que não é requisito para estar a serviço do Brasil no exterior a qualidade de cidadão nato.

A hipótese do art. 12, inciso I, alínea *c*, da Constituição, segue o mesmo entendimento, sendo indiferente o fato de que o pai ou a mãe sejam brasileiros natos ou naturalizados para que o filho, nascido no estrangeiro (e satisfeitos os requisitos constitucionais), seja igualmente considerado como brasileiro nato.

O Brasil adota o critério *jus sanguinis* também na alínea *c*, ao conferir a nacionalidade brasileira ao filho de cidadão brasileiro que nasça no exterior, ainda que sua mãe ou seu pai não estejam a serviço do Brasil. A nova redação da alínea *c* foi incluída pela Emenda Constitucional nº 54, promulgada em 20 de setembro de 2007. Reformou a anterior redação que concedia o *status* de brasileiro nato apenas aos “nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”, e que vigorava desde a Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 1994.

A Emenda Constitucional nº 54 retomou as linhas gerais da redação original da Constituição de 1988, que determinava que eram brasileiros natos “os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem, em qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira”.

Assim, têm-se aqui duas hipóteses distintas: a) a daqueles nascidos no estrangeiro (entre 7 de junho de 1994 e 20 de setembro de 2007) e que lá continuam a residir, caso em que poderão ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira competente; e b) a daqueles nascidos no estrangeiro (dentro daquele mesmo período citado) mas que já residem no Brasil, caso em que o registro de nacionalidade deverá ser efetivado no ofício de registro de pessoas naturais.

Assim, a primeira possibilidade existente é já registrar o filho nascido no exterior em repartição consular brasileira, a fim de que ele passe, a partir desse momento, a já estar garantido na condição de brasileiro nato, ainda que jamais venha a residir no Brasil, não fale o nosso idioma, não conheça a nossa cultura etc.

A segunda possibilidade diz respeito aos filhos de brasileiros nascidos no exterior que, por qualquer motivo não tiveram seu registro consular ali efetuado. Nesse caso, exige a segunda parte do dispositivo duas condições para que a nacionalidade brasileira de origem opere: a) a *vinda* ao país (antes ou depois de atingida a maioridade); e b) a *opção*, em qualquer tempo (mas depois de atingida a maioridade), pela nacionalidade brasileira. Assim, os filhos de brasileiros nascidos no exterior que já alcançaram a maior idade e vierem depois dela residir no Brasil, já poderão (de imediato) ingressar em juízo (Justiça Federal) a fim de exercer o direito de opção pela nacionalidade brasileira.

Os que vierem residir no Brasil enquanto menores terão que aguardar a maioridade para o exercício do direito de opção, ficando na condição de brasileiros natos *sub conditione* (qual seja, a condição de *opção* pela nacionalidade brasileira, em qualquer tempo, após atingida a maioridade aos 18 anos). Não há fixação de prazo para a vinda ao Brasil e, tampouco, pela opção da nacionalidade brasileira, na segunda hipótese do art. 12, inciso I, alínea c, situação que tem por efeito perpetuar a condição suspensiva imposta pelo Texto Constitucional.

É criticável, antes de tudo, a referência ao critério residencial, pois o indivíduo pode ser domiciliado no exterior e apenas vir a residir no Brasil, para que consiga a nacionalidade brasileira, uma vez manifestada a opção a qualquer tempo. Esta última expressão “em qualquer tempo” abriu margem para várias discussões antes da reforma constitucional, principalmente referentes à situação jurídica do filho que vinha residir no Brasil antes de atingida a maioridade. Aqui, tem-se a chamada *nacionalidade potestativa*, ou seja, os indivíduos devem ser considerados brasileiros natos no lapso entre o início de residência no Brasil e a maioridade exigida agora pelo Texto Constitucional, devendo ter eles, inclusive, o direito ao registro provisório de que trata a Lei de Registros Públicos, art. 32, §2º, que assim dispõe:

O filho de brasileiro ou brasileira, nascido no estrangeiro, e cujos pais não estejam ali a serviço do Brasil, desde que registrado em consulado brasileiro ou não registrado, venha a residir no território nacional antes de atingir a maioridade, poderá requerer, no juízo de seu domicílio, se registre, no livro E do 1º. Ofício do Registro Civil, o termo de nascimento.

Nos termos da parte final do art. 12, inciso I, alínea *c*, a opção pela nacionalidade brasileira somente poderá operar “depois de atingida a maioridade”. Portanto, fica vedada a opção de nacionalidade brasileira por iniciativa dos pais, por meio de representação ou assistência dos menores em juízo, quando a família volta a morar no Brasil. Aqui, somente a pessoa poderá optar, quando maior, pela nacionalidade brasileira.

Antes da reforma constitucional de 2007, o Supremo Tribunal Federal, em conhecido acórdão do Recurso Extraordinário nº 418.096, de que foi relator o ministro Carlos Velloso, já havia decidido, por unanimidade, que a opção pela nacionalidade, prevista no art. 12, inciso I, alínea *c*, da Constituição tem caráter personalíssimo, somente podendo ser manifestada depois de alcançada a capacidade plena, não suprida pela representação ou assistência dos pais. O entendimento da Suprema Corte foi no sentido de que, atingida a maioridade civil aos 18 anos, enquanto não manifestada a opção, esta passa a se constituir condição suspensiva da nacionalidade brasileira, sendo então mais sensato aguardar que os menores, hoje considerados brasileiros natos, possam requerer a nacionalidade, convictos de sua escolha.

Deve-se observar é que o panorama mudou após a Emenda n. 54/07, já que garante a condição de brasileiros natos aos filhos de brasileiros nascidos no exterior, quando registrados na repartição brasileira competente. Não se justifica poderem se beneficiar com esse título os filhos de brasileiros nascidos no exterior e lá residentes e não reconhecê-lo àqueles filhos de brasileiros, também nascidos no exterior, mas que agora residem no Brasil e aqui pretendem permanecer. Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 707-708) expõe que:

Em nossos dias, o simples registro em repartição pública competente já é bastante para obter a nacionalidade potestativa. Nem é preciso ingressar em juízo para que assim seja. Isso porque a fixação de residência no Brasil não é mais único fato gerador da nacionalidade, porque o art. 12, I, *c*, oriundo da Emenda Constitucional n. 54/2007, utilizou o conectivo ‘ou’. Quer dizer, alternou a necessidade de registro com o ato de residir na República pátria, eliminado o critério de exclusividade. A exegese aqui é a lógica-razoável, ainda quando tomemos como suporte a dicção gramatical do preceito. Ora bem; não se há de complicar a vida de filhos de pais brasileiros nascidos no exterior impedindo-os, por meio de imposições descabidas e desarrazoadas, de adquirir a nacionalidade primária assim que registrados na repartição consular. As normas constitucionais, nos Estados democráticos, existem para beneficiar a vida humana, e não para colocar pedra de tropeço no caminho dos outros.

A opção pela nacionalidade brasileira, no caso do art. 12, inciso I, alínea *c*, *in fine*, da Constituição, é formal e se processa perante o juiz federal, por força do art. 109, inciso X, da Carta de 1988, que lhe atribui competência para processar e julgar “as causas referentes à nacionalidade. Inclusive a respectiva opção, e à naturalização”. Assim a opção pela

nacionalidade brasileira, embora potestativa, não tem forma livre, havendo de se fazer em juízo, em procedimento de jurisdição voluntária, que termina com a sentença que homologa a opção e lhe determina a transcrição, uma vez acertados os seus requisitos objetivos e subjetivos.

Não existe documento específico que certifique a condição de brasileiro nato. A comprovação desse atributo, conferido quer pelo *jus soli* que pelo *jus sanguinis*, todavia, é feita com a certidão de nascimento ou mesmo de casamento, subsidiariamente. (GUIMARÃES, 1995, p. 37-38)

Se, entretanto, inexistir registro, não significa isso dizer que a pessoa não é brasileira, já que tal condição não emerge de registro, mas do fato do nascimento em Território Nacional, ou, se no exterior, de pai ou mãe brasileiros, segundo previsão e na forma do art. 12, inciso I, alíneas *b* e *c*.

Se o nascimento do filho brasileiro ocorreu no exterior e o registro for feito em repartição consular, é a certidão desse registro o documento que comprova a nacionalidade, valendo a sua inscrição no Registro Civil, como mero ato de publicidade em Território Nacional.

Ainda na hipótese de filho de brasileiro nascido no exterior, a falta de registro consular não induz à ausência da nacionalidade brasileira aferida pelo *jus sanguinis*, impuro ou misto, já que a pessoa assim nascida, cujo assentamento respectivo foi feito em país estrangeiro, poderá, a qualquer tempo vir a residir no Brasil e, mediante opção, tornar definitiva a condição de brasileiro nato.

3.3 Naturalização

Wilba Lúcia Maia Bernardes (1996, p. 114) define a naturalização como “um acordo de vontades entre as partes, Estado e indivíduo, já que é o Estado soberano quem a concede em razão do pedido do interessado, que tem a faculdade de mudar de nacionalidade e escolher a que bem entender”. Ainda nesse sentido:

[...] a naturalização é um ato soberano e discricionário do Poder Público, quer dizer, a autoridade que tem a qualidade para concedê-la é também soberana para recusá-la; a outorga da nacionalidade pelo Governo representa uma decisão inteiramente discricionária; como faculdade que é, poderá deixar de ser utilizada mesmo que o naturalizando preencha todas as condições estatuídas em Lei; o Estado é senhor

exclusivo da conveniência de concedê-la, não estando o Poder Público obrigado a revelar os motivos que ditaram o ato de recusa. (CAHALI, 1983, p. 457)

A obtenção da nacionalidade brasileira por estrangeiro por meio da naturalização também é regulamenta pela Constituição Federal; entretanto, o tema é marcado por muitas especificidades, pelo que a Carta Magna se ocupa, sobretudo, em remeter à legislação específica na matéria, no caso o Estatuto do Estrangeiro, Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, regulamentando pelo Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981.

O Estatuto do Estrangeiro lembra que a concessão da naturalização é faculdade exclusiva do Executivo. No Brasil, a concessão da naturalização nos casos previstos na Constituição é faculdade exclusiva do Poder Executivo e se opera mediante portaria do Ministro da Justiça, ou seja: a naturalização é ato discricionário, que deve obedecer a certos requisitos legais, mas que, em última instância, depende de considerações vinculadas ao próprio interesse nacional.

Ressalte-se que nenhum Estado é obrigado a atribuir sua nacionalidade ao estrangeiro, mesmo que este preencha os requisitos legais para tal, com fulcro no direito de conservação do próprio Estado, que requer a necessidade de evitar a inclusão em seu elemento humano de indivíduos que possam ser nocivos para o próprio ente estatal. É nesse sentido que o artigo 122 do Estatuto do Estrangeiro reitera que “A satisfação das condições previstas nesta Lei não assegura ao estrangeiro direito à naturalização”.

Jacob Dolinger (2008, p. 182) narra que em novembro de 1982, o Tribunal Federal de Recursos julgou o Mandado de Segurança nº 97.596, impetrado contra o Ministro da Justiça pelo estudante universitário Francisco Javier Ulpiano Alfaya Rodrigues, nacional espanhol que aqui se criou, tendo abraçado a atividade político-universitária, chegando à presidência da União Nacional dos Estudantes (UNE), que teve seu pedido de naturalização recusado por motivo de “mau procedimento”, por ter exercido atividade de natureza política, vedada pela lei dos estrangeiros. O Tribunal aceitou integralmente as informações do Ministério da Justiça que continham dois pontos:

- 1) a naturalização é ato de soberania, de política governamental, questão de conveniência, de oportunidade e nunca questão de direito subjetivo que possa ser apreciada por juízes e tribunais;

2) no caso, não fora esse critério exclusivo de conveniência e soberania, mas a obediência ao princípio da legalidade que ocasionou a negativa da autoridade impetrada, eis que desrespeitado pelo impetrante ao atuar na área política, que lhe era defesa.

Esse entendimento também é encontrado em outros países. Em França, por exemplo, o artigo 110 do Código de Nacionalidade dispõe que “as decisões desfavoráveis em matéria de naturalização... não especificam sua motivação”. Todas as tentativas efetuadas em França para obter a intervenção dos tribunais administrativos em casos de indeferimento de naturalização foram infrutíferas, sempre sustentada e mantida a teoria da soberania do governo nesta matéria. (DOLINGER, 2008, p. 182-183)

Há, contudo, hipóteses excepcionais em que a Constituição prescreve o direito à naturalização: artigo 12, II, *b*, determina que sejam naturalizados os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira. Nestes casos a naturalização não é ato discricionário, não depende de critério governamental e deverá ser concedida.

O mesmo ocorria na Constituição anterior, nas hipóteses dos nº 1 e 2 da letra *b* do inciso II do artigo 145, que dispunha a respeito do nascido no estrangeiro que tivesse sido admitido ao Brasil durante os primeiros cinco anos de vida, estabelecido definitivamente no Território Nacional, e que, para preservar a nacionalidade brasileira, deveria se manifestar por ela, inequivocamente até dois anos após atingir a maioridade. E a respeito da pessoa que, nascida no estrangeiro, tivesse vindo residir no País antes de atingida a maioridade, concluísse curso superior em estabelecimento nacional e requeresse a nacionalidade até um ano depois da formatura.

A naturalização mais comum na forma da lei a que o art. 12, inciso II, alínea *a*, da Constituição faz referência, é a concedida ao estrangeiro residente no Brasil há pelo menos quatro anos, ininterruptos, e que atenda às oito condições elencadas nos incisos do art. 112 do Estatuto do Estrangeiro, quais sejam:

I – capacidade civil, segundo a lei brasileira;

II – ser registrado como permanente no Brasil;

III – residência contínua no território nacional, pelo prazo mínimo de quatro anos, imediatamente anteriores ao pedido de naturalização;

IV – ler e escrever a língua portuguesa, consideradas as condições do naturalizando;

V – exercício de profissão ou posse de bens suficientes à manutenção própria e da família;

VI – bom procedimento;

VII – inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a 1 (um) ano; e

VIII – boa saúde (O requisito de boa saúde é dispensado ao estrangeiro que reside no Brasil há mais de dois anos).

Um dos principais requisitos para a naturalização, fixados no art. 112 do Estatuto do Estrangeiro, é a permanência do naturalizando no País há pelo menos quatro anos ininterruptos. Entende-se que somente após esse período mínimo de radicação no Território Nacional o estrangeiro estará mais integrado à brasilidade, melhor conhecendo, do Brasil, os hábitos, costumes etc. O período de quatro anos de permanência no País deve ser firme e ininterrupto, mas eventuais viagens ao exterior determinadas por motivo relevante não devam ser entendidas como causa de interrupção da radicação no Território Nacional. Assim, nos termos do art. 119, parágrafo 3º, do Decreto n. 86.715/81, que regulamentou o Estatuto do Estrangeiro:

Quando exigida residência contínua por quatro anos para a naturalização, não obstarão o seu deferimento as viagens do naturalizando ao exterior, se determinadas por motivo relevante, a critério do Ministro da Justiça, e se a soma dos períodos de duração delas não ultrapassar 18 (dezoito) meses.

Frise-se, todavia, que o prazo de quatro anos de residência no País pode ser reduzido, na forma do art. 113 do Estatuto, nos seguintes casos: I – ter o naturalizando filho ou cônjuge brasileiro; II – ser filho de brasileiro; III – haver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Ministro da Justiça; IV – recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística; ou V – ser proprietário, no Brasil, de bem imóvel, cujo valor seja igual, pelo menos, a 1.000 (mil) vezes maior valor de referência (critério este já revogado, devendo ser substituído pelo atual índice oficial de atualização); ou ser industrial que disponha de

fundos de igual valor, ou possuir cota ou ações integralizadas de montante, no mínimo, idêntico, em sociedade comercial ou civil, destinada, principal e permanentemente, à exploração de atividade industrial ou agrícola.

O período de residência nesses casos será: a) no mínimo de um ano, no caso do item I a III; b) no mínimo de dois anos, no caso do item IV; e c) no mínimo de três anos, no caso do item V. O art. 114 do Estatuto abre ainda uma exceção ao prazo de quatro anos, dizendo ficar dispensado tal prazo exigindo-se apenas a estada no Brasil por 30 dias, quando se tratar (1) de cônjuge estrangeiro casado há mais de cinco anos com diplomata brasileiro em atividade; ou (2) de estrangeiro que, empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil, contar mais de dez anos de serviços ininterruptos (art. 114).

Também, na forma da lei, ainda vigora a chamada naturalização por radicação precoce e por conclusão de curso superior (art. 115, parágrafo 2º, incisos I e II, do Estatuto do Estrangeiro), que são outras duas hipóteses de naturalização extraordinária que a Constituição não contemplou expressamente. O primeiro caso diz respeito ao estrangeiro admitido ao Brasil até cinco anos de idade, radicado definitivamente no Território Nacional, desde que requeira a naturalização até dois anos após atingir a maioridade. O segundo caso trata do estrangeiro que tenha vindo residir no Brasil, antes de atingida a maioridade, e haja feito curso superior em estabelecimento nacional de ensino, se requerida a naturalização até um ano depois da formatura.

Por fim, a Constituição, no parágrafo 2º do seu art. 12, dispõe que “a lei não poderá estabelecer distinção entre brasileiros natos e naturalizados, salvo nos casos previstos nesta Constituição”. Estes casos excepcionais dizem respeito à hipótese em que a Constituição privilegia os brasileiros natos, em relação a determinados cargos que somente eles podem ocupar, constantes do parágrafo 3º do mesmo dispositivo, sendo ele: o de Presidente e Vice-Presidente da República; o de Presidente da Câmara dos Deputados; o de Presidente do Senado Federal; o de ministro do Supremo Tribunal Federal; o da carreira diplomática; o de oficial das Forças Armadas; e o de ministro de Estado de Defesa. Outra distinção constitucional diz respeito à composição do Conselho da República (art. 89, inciso VII), que deve incluir em sua formação “seis cidadãos brasileiros natos, com mais de 35 anos de idade”etc.

O cargo de ministro das Relações Exteriores não é privativo de brasileiro nato, não obstante a circunstância de que essa autoridade é chefe imediato dos membros da carreira diplomática, que devem obrigatoriamente ser brasileiros natos. Recorde-se que o cargo de ministro pode ser preenchido por qualquer pessoa maior de 21 anos, no exercício dos direitos políticos (art. 87).

A residência no Brasil é dispensada para pessoas casadas há mais de cinco anos com diplomatas em atividade e para estrangeiros que, empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil, contar mais de dez anos de serviços ininterruptos. Em ambos os casos, exige-se apenas uma estada de trinta dias no Brasil.

A naturalização será requerida pelo interessado por meio de petição dirigida ao ministro da Justiça, apresentada no órgão competente do Ministério da Justiça nos Estados, no caso o Departamento de Polícia Federal, que procederá à sindicância sobre a vida pregressa do naturalizado e opinará quanto à conveniência da naturalização. Os requisitos precisos da petição em apreço e os documentos que devem acompanhá-la constam do art. 115 do Estatuto do Estrangeiro: nome por extenso, naturalidade, nacionalidade, filiação, sexo, estado civil, dia, mês e ano de nascimento, profissão, lugares onde haja residido anteriormente no Brasil e no exterior, se satisfaz o requisito a que alude o art. 112, VII (inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso a que seja cominada pena mínima de prisão, abstratamente considerada, superior a um ano), e se deseja ou não traduzir ou adaptar o seu nome à língua portuguesa.

Caso o estrangeiro tenha interesse em se tornar um cidadão brasileiro deverá preencher os requisitos descritos no artigo 112, e requerer esta modalidade junto ao Departamento de Polícia Federal mais próximo do local de residência, o qual, além de outras providências, certificará se o interessado sabe ler e escrever a língua portuguesa, considerada a sua condição.

A petição deve ser assinada pelo naturalizado e instruída com os documentos especificados no Regulamento. Exige-se a apresentação apenas de documento de identidade para estrangeiro, atestado policial de residência contínua no Brasil e atestado policial de antecedentes, passando pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil, quando se tratar: a) de estrangeiro admitido ao Brasil até a idade de cinco anos, radicado definitivamente no Território Nacional, desde que requeira a naturalização até dois anos após atingir a

maioridade; ou b) de estrangeiro que tenha vindo residir no Brasil, antes de atingida a maioridade e haja feito curso superior em estabelecimento nacional de ensino, se requerida a naturalização até um ano depois da formatura.

Qualquer mudança de nome ou de prenome, posteriormente à naturalização, será permitida apenas por exceção e motivadamente, mediante autorização do ministro da Justiça. Ao final, o ministro da Justiça é competente para emitir a portaria que concede a nacionalidade brasileira ao estrangeiro e, do despacho que denega o pedido, cabe pedido de reconsideração. A portaria de naturalização gerará a emissão pelo ministro da Justiça, de certificado de naturalização, o qual será solenemente entregue pelo juiz federal da cidade onde tenha domicílio o interessado.

Havendo várias varas da Justiça Federal será competente para entrega do certificado o juiz da 1ª Vara. Não havendo nenhum juiz federal, o certificado será entregue pelo juiz da comarca e, na sua falta, pelo da comarca mais próxima. A naturalização perderá efeito, porém, se o certificado não for solicitado pelo interessado no prazo de doze meses, contados da data de publicação do ato, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado.

No ato de entrega do decreto de naturalização, o estrangeiro casado poderá, mediante expressa anuência de seu cônjuge, requerer ao juiz que se apostile ao mesmo a adoção do regime de comunhão parcial de bens, respeitados os direitos de terceiros e dada esta adoção ao competente registro, nos termos da LICC, art. 7º, parágrafo 5º.

A Constituição Federal também estabelece algumas normas específicas relativas à naturalização, facilitando a aquisição da nacionalidade brasileira por determinados grupos de estrangeiros, dispensando-os da observância dos demais requisitos constantes do Estatuto do Estrangeiro, nas seguintes condições (art. 12, II, *a e b*). Recorda-se de que os países de língua oficial portuguesa são: Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste. Os cidadãos de Macau, antiga possessão portuguesa em território chinês, só terão acesso a esse benefício se tiverem nacionalidade portuguesa.

Os juízes federais são competentes para processar e julgar as causas referentes à naturalização (CF, art. 109, X). Em caso de recurso, compete aos tribunais regionais federais apreciar a questão (CF, art. 108, II). Uma das matérias que poderão ser julgadas pela Justiça Federal é a possibilidade de cancelamento da naturalização por atividade nociva ao interesse

nacional (CF, art. 12, parágrafo 4º, I). No curso do processo de naturalização, poderá qualquer do povo impugná-la, desde que o faça fundamentadamente (art. 120).

Quanto aos seus efeitos, pode-se dizer que a naturalização visa, em primeiro lugar, a transformar o estrangeiro em um nacional brasileiro, integrando-o à comunidade política brasileira, a que passa a pertencer (com basicamente os mesmos direitos conferidos aos nossos nacionais) e, em segundo plano, desvincular *ex nunc* (para o futuro), esse estrangeiro da sua nacionalidade anterior.

Diz-se que a perda do vínculo com a nacionalidade de origem se dá *ex nunc* pelo fato de não se admitir que desobrigue o naturalizado de suas obrigações contraídas *antes* da naturalização (entre elas, v.g., a obrigação do serviço militar). A natureza da naturalização passa a ser sempre constitutiva, não tendo efeitos coletivos e tampouco pretéritos (retroativos). Nos termos do art. 122 do Estatuto do Estrangeiro, a “naturalização, salvo a hipótese do art. 116, só produzirá efeitos após a entrega do certificado e confere ao naturalizado o gozo de todos os direitos civis e políticos, excetuados os que a Constituição Federal atribui exclusivamente ao brasileiro nato”.

Um dos aspectos relevantes do último caso diz respeito à extradição, admitindo-se aos países que não extraditam nacionais (como é o caso do Brasil) que abram exceção nos casos do indivíduo naturalizado após a infração cometida fora do território. O Texto Constitucional brasileiro, nesse sentido, ressalva a possibilidade de extradição para o naturalizado, em caso de crime comum praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins (CF, art. 5º, inciso LI). No caso de deportação, porém, a formulação do pedido de naturalização impede a deportação do estrangeiro, se o visto de permanência vencer durante o período de exame do pedido. No caso, eventual deportação caracterizaria constrangimento ilegal.

Outros efeitos da nacionalidade são elencados pelo Estatuto do Estrangeiro, arts. 123 e 124, segundo os quais, respectivamente, ela “não importa aquisição da nacionalidade brasileira pelo cônjuge e filhos do naturalizado, nem autoriza que estes entrem ou se radiquem no Brasil sem que satisfaçam as exigências desta Lei”; e também “não extingue a responsabilidade civil ou penal a que o naturalizando estava anteriormente sujeito em qualquer outro país”.

Dentre os naturalizados, somente aqueles que obtiveram a nacionalidade brasileira há mais de dez anos poderão ser proprietários de empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens (art. 222), a não ser que constituam pessoas jurídicas de acordo com as leis brasileiras e que tenham sede no País. Em qualquer caso, pelo menos 70% do capital total e do capital votante das empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente a gestão de atividades e estabelecerão o conteúdo da programação (art. 222, parágrafo 1º). Por fim, a responsabilidade editorial e as atividades de seleção e direção da programação veiculada são privativas de brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, em qualquer meio de comunicação social (art. 222, parágrafo 2º).

O brasileiro nato não pode ser extraditado. É o que depreende do art. 5º, LI, CF/88, que permite, porém, que o naturalizado seja extraditado em duas hipóteses: em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei. Nas hipóteses em que um brasileiro, nato ou naturalizado, não puder ser extraditado, é indiferente a circunstância de o indivíduo ter também a nacionalidade do Estado que pede a extradição. Nesse sentido, a extradição não será concedida.

Um aspecto a observar é que a declaração nas normas internas dos Estados sobre quem são seus nacionais, bem como as eventuais distinções entre nacionais e, por implicação, quais os direitos dos estrangeiros, nos respectivos territórios, são aspectos que o Direito Internacional Público define como domínio reservado à competência interna dos Estados. As limitações exigidas são aquelas que relacionadas aos direitos da pessoa humana, referentes aos estrangeiros, conforme vigentes na comunidade internacional. Immanuel Kant já afirmava, no seu terceiro artigo definitivo para a paz perpétua, no direito do estrangeiro de não ser tratado com hostilidade. (KANT, 2004, p. 50-51)

Poderá haver distinções entre nacionais e estrangeiros, dentro dos limites dos permissivos da Constituição Federal e dos tratados e convenções internacionais sobre direitos e garantias à pessoa humana de que o País seja parte. No que diz respeito aos limites constitucionais, o art. 5º, *caput*, determina que todos “são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”,

que deve ser interpretado em conjunto com o parágrafo 2º do mesmo art. 5º: “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

E também distinções entre os estrangeiros, sendo o exemplo mais evidente a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, promulgada no Brasil pelo decreto n. 79.391, de 12 de abril de 1972, que equipara os portugueses abrangidos pelo denominado “estatuto da igualdade” aos brasileiros naturalizados, diferindo estes das demais estrangeiros.

3.4 Perda e renúncia da nacionalidade

As legislações dos diversos Estados não são uniformes no que tange à perda da nacionalidade dos seus respectivos cidadãos. Roberto Luiz Silva (2008, p. 218) ensina que

Aos brasileiros que estejam respondendo a processo de perda da nacionalidade brasileira é assegurado o uso de passaporte brasileiro, no qual deverá ser feita anotação de que o titular responde ao referido processo e de que também é portador de passaporte estrangeiro da nacionalidade adquirida.

O mesmo autor também nos dá exemplos de Constituições de países onde não há hipótese de perda de nacionalidade, como a Colômbia e o Uruguai. Há outros casos em que se perde a nacionalidade inclusive por traição à pátria (Equador e Paraguai).

Colômbia

Artículo 96. [...]

b. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción.

c. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

Uruguai

Artículo 81. [...]

a. La nacionalidad no se pierde ni aún por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, acercarse en la republica e inscribirse en el Registro Cívico.

Equador

Artículo 11. *La nacionalidad ecuatoriana se pierde:*

1. *Por comisión de delito de traición a la Patria, declarada judicialmente;*
2. *Por adquisición voluntaria de otra nacionalidad [...]; y,*
3. *Por cancelación de la carta de naturalización.*

Paraguay

Artículo 29. *La nacionalidad paraguaya se pierde:*

1. *Por comisión de delito de traición a la Patria declarada en sentencia judicial, entendiéndose por tal traición solamente el atentado contra la independencia o la integridad territorial de la República, o la ayuda al enemigo de ella en guerra internacional;*
2. *Por adquisición injustificada del país durante más de dos años, en el caso de naturalizados.* (SILVA, R., 2008, p. 218-219) (grifo original)

No caso do Brasil, tanto o brasileiro nato como o naturalizado podem perder a nacionalidade brasileira, nos casos de cancelamento da naturalização, por sentença judicial, em virtude da prática de atividade nociva aos interesses nacionais, ou de aquisição de outra nacionalidade, por meio de naturalização voluntária.

Ocorrido um desses fatos, o Presidente da República declara a perda da nacionalidade brasileira em relação ao indivíduo. Seu ato, portanto, é declaratório e não constitutivo, ou seja, o fato que constituiu a perda da nacionalidade brasileira foi o cancelamento da naturalização, por meio de sentença judicial, ou a naturalização que antecedeu o ato presidencial, por força do qual se extinguiu o vínculo de nacional que o indivíduo detinha no Brasil.

Somente por meio de declaração expressa e específica do interessado em naturalizar-se voluntariamente em outro Estado estrangeiro é que ele que perde a nacionalidade brasileira. O que se leva em conta é a vontade do brasileiro de dar ensejo a que o Estado estrangeiro o considere seu nacional. Dessa forma, não perde a nacionalidade brasileira aquele que foi naturalizado involuntariamente em país estrangeiro, a exemplo do menor impúbere naturalizado alemão por intermédio de sua mãe e que, após a maioridade, pretendeu estabelecer-se no Brasil e aqui gozar dos direitos de brasileiro nato. Assim, também, a inércia de uma nubente, que se casa com francês, em aceitar perante o juízo competente o benefício da nacionalidade francesa, não importa nacionalização voluntária.

A perda da nacionalidade tem suas origens históricas no chamado princípio da ligiância (*allégeance perpétuelle*), segundo o qual os indivíduos de determinado Estado liga-se a ele

por um laço de sujeição perpétua, devendo fidelidade e obediência ao suserano superior, que concentrava o poder militar (ligiância absoluta). Esta obrigação os impedia de adquirir outra nacionalidade sem a autorização do soberano ou chefe de Estado, ou autoridades outras indicadas por ele. Sua infração era punida com a perda da nacionalidade, que somente poderia ser readquirida depois de desaparecidas as causas que determinaram a punição. (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 369-370)

O direito brasileiro inseriu a nacionalidade dentre as matérias de Direito público, regulando-a no seu Texto Constitucional, afastando o princípio da ligiância perpétua e entendendo sempre pessoais os seus efeitos. Portanto, o brasileiro só perde a sua nacionalidade por uma das causas expressamente enumeradas no parágrafo 4º, art. 12, da Constituição de 1988.

Segundo este dispositivo, será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que: (1) tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional ou (2) adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos: a) de reconhecimento da nacionalidade originária pela lei estrangeira; b) de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis. Tais hipóteses constitucionais são taxativas e não admitem ampliação, sendo vedado ao Estado ampliar ou restringir o seu conteúdo.

As duas causas constitucionais de perda da nacionalidade brasileira têm procedimento de apuração próprios regulados pela Lei n. 818, de 18 de setembro de 1949 (arts. 22 a 34), que ainda se encontra em vigor no Brasil no que tange à perda e readquirição da nacionalidade brasileira (e revogada quanto à condição jurídica do estrangeiro).

Os efeitos da declaração da perda da nacionalidade são sempre *ex nunc* (sem consequências pretéritas) e, em ambos os casos estabelecidos pelo Texto Constitucional, de natureza sancionatória. O primeiro caso se refere à perda da nacionalidade pelo cancelamento da naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional. A disposição constitucional, aqui, se refere exclusivamente à nacionalidade adquirida ou secundária (uma vez que atinge aquele que “tiver cancelada sua naturalização...”). Essa hipótese do art. 12, parágrafo 4º, inciso I, da Constituição (cancelamento da naturalização “por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional”), conhecida

como perda-punição, é bastante criticada por certa parte da doutrina, uma vez que atividade nociva e interesse nacional são expressões abertas e de conteúdo variável, podendo dar margem a injustiças e a toda sorte de perseguições, ainda mais quando se sabe que, em regimes autoritários, é sempre nocivo ao interesse nacional exprimir ideias contrárias às daqueles que estão no poder.

A competência para conhecer e decidir em processo de perda da nacionalidade, neste caso, é da Justiça Federal (CF, art. 109, inciso X), cabendo ao ministro da Justiça (por meio de representação) ou a qualquer cidadão (por solicitação) deflagrar a respectiva ação. Em ambos os casos também é correta a provocação pelo Ministério Público Federal. O trânsito em julgado da sentença faz com que o estrangeiro que foi naturalizado brasileiro perca a sua condição de brasileiro.

Além do caso de cancelamento da naturalização, por sentença judicial, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional, também perde a nacionalidade brasileira o indivíduo que “adquirir outra nacionalidade”, contemplando a Constituição duas exceções, nas alíneas *a* e *b*, do inciso II, do parágrafo 4º, do seu art. 12. Não importam os motivos pelos quais se adquiriu outra nacionalidade. Importa sim que o brasileiro tenha adquirido voluntariamente a nacionalidade de outro Estado, independentemente de qualquer coação física ou psicológica que, porventura, poderia ter vindo a sofrer. É indiferente que o brasileiro queira continuar tendo a nacionalidade, uma vez que a perda do vínculo com o Estado brasileiro se dá como punição por deslealdade para com o País.

Não se enquadram na disposição constitucional a dupla nacionalidade originária, nem aquela da mulher que adquire, em virtude do casamento, a nacionalidade do marido, como é o caso da brasileira que casa com o italiano (residente ou não na Itália) e passa a adquirir a nacionalidade italiana (*jus communicatio*). Também não se enquadra, aqui, a hipótese de outorga automática da nacionalidade por outro Estado – que também, assim como no caso do casamento, é hipótese de “nacionalidade involuntária” – uma vez que, em ambos os casos citados, não existe a vontade do brasileiro de se tornar nacional de outra soberania.

Há, entretanto, uma impropriedade técnica na redação do inciso II, do parágrafo 4º, desse dispositivo constitucional, quando expressa como subdivisão da exceção da perda da nacionalidade (“adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos de...”) o reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira, de que cuida a alínea *a*. Se lei estrangeira está

reconhecendo a nacionalidade originária do indivíduo, não se trata de aquisição de outra nacionalidade, por parte deste. Se a nacionalidade é originária, não pode ser adquirida. O reconhecimento da nacionalidade originária por parte de outro Estado estrangeiro não leva ao entendimento de que o indivíduo está requerendo a nacionalidade deste Estado, mas tão-somente de que, já sendo seu nacional, tem apenas que se documentar para fazer prova desta dupla nacionalidade (da mesma forma que um brasileiro que chega à idade apropriada deve providenciar seus documentos pessoais, como carteira de identidade e CPF). Portanto, o inciso II, do parágrafo 4º, do art. 12 da Constituição, é desnecessário e nada acrescenta ao Direito brasileiro.

No caso da alínea *b*, do inciso II, parágrafo 4º, do art. 12, a Constituição pretendeu evitar o constrangimento de um sem-número de brasileiros que, por força de contratos, tinham que passar a exercer atividades profissionais em países que exigiam a naturalização de estrangeiros para trabalhar em seu território. A maioria dos brasileiros que saem do Brasil para buscar trabalho no estrangeiro o fazem como fuga da crise econômica que afeta o País há longo tempo, buscando um vida melhor e mais rentável fora do Brasil. Ocorre que tais brasileiros, normalmente menos favorecidos, raramente pretendem desvincular-se da nacionalidade brasileira e, quase sempre, acabam retornando ao Brasil após um período de trabalho no exterior. Daí o motivo de a Constituição, coerentemente e levando em consideração critérios de justiça para com essas pessoas, não desprotegê-los com a perda da nacionalidade brasileira.

Por fim, frise-se novamente que o Texto Constitucional brasileiro é taxativo no que tange às hipóteses de perda da nacionalidade brasileira. Não existe, assim, a possibilidade de renunciar o brasileiro à sua nacionalidade, visto que a renúncia não está contemplada entre as hipóteses constitucionais de perda da nacionalidade brasileira. A vontade do indivíduo, aqui, não é preponderante. O que prevalece é sempre a vontade do Estado. Este é que declara, de maneira impositiva, quem são os seus nacionais e como estes perdem a sua nacionalidade. A nacionalidade é um direito personalíssimo e indisponível do cidadão, que não pode ser pura e simplesmente por este renunciada. Entender de modo contrário é ensejar a apatria ou a expatriação voluntária, o que não é admitido pelo constitucionalismo brasileiro. Dispõe a Constituição Federal, artigo 12, §4º, em sua versão original:

Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:

I – tiver cancelada sua naturalização, por sentença judicial, em virtude da atividade nociva ao interesse nacional;

II – adquirir outra nacionalidade por naturalização voluntária.

A atual Constituição só manteve duas hipóteses de perda da nacionalidade: perda-punição (I) e a perda-mudança (II), não reproduzindo a perda-incompatibilidade que constava nas Cartas anteriores, que determinava a perda da nacionalidade para quem, sem licença do Presidente da República, aceitasse comissão, emprego ou pensão de governo estrangeiro.

Existe também o instituto da revogação da perda da nacionalidade, que beneficia aqueles que queiram retornar à condição de brasileiros, mas não possuem domicílio no Brasil. Para isso, deverão procurar a repartição consular com jurisdição sobre a região onde vivem e solicitar a revogação do ato que declarou a perda da nacionalidade.

3.5 Efeitos da adoção internacional na nacionalidade dos adotados

Normalmente, a aquisição da nacionalidade dos pais não é um efeito imediato da adoção internacional, ficando esta a critério da legislação do país de origem dos adotantes. Como neste tipo de adoção se lida com no mínimo dois tipos de nacionalidade, e os adotados irão residir a princípio no país de origem dos adotantes, entende-se ser relevante o tema, que é pouco explorado pela doutrina nacional.

Há, também, em meio aos nossos doutrinadores, quem entenda que as crianças estrangeiras adotadas por brasileiros não podem adquirir a nacionalidade brasileira, por ser taxativo o rol de aquisição do art. 12 da Constituição de 1988, e já que não preveria esta situação.

Levantam-se, no entanto, alguns pontos: como admitir que crianças estrangeiras adotadas por nacionais não tenham o mesmo direito à nacionalidade originária que fazem *jus* os filhos biológicos? Como admitir a adoção de crianças brasileiras por casais estrangeiros onde o seu ordenamento pátrio não assegura a possibilidade dos adotados adquirirem a nacionalidade dos pais? E essa aquisição de nacionalidade estrangeira causaria a perda da nacionalidade brasileira?

O baixo índice de natalidade, a melhoria das condições sociais das mães solteiras e a legalização do aborto são fatores que ajudaram na redução do índice de crianças em situação

de abandono nos países desenvolvidos, fazendo com que muitos casais se desloquem para países na América Latina, África e Ásia em busca de crianças para adoção.

Observa-se que, nesses países, a utilização sistemática dos meios de contracepção, aliados à possibilidade de recurso ao aborto voluntário e legal, impede o nascimento de crianças não desejadas. Desta forma, o contingente de crianças abandonadas decresceu de maneira vertiginosa nos últimos anos. Este fato inviabiliza o recurso à adoção da parte de casais sem filhos. Constata-se, de outro lado, um aumento do número de casos de esterilidade, mesmo com os tratamentos modernos oferecidos pela medicina. O recurso aos métodos científicos de procriação assistida, embora muito divulgados, são dispendiosos e nem sempre apresentam resultados positivos.

É necessário ressaltar que a maioria dos países europeus, a exemplo da França, oferece um auxílio médico e financeiro à gestante, principalmente às mães solteiras ou com prole numerosa, durante toda a gestação e após o nascimento, por períodos previamente determinados. Toda mulher grávida que desejar, pode ficar com seu filho, sem ser levada a abandoná-lo por falta de recursos financeiros. Se ela decide abandoná-lo, será certamente por outros motivos, talvez de ordem psicológica ou familiar. (BRAUNIER apud VERONESE; PETRY, 1994, p. 171)

Antes de analisar a adoção internacional, deve-se fazer um breve estudo introdutório da adoção, que remonta aos tempos antigos e evoluiu na História. Sobre a adoção na Antiguidade, Fustel de Coulanges (2003, p. 58-59) leciona que:

A necessidade de perpetuar o culto doméstico foi o princípio do direito de adoção entre os antigos. Essa religião, que obrigava o homem a se casar, que facultava o divórcio em casos de esterilidade, substituindo o marido por algum parente nos casos de impotência ou de morte prematura, oferece, como último recurso à família, um meio de escapar à desgraça tão temida de sua extinção; esse recurso consistia no direito de adotar um filho.

[...]

A adoção era, pois, zelar pela continuidade da religião doméstica, pela salvação do lar, pela continuidade das oferendas fúnebres, pelo repouso dos manes dos antepassados. A adoção justificava-se apenas pela necessidade de prevenir a extinção de um culto, e só se permitia a quem não tinha filhos. [...]

Na Idade Média, desaparecido o condicionalismo determinante da adoção na Antiguidade (assegurar a continuidade das famílias e a perpetuidade do culto doméstico), o instituto caiu em desuso. Na Idade Moderna, com a Revolução Francesa, Napoleão, preocupado em resolver o eventual problema da falta de descendentes para o trono hereditário, que já visionava, introduziu o instituto da adoção no Código Civil francês, mas somente de adultos.

Ao longo do século XIX, os juristas reagiram contra o instituto. O Visconde de Seabra, por exemplo, o considerava como uma aberração da natureza humana, dizendo que a adoção não correspondia a nenhuma necessidade alguma do coração humano, pois ninguém poderia amar

por ficção. Daí o fato de o Código português de 1867 o haver ignorado; mas isso foi mudando no começo do século XX, já que o Código Civil alemão o acolheu. No Brasil, isso também aconteceu com o Código Civil de 1916. (VENOSA, 2002, p. 308-309)

Ainda sobre as origens do instituto da adoção, Jacob Dolinger (2003, p. 401) ensina que:

Em 1939, a França introduziu a legitimação adotiva, pela qual a criança rompe todos os laços com sua família biológica e se integra na família adotiva, com os mesmos direitos e obrigações do que as crianças legítimas, recebendo o nome de seus novos pais, inovação esta que influenciou muitas outras legislações, e foi ampliada por nova lei francesa, de 1966. O Peru anteceder a França, instituindo a adoção plena em 1936. Na Itália, já como consequência do morticínio da 2ª Guerra Mundial, ela foi instituída sob a denominação de *affiliazione*. Uruguai legislou da mesma forma em 1945, seguida do Chile.

Luiz Carlos de Barros Figueirêdo (2009, p. 19) garante que, apesar da ideia de uma “família para uma criança” e não “uma criança para uma família” estar pacificada na doutrina e legislações ocidentais, ainda existem “aspectos bastante específicos quando se coteja a realidade de suas motivações em um país do 1º mundo e outro do 3º mundo”.

Atualmente, no Brasil, a adoção de crianças e adolescentes é regulada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (2010, *online*). Aqui a adoção deixa de ser instituto que permitia a continuidade do culto aos deuses por determinada família, ou para preencher as lacunas de casais inférteis, e passa a ser medida de proteção, rompendo com o modelo anterior (Código de Menores), pois a família passa a ser vista como espaço das relações afetivas e de educação de valores. Neste sentido:

A adoção não se faz por meio de caridade, nem por compaixão da criança ou do adolescente. Adoção não é ‘estepe’ da família falida, tampouco panacéia para as feridas familiares. Não se presta para aliviar a solidão do casal nem para dar companhia ao filho único; não consola a família quando falece um filho; não transfere a afetividade daquele que faleceu para aquele que foi adotado, pois isso é prejudicial para ele que se vê em segundo lugar no coração da ‘mãe’.

[...]

E a adoção é muito mais que isso. Nem mesmo podemos considerá-la como *ato humanitário* se não vier acompanhada da entrega e doação total dos adotantes. [...]

E o amor descrito aqui não é aquele com significado de *compaixão*. A criança que está a espera de uma família para ser adotada não quer receber compaixão; isto ela já teve demais na instituição onde permaneceu. Agora ela necessita da entrega total em doação no amor daqueles que se propõem a essa *vocação*. (LIBERATI, 2003, p. 26) (grifo original)

A adoção internacional no Brasil tem previsão tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Criança e do Adolescente, que regula a matéria quando a adoção envolve crianças e adolescentes. É um instituto jurídico de ordem pública que concede a estas, em estado de abandono, a possibilidade de viver num novo lar, noutra país, assegurados o bem-estar e a educação, desde que obedecidas as normas do país do adotado e do adotante. Sobre as origens do instituto da adoção internacional:

Ainda que de modo embrionário [...] a origem do instituto da adoção internacional poderia ser situado no ano de 1627, quando uma quantidade considerável de crianças inglesas – cerca de 1.500 – foi transportada de navio para o sul dos Estados Unidos, para ser integrada a famílias de colonos (este universo era constituído de meninos e meninas órfãos, abandonados, ou mesmo daqueles que tinham a adoção autorizada por seus próprios pais, a fim de serem aprendizes em famílias de artesãos). Este instituto passou a ter uma maior relevância com o crescimento das nações e isto foi mais intenso e profundo após a Segunda Guerra Mundial. A partir daí a comunidade internacional entende como importante dar uma maior atenção à questão da exclusão e do abandono social, os quais caminhavam em paralelo ao desenvolvimento industrial. [...] (VERONESE; PETRY, 2004, p. 20-21)

Ainda sobre as origens da adoção internacional, Luiz Carlos de Barros Figueirêdo (2009, p. 30) leciona que:

O fenômeno da Adoção Internacional, tal como o conhecemos hoje com o crescente número de sua promoção por pessoas de países do 1º mundo em relação a crianças do 3º mundo é relativamente recente, iniciado entre o final da década de 60 e início da de 70 e incrementado nos anos 80 e 90. Há, é verdade, alguns movimentos anteriores micro-localizados, como as adoções internacionais promovidas por americanos e franceses de crianças coreanas e vietnamitas, após as respectivas guerras, mas sem maiores repercussões no contexto mundial de globalização. [...] Apenas à guisa de curiosidade, referenciamos que na literatura o primeiro registro de uma adoção internacional se dá na lenda do príncipe hebreu 'Juda Ben-Hur', quando este então condenado às galés foi adotado pelo general romano, após haver salvado-lhe a vida por ocasião do naufrágio do navio.

A adoção por estrangeiros sempre preocupou a comunidade internacional e a Organização das Nações Unidas – ONU, além de juristas, no concerto internacional, que tentam coordenar as diferentes leis nacionais a fim de prevenir contra abusos e garantir os direitos da criança adotada. Por isso, em 1960, na cidade de Leysin, foram idealizados os *Fundamental Principals of Intercountry Adoption* (Princípios Fundamentais da Adoção Internacional). Eram princípios de observância não obrigatória entre os países signatários, mas que já demonstravam a preocupação da ONU naquela época para com a adoção. Wilson Donizeti Liberati (2003, p. 42) fala sobre esses princípios:

A recomendação originada dos *Principals* não constituía legislação vinculante para o país-membro signatário, e, portanto, eram princípios de observância não obrigatória. De qualquer modo, essa iniciativa da ONU demonstrava, já naquela

época, uma preocupação crescente com a adoção. Tanto é que a principal conclusão daquele Seminário considerou a adoção internacional como medida excepcional, sugeria preferência à adoção nacional e, por fim destacava que a adoção internacional só deveria ser autorizada se fosse para o bem estar da criança.

Logo depois, em 1965, na cidade de Haia, foi realizada a Convenção sobre a Adoção Internacional, onde o tema central era lei aplicável, jurisdição e reconhecimento em matéria de adoção, na tentativa de regular os conflitos de lei que existiam. A meta dessa Convenção, no entanto, era disciplinar as adoções realizadas entre pessoas que tivessem domicílio em países europeus.

A Convenção da ONU sobre os Direitos da Criança (2010, *online*) de 26 de janeiro de 1989 (no Brasil, Dec. 99.710/90), em seu artigo 1º, prevê que os países-membros se comprometem a adotar medidas a fim de lutar contra a transferência ilegal de crianças para o exterior e a retenção ilícita destas fora do país e que para tanto, os Estados-Partes promoverão a conclusão de acordos bilaterais ou multilaterais ou adesão a acordos em curso.

Ela é da mesma época do Estatuto da Criança e do Adolescente e assegura direitos fundamentais à criança, dentre os quais se destaca o de isonomia, prioridade, direito à identidade cultural, nacionalidade, e assegura que os países signatários combaterão o tráfico de crianças e o seqüestro, com finalidade de adoção (arts. 11 e 35), e que a adoção internacional será medida subsidiária (art. 21 lit. b *in fine*). Por força desta Convenção da ONU, a competência para os crimes de tráfico de crianças é, hoje, da Justiça Federal (art. 109, V da Constituição Federal).

A Convenção sobre Cooperação Internacional e Proteção à Criança e Adolescente em matéria de Adoção Internacional (2010, *online*), também conhecida como Convenção de Haia, foi concluída em 29 de maio de 1993 (no Brasil, Dec. 3.087/99). Seu objetivo é impedir o tráfico internacional de crianças e uniformizar os ritos processuais entre países, elaborando assim um instrumento jurídico internacional que serve de base para toda e qualquer adoção internacional. Jacob Dolinger (2003, p. 403) leciona sobre o problema da diversidade de legislações sobre adoção entre os países:

Assim, a adoção internacional foi se desenvolvendo, e com ela, os problemas decorrentes da diversidade de legislação entre os Estados dos adotantes e dos adotados, para cuja solução passou-se a elaborar o direito internacional privado da adoção, por leis internas e por várias convenções internacionais, rica em doutrina e copiosa jurisprudência.

Em verdade, mais do que a diversidade de legislações, consolidou-se uma diferença filosófica entre os países ricos, onde se procura uma criança para pais disponíveis, e os países em desenvolvimento, onde se busca encontrar pais para uma criança abandonada. Assim, numa comparação não muito feliz, surgiu o binômio ‘oferta’ e ‘procura’ no campo da adoção internacional, criando a necessidade, em cada pólo, de proteger os correspondentes interesses. [...]

A maior preocupação da Convenção é o interesse superior da criança. Portanto, é fundamental tentar ajudar a criança a permanecer junto dos pais biológicos. Só em caso de isto não ser possível é que se procurará outras opções, como manter a criança junto de outros membros da família, da comunidade ou no país de origem. E não se encontrando uma solução desse tipo, a adoção internacional irá beneficiar os menores que estão em situação irregular, ou seja, em estado de abandono ou situação de risco e fora do poder familiar. Ressalte-se que o interesse maior no caso é o da criança, portanto, a excepcionalidade da adoção internacional só se justifica se for para garantir bem-estar desta e não em prol de um patriotismo exacerbado.

A Convenção dos Direitos da Criança já afirmava que os Estados, dentre eles o Brasil, reconheciam que adoção por pessoas que residam em outro país pode ser considerada como “outro meio de cuidar da criança, no caso em que a mesma não possa ser colocada em lar de adoção ou entregue a uma família adotiva ou não logre atendimento adequado em seu país de origem” (art. 21, b).

A proteção constitucional da adoção internacional está contida no art. 227, §5º da Constituição Federal de 1988, quando diz que “a adoção será assistida pelo Poder Público, na forma da lei, que estabelecerá casos e condições de sua efetivação por parte de estrangeiros”. E, também, afirma no §6º que os filhos havidos ou não do casamento, ou por adoção, terão os mesmos direitos e qualificações, proibidas quaisquer designações discriminatórias relativas à filiação.

O novo *caput* do art. 51 do ECA, que foi alterado pela lei 12.010, de 21 de junho de 2009, traz o conceito de adoção internacional, ao dizer que “Considera-se adoção internacional aquela na qual a pessoa ou casal postulante é residente ou domiciliado fora do Brasil...”, ou seja, ela também se aplica aos brasileiros residentes fora do Brasil; no entanto, o §2º do mesmo artigo diz: “Os brasileiros residentes no exterior terão preferência aos estrangeiros, nos casos de adoção internacional de criança ou adolescente brasileiro”. É afirmação do princípio da subsidiariedade, ou seja, a adoção por estrangeiros será sempre a última opção. Sobre o assunto Claudia Lima Marques (2010, *online*), em artigo, expõe que:

Na visão atual brasileira, a adoção nacional e, especialmente, a manutenção dos vínculos familiares da criança devem ter preferência. A decisão de transferir a criança, através da adoção internacional deve só ser tomada, se não é possível ou recomendável uma solução nacional. Assim, prevêm as novas Convenções e Atos Internacionais esta subsidiariedade da adoção internacional. O art. 21 lit. b in fine da Convenção da ONU sobre direitos das crianças de 1989 expressamente prevê esta linha de preferência para as soluções nacionais. A Convenção de Haia de 1993 impõe o princípio da subsidiariedade no seu preâmbulo (Considerandos 1, 2, 3 e 4). Já nos artigos 4º, 5º, 14, 15, 16, 17 e 19, a Convenção cria um controle específico sobre o cumprimento deste princípio (teste da subsidiariedade). No Brasil, as Resoluções 01/2000 e 02/2000 do Conselho das Autoridades Centrais Brasileiras regulam em detalhes o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

Neste sentido, podemos afirmar que o princípio da subsidiariedade significa, em matéria de adoção internacional, 'tempo e ordem', isto é: que as Autoridades Centrais, os Juízes de Estados estrangeiros de residência dos pais adotivos e os interessados (por exemplo, pais adotivos ou intermediários das agências) somente poderão ser ativos, quando e se as Autoridades Centrais e os Juízes do país de residência da criança estabeleceram com clareza que uma solução nacional para aquela criança não é mais possível ou desejável, sempre tendo em vista seu bem-estar concreto e o respeito ao direito de manutenção do vínculo familiar de origem.

Pode-se garantir que o principal efeito da sentença que confere a adoção é o rompimento do vínculo de parentesco do adotando com sua família natural e, ao mesmo tempo, a constituição de novo vínculo de filiação, agora, com os pais adotivos. Portanto, nem mesmo a morte dos adotantes pode restabelecer o poder familiar dos pais biológicos. O único vínculo que não se desfaz são os impedimentos matrimoniais. Até porque, não teria como se admitir que o rompimento do vínculo de parentesco pela adoção permitisse que pais e filhos biológicos pudessem casar entre si.

Além disso, não pode existir distinção entre os filhos biológicos e os adotados, segundo o §6º do artigo 227 da Constituição Federal de 1988. Wilson Liberati (2003, p. 186-187) traz uma série de legislações de outros países que consagram o mesmo princípio, dentre eles:

[...] No Chile, por exemplo, o art. 36, da Lei 18.703, de 10.5.88, que dita normas e dispõe sobre adoção de menores, enuncia: '*La adopción plena hace caducar los vínculos de la filiación de origen del adoptado em todos sus efectos civiles, com la salvedad de que subsistirán los impedimentos para contraer matrimonio, establecidos em el art. 5º de la Ley de Matrimonio Civil*'.

O art. 8º, do Código sueco da Tutela do Poder Paternal dispõe: 'Quanto da aplicação de disposições legais ou administrativas que confirmam valor jurídico ao parentesco ou à afinidade, o adotando deve considerar-se filho do adotante e não dos pais em sentido biológico'.

No mesmo sentido o art. 267, 1 e 2, do Código Civil suíço: '1. A criança adquire a qualidade jurídica de filho de seus pais adotivos. 2. Os vínculos de filiação anteriores são rompidos, salvo com relação ao cônjuge do adotante'.

[...]

O histórico dessas leis de adoção indica, cristalinamente, que a adoção deve produzir efeitos que assegurem à criança uma condição de legitimidade e semelhança da natureza. Ou seja, que esses efeitos permitam que o adotado seja, de fato, considerado um filho legítimo, com todos os direitos e obrigações e sem discriminações, como se fosse nascido da mãe adotiva. Desse modo, a adoção estará imitando a natureza.

No mesmo sentido são as legislações de França, Portugal, Espanha, Venezuela, Argentina e Alemanha, no entanto, a legislação mexicana confere efeitos restritos à adoção, que se produzem somente entre o adotante e o adotado, e as relações de parentesco com a família de origem permanecem válidas. (LIBERATI, 2003, p. 187-188)

Outro efeito de suma importância é a certeza de que a sentença é irrevogável. Está previsto no §1º do artigo 39 do Estatuto da Criança e do Adolescente: “A adoção é medida excepcional e irrevogável [...]”. Portanto, os efeitos produzidos pela adoção não podem ser desfeitos ou anulados pela vontade dos interessados, como num contrato. Liberati (2003, p. 202-203) mais uma vez, indica na legislação alienígena posição igual à brasileira:

Na legislação estrangeira encontramos posição idêntica à nacional: na Espanha, o art. 180 do Código Civil; no Chile, o art. 38 da lei 18.703, de 10.5.88; na França, o art. 359 do Código Civil; na Argentina, os arts. 17 a 19 da Lei 19.134, de 30.6.71; em Portugal, o art. 1.989 do Código Civil; no Uruguai, a Lei 10.674/45.

Na Itália, após tornada a adoção chamada *legittimante*, não se permite qualquer forma de revogação; nas adoções *in casi particolari e dei maggiorenni*, existem as possibilidades de revogação da ação previstas nos arts. 51, da *Legge n. 184/83* e 305 e seguintes do Código Civil, respectivamente.

Na Venezuela, entretanto, os arts. 258 e 259 do Código Civil não atribuem o efeito da irrevogabilidade à sentença constitutiva do vínculo de adoção.

Na Suíça, após deferida a sentença que defere a adoção, esta torna-se definitiva, apesar de o Código Civil não mencionar, expressamente, sua irrevogabilidade.

Agora, passar-se-á ao estudo da nacionalidade das crianças submetidas ao processo de adoção internacional. Apesar de não ser efeito automático produzido pela sentença de adoção, a aquisição da nacionalidade dos pais adotivos é tema relevante, já que as crianças e adolescentes adotados irão começar sua vida social e familiar noutro Estado, com outra cultura, idioma etc.

Por ser a nacionalidade um tema de soberania interna dos Estados, como já vimos, cabe a cada um deles determinar como os indivíduos adquirem a sua nacionalidade. No caso brasileiro, está previsto no art. 12 da Constituição Federal de 1988. A Convenção de Haia de 1930, sobre nacionalidade, dispõe em seu artigo 17 que:

Artigo 17

Se a lei de um Estado admitir a perda da nacionalidade, em consequência da adoção, esta perda ficará, entretanto, subordinada á aquisição pelo adotado da nacionalidade do adotante, de acordo com a lei do Estado, de que este for nacional, relativa aos efeitos da adoção sobre a nacionalidade.

Esta regra visa a evitar a apatridia; daí só se admitir a perda da nacionalidade originária do adotado se houver concomitante aquisição da nova nacionalidade, do Estado do adotante mas este dispositivo não trata da hipótese em que a lei do Estado do adotado não admite a perda da sua nacionalidade por força da adoção, enquanto a lei do Estado do adotante determina a aquisição de sua nacionalidade.

A Convenção Europeia, de 1967, sobre adoção de crianças, assinada em Estrasburgo, dispõe que, quando a criança adotada não tiver a mesma nacionalidade do adotante, a parte contraente da qual o adotante é nacional deverá facilitar a aquisição de sua nacionalidade pela criança, e, da mesma forma que a Convenção de 1930, acrescenta que a perda de nacionalidade como consequência de uma adoção ficará condicionada à posse ou aquisição de outra nacionalidade.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios Sociais e Legais Relativos ao Bem-Estar das Crianças, com referência especial a famílias substitutas e Adoção Nacional e Internacional, de 1986, recomenda que na adoção internacional seja garantido que a criança poderá migrar para se juntar aos pais adotivos e poderá obter a nacionalidade deles (artigo 22). A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito das Crianças dispõe que a criança terá direito, desde o momento em que nasce, a uma nacionalidade (artigo 7º). Ainda sobre o tema:

Quando os debates preparatórios da Convenção da Haia de 1993 [...] foi levantava a questão da perda e aquisição de nacionalidade no contexto da adoção internacional, tendo a maioria dos participantes considerado que este é um tema autônomo que não deveria ser tratado na convenção que se estava preparando.

A opinião de Van Loon é de que, na hipótese de uma adoção plena, realizada na conformidade da Convenção de Haia de 1993, reconhecida no país receptor, onde a criança passa a viver com seus pais adotivos, estaria no espírito da convenção que a criança obtivesse a nacionalidade deste Estado. Apesar de a naturalização de pais não repercutir na nacionalidade dos filhos, em caso de adoção que ocasiona a imigração do adotado para o país do adotante, parece-nos justo que o país que acolhe o filho adotivo estenda-lhe sua nacionalidade. (DOLINGER, 2003, p. 444-445)

Francisco Xavier da Silva Guimarães (1995, p. 15) assevera que a adoção não é meio próprio para aquisição da nacionalidade brasileira. Apoia-se no entendimento de

doutrinadores, como Pontes de Miranda e Miguel Jerônimo Ferrante, que também não admitiam que a adoção fosse forma de aquisição da nacionalidade brasileira. Sobre o assunto assinala Pontes de Miranda (1967, p. 459):

A *adoção* não tem, no direito brasileiro, nenhuma conseqüência quanto à nacionalidade. E é acertado que assim seja. Devem-se evitar influências das relações de direito privado nos laços de direito público. Se a regra de um Estado, que confere a nacionalidade, em virtude da adoção pelo nacional, é criticável, mais ainda o é a que dá à adoção pelo estrangeiro a conseqüência da perda da nacionalidade do adotado. Aquela produz polipatria; essa apatria.[...] (grifo original)

Seguindo essa linha de pensamento, Jacob Dolinger (2003, p. 427) posiciona-se da seguinte forma sobre o assunto:

No direito brasileiro a naturalização não importa aquisição da nacionalidade pelo cônjuge e filhos do naturalizado (artigo 123 da Lei 6.815 de 1980), de forma que não parece que a adoção de estrangeiro por brasileiro possa ter qualquer influência na nacionalidade do adotado, mormente porque entre nós a nacionalidade depende de expressa previsão constitucional, tanto no sentido da aquisição, como no da perda. Diversa a situação na França onde o Código Civil expressamente estabelece que a adoção plena, por pais franceses, ou pai francês, resulta na nacionalidade francesa do filho adotivo.

Não se pode, entretanto, admitir esse entendimento após a Ordem Constitucional de 1988. Antes havia clara distinção entre filhos legítimos, ilegítimos e adotados. A própria adoção de menores podia ser plena ou simples. Agora, a Constituição garante que a adoção cria vínculos entre adotado e adotante, tal como o da filiação biológica. E não admite nenhum tipo de distinção entre filhos naturais e adotados. Portanto, quando o art. 12, I, *b* e *c*, afirma que são brasileiros natos os filhos de brasileiros nascidos no exterior, estejam seus pais a serviço do Brasil ou não, garante também aos filhos adotados no estrangeiro a condição de nacionais brasileiros, já que adoção é um parto fictício. Além disso, o atual art. 52-B da lei 8.069/90 acentua que

Art. 52-B. A adoção por brasileiro residente no exterior em país ratificante da Convenção de Haia, cujo processo de adoção tenha sido processado em conformidade com a legislação vigente no país de residência e atendido o disposto na Alínea 'c' do Artigo 17 da referida Convenção, será automaticamente recepcionada com o reingresso no Brasil.

§ 1º Caso não tenha sido atendido o disposto na Alínea 'c' do Artigo 17 da Convenção de Haia, deverá a sentença ser homologada pelo Superior Tribunal de Justiça.

§ 2º O pretendente brasileiro residente no exterior em país não ratificante da Convenção de Haia, uma vez reingressado no Brasil, deverá requerer a homologação da sentença estrangeira pelo Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, a adoção, por brasileiro residente no exterior, seja ela recepcionada automaticamente ou não, produzirá os mesmos efeitos da adoção feita no Brasil, sendo assim o filho de brasileiro adotado no exterior brasileiro nato pela previsão do art. 12, I, *c* da Constituição de 1988. No que diz respeito aos brasileiros adotados por estrangeiros, Gustavo Ferraz de Campos Monaco exprime que:

[...] A criança ou adolescente adotados permanecerão com sua nacionalidade brasileira reconhecida e assegurada, a menos que o adotado pretenda, de forma espontânea, adquirir a nacionalidade de seus pais adotivos, quando então será declarada a perda da nacionalidade brasileira, segundo o disposto no inc. II do §4º do art. 12 da CF/88. Pode ocorrer, entretanto que a legislação exija a naturalização do adotado, como condição para que possa permanecer no território em que os adotantes residam habitualmente. Nesse caso, o Estado brasileiro reconhecerá subsistir a nacionalidade brasileira, segundo o disposto na alínea *b* do mesmo inc. II citado anteriormente. (MONACO, 2002, p. 116)

Aqui não se concorda com este entendimento. A criança brasileira adotada por casal estrangeiro, de uma maneira ou de outra, mantém a nacionalidade brasileira. No Brasil, a sentença de adoção não permite verificar se a filiação se originou pela via biológica ou pela adoção. Com efeito, como prevê o art. 12, I, *a* da Constituição Federal de 1988, os nascidos no Brasil mesmo que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço do seu país origem, são brasileiros natos.

O adotado recebe a nacionalidade originária dos pais, mesmo que tenha que se submeter a processo de naturalização, pois, nesse caso, não há voluntariedade, e sim um trâmite processual em decorrência do reconhecimento da adoção no país de origem. E, portanto, não é causa de perda da nacionalidade brasileira, já que cai na exceção do art. 12, II, *a* da Constituição.

Defende-se aqui o argumento de que o Brasil deveria conceder a adoção somente a casais estrangeiros que comprovem a possibilidade de aquisição da sua nacionalidade pelos adotados, já que estes serão filhos com plenos direitos. Isto porque nem sempre há compatibilidade entre a legislação do país dos adotantes que querem adotar com a legislação brasileira. Wilson Liberati (2003, p. 211-212) traz alguns exemplos de legislação que “consagra o princípio de que a criança adotada adquire a cidadania dos pais adotivos”:

[...] É o exemplo do art. 267ª (2) do Código Civil suíço: ‘A criança menor adquire a cidadania dos pais adotivos, em lugar e em substituição do local de seu direito de cidadania anterior’.

A *Legge n. 184/83* prescreve, no art. 39 que ‘menor de nacionalidade estrangeira adotado por casais de cidadania italiana adquire o direito a tal cidadania’.

[...]

Na Suécia, a Lei n. 382/1950, que dispõe sobre a modificação da cidadania, recebeu, em 1.792, um novo parágrafo: ‘Uma criança que não tenha completado doze anos de idade e for adotada por cidadão sueco será, com a adoção, cidadão sueco, se: a) a criança for adotada em Suécia, Dinamarca, Finlândia, Islândia ou Noruega; b) a criança for adotada através de uma decisão sobre adoção tomada num país estrangeiro, que é aprovada em Suécia conforme a Lei n. 796/1971 sobre as relações legais internacionais que tratam de adoção’.

Na Espanha, o art. 19 do Código Civil dispõe que: ‘1. *El extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen.* 2. *Si el adoptado es mayor de dieciocho años, podrá optar por la nacionalidad española de origen en plazo de dos años a partir de la constitución de la adopción*’.

O atual art. 52, VII, do ECA, prevê uma verificação da compatibilidade entre as legislações, antes da habilitação, para que a criança não venha a ter direitos dirimidos. Autorizar a adoção de uma criança a casal estrangeiro, tendo ela que se naturalizar de forma espontânea na idade adulta, é simplesmente submetê-la a situação pior do que a tinha no país de origem. Portanto, a constatação da possibilidade de aquisição da nacionalidade pela criança ou adolescente, tal como se filho biológico fosse, é mais do que necessária, já que o direito à nacionalidade é direito fundamental, assegurado pelo ordenamento jurídico brasileiro. Submeter o adotado a viver num Estado como estrangeiro, até que possa fazer opção pela nacionalidade dos pais, é privá-lo de direitos que a filiação legítima lhe assegura.

4 CONFLITOS DE NACIONALIDADE

Deixar a definição de nacionalidade nas mãos do Estado pode ensejar prejuízos. Por exemplo, dependendo do marco legal estatal a respeito, indivíduos podem ficar sem nacionalidade ou com mais de uma nacionalidade, o que, às vezes, é problemático. É por isso que o Direito Internacional estabelece regras gerais a respeito da matéria, que não prejudicam a prerrogativa soberana de o Estado determinar quem são seus nacionais, mas apenas indica soluções, em vista da proteção da dignidade da pessoa humana e da estabilidade da sociedade internacional.

Em primeiro lugar, a nacionalidade é galgada ao patamar de direito humano. Essa é a norma consagrada na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao determinar que “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade” (art. XV, parágrafo 1), secundada pelo Pacto dos Direitos Civis e Políticos, que dispõe que “toda criança tem direito de adquirir uma nacionalidade” (art. 24, parágrafo 1º). No âmbito dos Estados americanos, acrescenta-se ainda que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica – art.20, parágrafo 2º), estabelece que “Toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra”.

O Direito Internacional adota o princípio de que todo indivíduo deveria ter apenas uma nacionalidade. A ideia é evitar os conflitos que podem advir da chamada “polipatria”, entretanto, ainda há pessoas com mais de uma nacionalidade.

O indivíduo tem direito a mudar de nacionalidade. Com efeito, com fulcro nas premissas relativas à dignidade da pessoa humana, a possibilidade de mudança de nacionalidade pode permitir a vinculação a um Estado que melhor resguarde os direitos da pessoa. Tal direito, contudo, está sujeito a regras estabelecidas pelos entes estatais envolvidos e, nesse sentido, é proibida a privação arbitrária dessa possibilidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo XV, parágrafo 2) determina que “ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade”. Nesse sentido, consagra-se a

norma de que a pessoa pode perder sua nacionalidade, desde que com suporte em regras previamente estabelecidas e compatíveis com as normas internacionais de direito humanos e com o Estado de Direito. Repugna ao Direito Internacional a retirada da nacionalidade por motivos políticos, raciais ou religiosos.

A nacionalidade deve ser efetiva, ou seja, fundamentada em laços sociais consistentes entre indivíduo e o Estado, cujo caráter de nacional se detém ou é pretendido, a exemplo de tempo de residência em seu território, domínio do idioma nacional, laços familiares, investimentos no Estado etc. É a norma da Convenção de Haia de 1930, que determina que a nacionalidade só é oponível a outros Estados se tiver um mínimo de efetividade. Pretende-se, com efeito, também evitar que a nacionalidade seja concedida em bases meramente mercantilistas ou fictícias.

A Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada, de 1957, determina que nem a celebração ou dissolução do casamento entre nacionais e estrangeiros nem a mudança de nacionalidade do marido durante o matrimônio poderão afetar automaticamente a nacionalidade da mulher. É regra geral que filhos de agentes de Estado estrangeiros, como os diplomatas, herdem a nacionalidade dos pais, não importa onde nasçam, com base na presunção de que esses filhos terão um vínculo maior com o ente estatal da nacionalidade dos genitores.

Por fim, o nacional tem direito a encontrar acolhida no território do Estado que lhe conferiu a nacionalidade. Com isso, é regra generalizada a proibição do banimento, ou seja, a vedação de que o ente estatal expulse o nacional de seu próprio território. Por outro lado, o Estado sempre deve receber os detentores de sua nacionalidade quando venham do exterior, inclusive quando expulsos ou deportados de Estado estrangeiro.

Do exercício da competência estatal para definir quem são seus nacionais e, portanto, do emprego de critérios distintos de atribuição do *status* de nacional, pode haver conflitos de nacionalidade: um positivo (polipatria) e um negativo (apatridia). Não obstante as regras sobre a nacionalidade originária estarem bem delineadas, o antagonismo existente na aplicação de um ou de outro critério – *jus sanguinis* e *jus soli* – faz com que surjam inúmeros conflitos de leis, dando ensejo aos casos em que o indivíduo nasce sem nacionalidade alguma ou com uma nacionalidade a mais.

4.1 Polipatria

A figura da polipatria é mais conhecida como dupla nacionalidade. José Afonso da Silva (2009, p. 202) conceitua o polipátrida como o que tem mais de uma nacionalidade:

‘Polipátrida’ é quem tem mais de uma nacionalidade – o que acontece quando sua situação de nascimento se vincula aos dois critérios de determinação da nacionalidade primária. Assim se dá, por exemplo, com filhos de oriundos de Estado que adota critério do *ius sanguinis* quando nascem em Estado que acolhe o do *ius solis*. É o caso dos filhos de italianos nascidos no Brasil. [...]

Neste caso, os filhos de italianos nascidos no Brasil têm dupla nacionalidade porque o Estado brasileiro que adota o critério do *jus soli*, portanto, são brasileiros, mas também são italianos, pois a Itália adota, como critério de nacionalidade, o sistema do *jus sanguinis*. Sobre o tema do polipatridia, observa Pontes de Miranda (1967, p. 350):

Confusão grave é a que se observa na crítica à *dupla* ou *múltipla nacionalidade*. Há os que a isso reputam sem solução, portanto – fato que se tem que sofrer; e os que, lembrando Cícero, querem que pelo cerne se corte a possibilidade: *Duarum cicitatum civis esse, nostro iure civile, nemo potest*. Nem só as regras jurídicas sobre nacionalidade contêm provimentos sobre entes humanos, ligando-os ao Estado, impondo-lhes deveres de direito público, ou conferindo-lhe direito de tal caráter. Nem existe contradição fundamental entre a atribuição da nacionalidade por outro ou por outros, tanto assim que vemos coexistirem e funcionarem duas ou mais nacionalidades, o que a Constituição espanhola de 1931 previa (art. 24, 2º, alínea 2ª): ‘*A base de una reciprocidad internacional efectiva y mediante los requisitos y trámites naturales de Portugal y países hispánicos de América, comprendido el Brasil, cuando así lo soliciten y residan en territorio español, sin que pierdan ni modifiquen su ciudadanía de origen*’. Na alínea 3ª: ‘*En estos mismos países, si sus leyes no lo prohíben, aun cuando no reconozcan el derecho de reciprocidad, podrán naturalizarse los españoles sin su nacionalidad de origen*’. [...] (grifo original)

Não é certo dizer que o Brasil não admite a dupla nacionalidade, eis que não se pode fechar os olhos ante a realidade de um cidadão que, considerado brasileiro por nossa legislação, também seja havido como nacional pelas leis de outro país. Esta posição foi reconhecida pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 7 de junho de 1994, ao alterar a redação do §4º do artigo 12, que passou a admitir a concomitância da nacionalidade brasileira com nacionalidade estrangeira, originária, conforme reproduzido anteriormente. O sítio do Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2009, *online*), ao tratar do tema da dupla nacionalidade e suas possibilidades, dispõe que:

Não há qualquer restrição quanto à múltipla nacionalidade de brasileiros que possuam nacionalidade originária estrangeira, **em virtude de nascimento (jus soli) ou de ascendência (jus sanguinis)**. Isto significa que todo indivíduo que, no momento de seu nascimento, já detinha direito a cidadania diferente da brasileira, reconhecida por Estado estrangeiro, poderá mantê-la sem conflito com a legislação brasileira. Por conseguinte, a dupla nacionalidade não se aplica ao cidadão brasileiro

que adquire nacionalidade estrangeira, ao longo da vida, por casamento ou imigração, entre outros motivos, com exceção feita aos casos onde houver, pelo Estado estrangeiro, imposição de naturalização, como condição para permanência em país estrangeiro ou para o exercício de direitos civis.

Os cidadãos com dupla nacionalidade não devem jamais esquecer que mantêm direitos e deveres em relação aos países que lhe concedem nacionalidade (serviço militar, situação eleitoral, fiscal, etc). Ademais, a dupla nacionalidade pode implicar limitações na reivindicação de certos direitos, como nos casos de pedido de assistência consular dentro de um país onde também é considerado como nacional. A título de exemplo: um indivíduo com dupla cidadania, brasileira e colombiana, sempre que se encontrar dentro do território colombiano será tratado, pelas autoridades locais, exclusivamente como colombiano, e nunca como estrangeiro, ainda que apresente documentos brasileiros e alegue essa condição. Estas restrições podem ocorrer, por exemplo, em casos de separação, divórcio, litígio em relação ao direito sobre guarda de filhos, heranças e questões de pagamento de impostos, entre outros. (grifo original)

A Convenção de Haia Concernente a Certas Questões Relativas aos Conflitos de Leis sobre Nacionalidade, de 1930 (Convenção de Haia), consagra o princípio de que a pessoa só deve ter uma nacionalidade; entretanto, por continuar a existir polipátridas, tema foi regulado por esse mesmo tratado e por outros instrumentos, como o Protocolo Relativo às Obrigações Militares, em Certos Casos de Dupla Nacionalidade, do mesmo ano.

Quando se tiver que decidir sobre a nacionalidade de um binacional, ligado a outros dois países, o Código Bustamante, no seu artigo 10, dispõe que se reconhecerá a nacionalidade do país em que a pessoa tiver domicílio. E a Convenção sobre Nacionalidade de Haia, de 1930, estabelece no artigo 5º que se reconhecerá tanto a nacionalidade do país onde o binacional tenha sua residência habitual quanto a nacionalidade do país ao qual, segundo as circunstâncias, ele pareça, de fato, mais ligado. A segunda opção de solução obedece ao princípio da proximidade.

Em todo caso, a Convenção de Haia determina que um Estado não pode exercer a sua proteção diplomática em proveito de um seu nacional contra outro Estado de que o mesmo seja também nacional. Dispõe também que, em um terceiro Estado, o indivíduo que possua várias nacionalidades deverá ser tratado como se não tivesse senão uma, podendo esse terceiro Estado reconhecer, dentre as opções existentes, apenas a nacionalidade do país no qual ele tenha sua residência habitual e principal ou a do país ao qual, segundo as circunstâncias, o estrangeiro pareça mais ligado, ou seja, a nacionalidade mais efetiva. Ainda sobre o tema, Jacob Dolinger (2008, p. 198) narra que:

Em 1979, o *State Department* dos Estados Unidos dirigiu uma nota à embaixada soviética em Washington consultando-a sobre algumas questões relacionadas à Lei de Nacionalidade soviética de 1978, que entrou em vigor em 1º de julho de 1979,

observando o seguinte: '[...] os Estados Unidos reconhecem a existência de dupla nacionalidade em casos individuais como consequência dos conflitos de leis sobre a matéria de nacionalidade, uma vez que não há regra uniforme de direito internacional relativa à aquisição da nacionalidade'. Devido às diferenças entre leis sobre nacionalidade dos vários países, inclusive dos Estados Unidos e da Rússia soviética, há muitas pessoas que têm conferida a nacionalidade de dois ou mais países. Como resultado, é possível que uma pessoa tenha direito legítimo à nacionalidade americana de acordo com as leis deste país, tendo igualmente legítima pretensão à cidadania da União Soviética, de acordo com a lei soviética.

Questões de dupla nacionalidade ocorreram no julgamento de várias causas submetidas ao Tribunal de Reclamações Irã - Estados Unidos, em razão da norma contida no Acordo que criou esta corte especial, determinando que cidadãos americanos poderiam reclamar contra o Irã e cidadãos iranianos contra os Estados Unidos, surgindo dúvidas sobre a competência da Corte para julgar reclamações de cidadãos com dupla nacionalidade – americana e iraniana. O Tribunal decidiu, com base na Convenção de Haia de 1930, apurar a “nacionalidade dominante e efetiva” do reclamante. Esta apuração se processa com base em vários aspectos da vida da pessoa, assim como sua residência, participação em eleições, propriedades, local de sua educação, pagamento de impostos, laços familiares, prestação de serviço militar e investimentos. Temos aqui também o princípio da proximidade. (DOLINGER, 2008, p.199)

A Corte Internacional de Justiça julgou um contencioso sobre escolha de nacionalidade entre Liechtenstein e a Guatemala. No caso, tratava-se de Friedrich Wilhelm Nottebohm, comerciante nascido em Hamburgo em 1881, que, em 1939 – após o exército de Hitler invadir a Polônia – solicitou e obteve a naturalização no Principado de Liechtenstein. Nottebohm havia fixado residência e o centro de suas atividades empresariais na Guatemala desde 1905. Em 1943, autoridades policiais da Guatemala, a pedido do Governo dos EUA, prenderam Nottebohm e o deportaram para os Estados Unidos. Em 1944, procedimentos legais foram iniciados contra Nottebohm visando à expropriação de suas propriedades sob a alegação de conduta traidora, em conluio com nazistas. Liechtenstein submeteu, em 1951, à Corte Internacional a questão, pleiteando a restituição e reparação, sob o argumento de que o Governo da Guatemala processou, julgou e condenou Nottebohm, cidadão do Principado, de maneira ilegal, contrária à lei internacional.

Em face do problema da nacionalidade de Nottebohm, a Corte Internacional considerou que, no caso de dupla nacionalidade e para esses fins, a nacionalidade preponderante deveria ter correspondência com os fatos, ou seja, somente se justificava por meio de laços fáticos entre a pessoa envolvida e um desses Estados: local de sua residência habitual, lugar de centro

de seus interesses, ambiente de seus laços de família, de sua participação na vida pública, sítio de educação de seus filhos, etc. Assim a nacionalidade de Liechtenstein foi desconsiderada.

Problema semelhante foi enfrentado na Comissão para julgar os conflitos entre a Eritreia e a Etiópia, em dezembro de 2005. A Eritreia é um Estado resultado da secessão na Etiópia, em 1993. Alguns cidadãos com dupla nacionalidade (eritreiana e americana; eritreiana e holandesa) reclamavam serem vítimas de abusos cometidos por autoridades etíopes. A Etiópia, por sua vez, alegava que a Comissão não deveria apreciar o caso, haja vista que a teoria da nacionalidade efetiva estava consolidada no Direito Internacional e que, pelo fato de essas pessoas viverem na Etiópia, a nacionalidade efetiva deveria ser a etíope, quando então o Direito Internacional não seria aplicado; no entanto, a Comissão considerou que tal teoria deveria ser aplicada apenas quando o reclamante tem nacionalidade dos dois Estados em conflito, com o objetivo de determinar se o conflito é ou não internacional, não devendo ser aplicada quando envolve nacionalidade de um terceiro país. (VARELLA, 2009, 155-156)

Nessas situações, é necessário definir critérios para a escolha de qual nacionalidade será considerada válida. A Corte Internacional de Justiça define que se avalie com qual Estado o indivíduo tem mais vínculo. Entre outros critérios, sugere os seguintes: a) residência habitual da pessoa; b) centro de seus interesses profissionais; c) local em que estabelecem os laços familiares; d) lugar onde ocorre sua participação na vida pública; e) sítio onde ocorre a educação de seus filhos;

Quando o indivíduo mantém laços estreitos com as duas nacionalidades, pode ser possível admitir a proteção diplomática pelas duas, mas não uma contra a outra, no entanto, como se viu, é lícito eleger critérios para definir qual das duas nacionalidades será considerada para garantir direitos do indivíduo e do Estado. Esses critérios irão definir qual nacionalidade será preponderante.

A dupla nacionalidade é admitida pela legislação brasileira em dois casos: reconhecimento da nacionalidade estrangeira pela lei brasileira ou imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício dos direitos civis.

O reconhecimento da nacionalidade estrangeira pela lei brasileira é muito comum, sobretudo nos últimos anos, com a evolução constante do interesse dos brasileiros,

descendentes de europeus, em adquirir a cidadania de seus antecedentes. A dupla nacionalidade hoje é vista pelos próprios Estados e por muitas organizações internacionais como algo positivo que contribui para o progresso das relações internacionais e para melhor compreensão entre os países.

O fundamento da segunda nacionalidade será o *jus sanguinis*, pois o brasileiro solicitará ao Estado estrangeiro a nacionalidade por ser descendente. Cada Estado irá definir seus critérios para atribuição da nacionalidade. Em Portugal, por exemplo, exige-se que o descendente tenha pelo menos um de seus avós nascidos em Portugal. Na Itália, as mulheres apenas adquiriram direitos de transmitir a cidadania a partir de 1948. Assim, se na linha de descendência houver uma mulher, nascida antes de 1948, não existe o direito à nacionalidade.

A hipótese de imposição de naturalização, pela norma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis é menos comum, mas pode ocorrer quando o brasileiro ocupa funções privativas de naturalização no país onde habita. Trata-se de hipótese acrescentada pela Emenda Constitucional n. 3, de 1994. Nesses casos, a segunda nacionalidade não interfere na nacionalidade brasileira e o indivíduo poderá usufruir os direitos de nacional dos dois Estados. (VARELLA, 2009, p. 170)

A dupla cidadania é condição relevante também no interior dos ordenamentos estatais, pois acarreta na titularidade de direitos políticos dois, ou mais, Estados e também dos consequentes deveres de fidelidade e defesa. Tentando dirimir este tipo de conflito na Europa, foi elaborada a Convenção Europeia pela Redução dos Casos de Cidadania Múltipla e sobre os deveres militares em caso de pluralidade de cidadanias. Redigida em Estrasburgo, em 6 de maio de 1963, e subscrita pela Itália, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Espanha, Suécia e Irlanda, impôs aos Estados contraentes privar da própria cidadania os que adquirem voluntariamente a cidadania de outro Estado contraente. Por outro lado, consente ao cidadão que possui duas ou mais cidadanias, de forma originária, prestar serviço militar em somente um dos Estados de que é cidadão. (STANCARI, 2003, p. 107-108)

No Brasil, a prestação do serviço militar ou alternativo é obrigatória, consoante a disposição da do artigo 143, §1º da Constituição Federal de 1988. O Decreto nº 57.654, de 20 de novembro de 1966, que regulamenta a Lei do Serviço Militar, alterado pelo Decreto nº

1.294, de 26 de outubro de 1994, estabelece, no §4º do artigo 5º que “os brasileiros naturalizados e por opção são obrigados ao Serviço Militar a partir da data em que recebem o certificado de naturalização ou da assinatura do termo de opção”.

O Brasil, no entanto, aderiu ao protocolo relativo às obrigações militares, em caso de dupla nacionalidade, firmado em Haia, em 12 de abril de 1930, Decreto 21.798, de 06 de setembro de 1932, que afirma no artigo 1º:

Todo indivíduo que possuir a nacionalidade de dois ou mais países e residir habitualmente no território de um deles ao qual esteja, de fato, mais ligado, ficará isento de todas as obrigações militares no outro ou qualquer dos outros países. Essa isenção poderá acarretar a perda da nacionalidade do outro ou de qualquer dos outros países.

Como a não-prestação do serviço militar não é causa de perda da nacionalidade brasileira, segundo as hipóteses do art. 12, II, da Constituição Federal de 1988, entende-se que, se o brasileiro polipátrida já prestou o serviço militar em outro país, com o qual mantém vínculo de nacionalidade, fica isento da mesma prestação no Brasil.

4.2 Apatridia

Heimatlos é uma expressão alemã que significa sem pátria ou apátrida. São pessoas que, dadas as circunstâncias em que nascem, não dispõem de nenhum laço que as prenda ou que as vincule a determinado Estado. A isto alguns autores denominam *anacionalidade*, e outros de *conflito negativo* de nacionalidade. Sobre o tema, ensina Meirelles Teixeira (1991, p. 563-564):

O problema da apatria, isto é, dos *sem pátria*, não é de Direito Constitucional, mas pertence ao âmbito do Direito Internacional Público, do mesmo modo que o dos ‘polipátridas’, indivíduos com mais de uma nacionalidade. [...]

Constitui princípio indisputado o de que *cada Estado legisla soberanamente sobre a sua própria nacionalidade, não podendo impedir que os outros Estados também o façam*, seria ingenuidade pretender [...] resolver o assunto por dia do Direito interno, pois tais conflitos só podem solucionar-se por meio de convenções internacionais, como as de Haya (1930), a de Montividéu (1933) e outras, ou tratados entre os interessados, como os que o Brasil já celebrou com a Inglaterra, a Itália e outros países. [...] (grifo original)

Sobre a origem do termo apátrida, Celso de Albuquerque Mello (2002, p. 1000) fala que:

A denominação de apatridia para as pessoas sem nacionalidade foi criada por Charles Claro, advogado no Tribunal de Apelação de Paris, em 1918. Na Alemanha,

eles eram denominados de *heimatlos*, sem pátria, ou de *staatenlose* (sem Estado). Na Inglaterra, de *statelessness*. Outras denominações foram propostas, com a de *apolidi* (Ilmar Penna Marinho), etc. Entretanto, a de apátrida e de apatridia foram consagradas nas convenções internacionais e por grande parte da doutrina (Françóis, Vichniae, etc.).

A apatridia pode ocorrer quando o indivíduo perde a nacionalidade que tinha, por não se submeter ao processo relativo à sua conservação, de acordo com a legislação do Estado de que era nacional; ou por choque entre legislações sobre nacionalidade, a exemplo da mulher que, quando se casa com estrangeiro, perde sua nacionalidade e adquire, *ipso facto*, a do marido, enquanto a legislação particular deste não admite tal forma de aquisição da nacionalidade.

Outro exemplo mais comum diz respeito ao caso dos filhos de pais estrangeiros nascidos em países que adotam o *jus sanguinis*, quando o Estado de origem dos pais adota o sistema do *jus soli*, sem quaisquer temperamentos. Neste sentido, anota José Afonso da Silva (2009, p. 203):

Heimatlos (expressão alemã que significa ‘sem pátria’, ‘apátrida’) é também um efeito possível da diversidade de critérios de atribuição da nacionalidade. Consiste na situação da pessoa que, dada a circunstância de nascimento, não se vincula a qualquer daqueles critérios que lhe determinariam uma nacionalidade. Trata-se, pois, de situação inversa daquela outra, porquanto, aqui, o fato ‘nascimento’ ocorreu em circunstância tal que a pessoa não adquire nacionalidade alguma. Tratando-se de filho de brasileiro, para que não seja *heimatlos*, um *sem-pátria*, a Constituição dá algumas soluções que estão inscritas no seu art. 12, I, ‘b’ e ‘c’[...] (grifo original)

Celso de Albuquerque Mello (2002, p. 999), ao analisar o tema da apatridia, traz referências históricas do seu surgimento:

Em Roma já existia a figura do apátrida, havia uma categoria de estrangeiros que entrava nela, a dos *peregrini sine civilitate*. Por outro lado, a dos *dediticii*, sem gozar do *jus civile* e da proteção de uma lei nacional, muito se aproximava do apátrida moderno.

No período medieval e na Idade Moderna o apátrida desapareceu.

Foi no século XIX que a apatridia passou a existir com as inúmeras legislações de nacionalidade no império alemão. No nosso século, o fenômeno se agravou com as guerras mundiais, ocasionando o deslocamento de pessoas: a revolução comunista na URSS, o nazismo na Alemanha e o fascismo na Itália, uma vez que todos que fugiram a estes sistemas políticos perderam a sua nacionalidade.

Ser apátrida é estar sem nacionalidade ou cidadania. O vínculo jurídico entre o indivíduo e o Estado deixou de existir. Apátridas encaram numerosas dificuldades na sua vida diária: eles podem não ter acesso aos sistemas de saúde, educação, direitos de propriedade e a

capacidade de transitar livremente. São, também, vulneráveis a tratamentos arbitrários, e a crimes, como tráfico de pessoas. A sua marginalização pode criar tensões na sociedade e levar a instabilidade na esfera internacional, incluindo, em casos extremos, conflitos e deslocamento.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2010, *online*) reconhece dois tipos de apátridas: o de direito e o de fato. Os apátridas de direito são pessoas não consideradas nacionais por nenhum sistema jurídico de nenhum país. Existem, contudo, também casos em que a pessoa formalmente possui uma nacionalidade, mas esta é ineficaz. Essa é a situação chamada de *apátridas de fato*. Um bom exemplo disto é o de uma pessoa que tem, na prática, negado direitos desfrutados por todos os outros nacionais, tais como o direito de retornar para o seu país e lá residir. A linha que divide o apátrida de direito e o de fato é difícil de ser estabelecida. Milhões ao redor do mundo estão presos neste limbo legal. Causas importantes de apatridia são discriminação e lacunas na legislação nacional.

Sobre apatridia e conflitos negativos de nacionalidade, Uadi Lammêgo Bulos (2009, p. 710) expressa que são inaceitáveis, e por isso a previsão na Declaração Universal dos Direitos do Homem, afirmando que “toda pessoa tem direito a uma nacionalidade e ninguém será arbitrariamente privado da sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade” (art. 15). Sobre o surgimento dos apátridas, escreve Celso Lafer (1991, p. 138-139):

É certo que, no século XIX, a carência de nacionalidade não deixou de se colocar como problema político na Europa, com a emigração que se seguiu aos movimentos revolucionários de 1848 e com grupos como os ciganos e os judeus, que não eram tidos necessariamente como naturais de nenhum país. É por isso o termo apátrida – que significa, para o indivíduo, ser estrangeiro em todos os países e, portanto, carecer de direitos políticos e sofrer restrições em matéria de direitos civis – surge no século XIX, mostrando a existência do problema. [...]

[...] O término da I Guerra Mundial, no entanto, modificou radicalmente este padrão com o aparecimento, em escala numericamente inédita, de pessoas que não eram bem vindas a lugar algum e que não podiam ser assimiladas em parte alguma. Estas *displaced persons*, observa Hannah Arendt, converteram-se no *refugio da terra*, pois ao perderem os seus lares, a sua cidadania e os seus direitos viram-se expulsos da trindade Estado-Povo-Território. [...] (grifo original)

Tal anomalia muitas vezes nasce de medidas políticas repressivas, como ocorreu no totalitarismo alemão da Segunda Guerra – à exemplo do que já fizera desde 1921 o Governo soviético – que arbitrariamente privou inúmeras pessoas de sua nacionalidade, ou mesmo a título jurídico de pena e sanção, representando um verdadeiro perigo para a sociedade internacional, na medida em que deixa seres humanos sem a devida proteção estatal,

tornando-os vítimas de um sistema que, além de imperfeito, é arbitrário e cruel. Sobre o tema, Fábio Konder Comparato (2008, p. 233) ensina que:

[...] o Estado nazista aplicou, sistematicamente, a política de supressão da nacionalidade alemã a grupos minoritários, sobretudo a pessoas consideradas de origem judaica. Logo após a guerra, Hannah Arendt chamou a atenção para a novidade perversa desse abuso, mostrando como a privação de nacionalidade fazia das vítimas pessoas excluídas de toda proteção jurídica no mundo. Ao contrário do que se supunha no século XVIII, mostrou ela, os direitos humanos não protegidos independentemente da nacionalidade ou cidadania. [...] aquele que foi despojado de sua nacionalidade, sem ser opositor político, pode não encontrar nenhum Estado disposto a recebê-lo: ele simplesmente deixa de ser considerado uma pessoa humana. Numa fórmula tornada célebre, Hannah Arendt conclui que a essência dos direitos humanos é o direito a ter direitos.

Já Hannah Arendt (2007, p. 329) descreve como os sistemas totalitários, principalmente o alemão dos anos 1930, se utilizaram da situação da apatridia para eliminar seres humanos em massa, uma vez que não havia Estado algum que os reclamasse.

A calamidade dos que não têm direitos não decorre do fato de terem sido privados da vida, da liberdade ou da procura da felicidade nem da igualdade perante a lei ou da liberdade de opinião – fórmulas que se destinavam a resolver problemas dentro de certas comunidades –, mas do fato de já não pertencerem a qualquer comunidade. A sua situação angustiante não resulta do fato de não serem iguais perante a lei, mas sim não existirem mais leis para eles; não de serem oprimidos, mas de não haver ninguém mais que se interesse por eles nem que seja para oprimi-los. Só no último estágio de um longo processo é que o seu direito à vida é ameaçado; só se permanecem absolutamente ‘supérfluos’, se não se puder encontrar ninguém para ‘reclamá-los’ é que suas vidas podem correr perigo. Os próprios nazistas começaram a sua exterminação dos Judeus privando-os, primeiro, de toda a condição legal (isto é, da condição de cidadãos de segunda classe) e separando-os do mundo para os juntar em guetos e campos de concentração; e, antes de acionarem as câmaras de gás, haviam apalpado cuidadosamente o terreno e verificado, para sua satisfação, que nenhum país reclamava aquela gente. O importante é que se criou uma condição de completa privação de direitos antes que o direito à vida fosse ameaçado.

Em 1930, em Haia, foram firmados protocolos aditivos à Convenção sobre Nacionalidade, visando à proteção dos apátridas. Com isso, para tentar conferir maior proteção aos indivíduos nessa situação, foram concluídos o Protocolo Relativo aos Casos de Apatridia, em 1930 (Decreto 21.789, de 06/09/1932), e a Convenção sobre o Estado dos Apátridas, de 1954 (Decreto 4.246, de 22/05/2002).

Além disso, as normas internacionais de direitos humanos, que conferem uma série de direitos a qualquer pessoa sem distinção de qualquer espécie, garantem aos apátridas a mesma proteção devida a qualquer ser humano. Em 1963 foi assinada a Convenção Europeia para a Solução dos Casos de Múltipla Nacionalidade por iniciativa do Conselho da Europa.

Sobre o tema dos apátridas, no entanto, ensina Pontes de Miranda (1967, p. 348) que:

Têm-se confundido a necessidade de ser *ressortissant*, de ser *adstrito* (digamos em língua portuguesa), e a de ter nacionalidade. Foi isso que levou alguns autores à afirmativa de que o ente humano não pode renunciar a *qualquer* nacionalidade; outros, à convicção ingênua de que todo homem deve ter uma nacionalidade, porque não pode pertencer, durante toda a vida, sem ligação a algum Estado. Claro está que tais considerações são meramente discursivas, éticas, e não jurídicas. *Ainda não há, no direito das gentes, qualquer princípio que obrigue o ser humano a ter uma nacionalidade.* O que se dá é que ele precisa ter estatuto, por que se reja, nas relações de direito privado, mas estatuto têm também os apátrides; e as leis penais podem ter por pressupostos objetivos a qualidade de ser nacional, ou de não ser nacional (estrangeiros). Posto que possa a vir a ser aspiração doutrinária a existência de regra de direito das gentes em que se obriguem os indivíduos a terem pátria, tal regra jurídica não existe. Ou, melhor, ainda não existe. A apátria é reconhecida pelos Estados e pelo próprio direito das gentes. (grifo original)

Discordar-se-á neste ponto do ínclito doutrinador, uma que vez que, no mundo atual, não há como se admitir a situação de apatridia. Inúmeros tratados já foram ratificados, criando regras que dificultem essa situação, justamente por ela ser desumana. A própria Emenda Constitucional n. 54 de 2007 veio corrigir um erro que colocou muitos filhos de brasileiros em condição de apatridia.

Apesar de ser de suma importância ter um estatuto de leis que regule sua situação ou um passaporte, nacionalidade é mais do que isso. Ela permite a proteção diplomática do Estado quando o nacional sofre abusos em outro país. E a regra é a de que nenhum Estado pode conceder proteção diplomática a indivíduo que não seja nacional; ou seja, o apátrida não tem Estado que o reclame, e, como bem expressou Hannah Arendt, ou o queira nem que seja para oprimi-lo. Ele fica à mercê da ajuda de organismos internacionais, como o ACNUR, de organizações não governamentais – ONG's que defendem direitos humanos, ou da boa-vontade dos Estados que o acolhem.

Prevenir a situação de apatridia não se trata, portanto, de considerações são meramente discursivas, éticas, e não jurídicas. Ao assinar tratados multilaterais que contêm regras de prevenção à apatridia, bem como fazer revisões nas normas internas que tratam da nacionalidade, os Estados se comprometem com o combate a esta triste situação.

Um caso curioso, e lamentável, ocorreu com o iraniano Mehran Karimi Nasseri (BBC, 2010, *online*), também conhecido como Sir. Alfred Mehran, que passou quase 18 anos morando no Terminal 1 do Aeroporto Internacional Charles de Gaulle. Na sua história, foi baseado o filme “O Terminal”, de Steven Spielberg. Ele foi expulso do Irã, em 1977, após ter

protestado contra o regime iraniano, e conseguiu junto o ACNUR o *status* de refugiado na Bélgica, o que lhe dava liberdade de trânsito na Europa.

Após ter fixado residência no Reino Unido, em 1986, teve seus documentos roubados, em Paris, no ano de 1988. Como ele não pode apresentar passaporte ao voltar para a Inglaterra, foi deportado de volta para a França. No primeiro momento, ele ficou preso, mas como sua entrada no aeroporto não foi ilegal, e ele não tinha país de origem para retornar, ficou morando no Terminal 1 do Aeroporto.

Em 1992, o Governo francês afirmou que, como ele entrou no país legalmente ele não podia ser expulso do aeroporto, mas também não podia entrar no País. Somente em 2006, ele saiu do aeroporto para ser hospitalizado, e depois passou a morar em alguns abrigos de Paris.

4.2.1 O caso da Emenda Constitucional n. 3 de 1994

A hipótese do art. 12, I, *c*, da Constituição Federal de 1988, de aquisição originária de nacionalidade brasileira, é objeto de sucessivas alterações, sendo necessária uma retrospectiva para melhor compreensão da matéria. A Constituição de 1967 dispunha em seu artigo 140, I, letra *c*, que são brasileiros natos “os nascidos no estrangeiro, de pai ou mãe brasileiros, não estando estes a serviço do Brasil, desde que, registrados em repartição brasileira competente no exterior, ou não registrados, venham a residir no Brasil antes de atingir a maioridade. Neste caso, alcançada esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira”. A Carta de 1969 manteve a mesma orientação, alterando ligeiramente a formulação, que ficou assim no art. 145, I, *c*:

[...]os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, embora não estejam estes a serviço do Brasil, desde que registrados em repartição brasileira competente no exterior ou, não registrados, venham a residir no território nacional antes de atingir a maioridade; neste caso, alcançada esta, deverão, dentro de quatro anos, optar pela nacionalidade brasileira.

Basicamente, como se vê, a mesma regra era contida nas duas Cartas constitucionais do período militar, ambas igualmente obscuras na parte essencial, que se prestava a duas interpretações: a) registrado ou não registrado em repartição brasileira competente no exterior, deveria o filho vir residir no Brasil e optar pela nacionalidade brasileira, ou, b) a exigência de residência, seguida de opção, só visava a hipótese de não ter sido registrado no exterior, mas, tendo sido registrado, isto seria suficiente para que fosse considerado brasileiro nato.

A Jurisprudência, após alguma hesitação, aceitou a segunda interpretação, entendendo que a residência no Brasil, seguida de opção, só seria exigida na hipótese de não ter havido registro no exterior.

A Constituição de 1988, em redação mais precisa, corrigiu a obscuridade contida nos Textos de 1967 e 1969, assim dispendo: “Os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente, ou venham a residir na República Federativa do Brasil antes da maioridade e, alcançada esta, optem em qualquer tempo pela nacionalidade brasileira”. Ficou assim, confirmada a interpretação dada aos textos das Cartas anteriores, no sentido de que o nascido no exterior de pai ou mãe brasileiros, que se registrasse em repartição brasileira competente, seria brasileiro nato, independentemente de vir ao Brasil e/ou exercer opção.

Com a Emenda Constitucional de Revisão n. 3, de 1994, eliminou-se a possibilidade de registro dos filhos brasileiros nascidos no exterior em repartição consular, além de impor a necessidade de se residir no Brasil antes da maioridade como condição para a opção da nacionalidade brasileira. Assim, a partir de 1994, a residência no Brasil e a opção pela nacionalidade aparecem como condição suspensiva para a aquisição da nacionalidade brasileira.

A Reforma Constitucional de 1994, ao acabar, sem qualquer motivo justificável, com a possibilidade de se atribuir ao filho de brasileiro nascido no estrangeiro a condição imediata de brasileiro nato, por meio do registro de nascimento em repartição consular no exterior, trouxe problemas para os brasileiros que residiam fora do País no período de 1994 a 2007. O fato é que muitos filhos de brasileiros nascidos em países que adotam a regra do *jus sanguinis* (como a Suíça, o Japão e a Alemanha) acabaram ficando privados, tanto da nacionalidade brasileira, quanto da nacionalidade do local de nascimento, passando a permanecer em verdadeira situação de apatridia. .

Além do mais, era muito dispendiosa a vinda ao País e a opção pela nacionalidade brasileira para fins de atribuição da nacionalidade originária ao filho de pai brasileiro ou mãe brasileira nascido no exterior. Ainda sobre a Emenda Constitucional de Revisão n. 3 de 1994:

Toda via, a redação introduzida pela emenda apresentava outros problemas que a tornaram insatisfatória: primeiramente a omissão do que figurava no texto original, de que a vinda para o Brasil deveria ocorrer antes da maioridade. Como aceitar alguém que nasceu no exterior (de pais brasileiros), que viveu grande parte de sua vida no exterior, e vindo para o Brasil, já em idade avançada, possa optar pela

nacionalidade brasileira, tornando-se brasileiro nato? Outro problema foi manter o que estava no texto original da Constituição, de que a opção se pode exercer a qualquer tempo. Qual o sentido disto? Qual *status* desta pessoa que veio residir no Brasil, mas não optou pela nacionalidade brasileira? Difícil considerá-lo brasileiro ante a necessidade de opção. Muito melhores neste aspecto os textos constitucionais de 1967 e 1969 que condicionavam a aquisição do estado de brasileiro nato ao estabelecimento de residência no Brasil antes de atingida a maioridade e ao exercício da opção até quatro anos após a aquisição da maioridade. (DOLINGER, 2008, p. 172)

Daí, então, o aparecimento de nova proposta de alteração constitucional (PEC 272/00), que teve como relatora a deputada federal Rita Camata, dando origem à Emenda Constitucional n. 54, de 20 de setembro de 2007, que assegura a nacionalidade brasileira a todos os filhos de brasileiros que nasceram e continuam a viver fora do País, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente (v.g., a repartição consular).

Como se percebe facilmente, a nova redação do art. 12, inciso I, alínea *c*, ressuscitou, na sua primeira parte, o texto original da Constituição de 1988, com a única diferença de também não mais exigir (na segunda hipótese versada pelo dispositivo) a vinda ao País, antes da maioridade, como condição para a opção da nacionalidade. Na sua segunda parte, por sua vez, a Emenda n. 54 manteve a redação dada pela reforma de 1994 – relativa à *opção* pela nacionalidade brasileira para aqueles que aqui vieram a residir, tendo nascido no estrangeiro sendo filho de pai brasileiro ou de mãe brasileira – com o acréscimo (fruto da jurisprudência do STF) da condição de se atingir a maioridade para realizar a opção.

A Emenda Constitucional nº 54 permitiu aos filhos de brasileiros, nascidos entre 1994 e 2007, obter a nacionalidade brasileira desde já, quando no artigo 95 dos ADCT, da Constituição Federal de 1988, determina que as crianças nascidas entre 7 de junho de 1994 e a data de promulgação da Emenda, nas condições do art. 12, I, *c*, “poderão ser registrados em repartição diplomática ou consular brasileira competente ou em ofício de registro, se vierem a residir na República Federativa do Brasil”.

4.2.2 *Refúgio*

Hannah Arendt (2007, p. 330) assevera que “Só com uma humanidade completamente organizada, a perda do lar e da condição política de um homem pode equivaler à sua expulsão da humanidade”, pois:

Só conseguimos perceber a existência de um direito de ter direitos (e isto significa viver numa estrutura onde se é julgado pelas ações e opiniões) e de um direito de pertencer a algum tipo de comunidade organizada, quando surgiram milhões de

pessoas que haviam perdido esses direitos e não podiam recuperá-los devido à nova situação política global. [...]

O Ministério da Justiça (BRASIL, 2010, *online*) informa que hoje, no Brasil, existem cerca de 4.240 refugiados, de 75 diferentes nacionalidades, dentre os quais 3.822 foram reconhecidos pelas vias tradicionais de elegibilidade e 418 por meio de reassentamento. Dentre os refugiados, a nacionalidade com o maior número é a angolana, 1.688 refugiados (39,8% do total de refugiados), e o continente com maior representação é o africano, com 2.748 refugiados (64,8% do total). Refugiados hutus, ruandeses, angolanos, chechenos, colombianos, afegãos, palestinos, dentre outros, que não possuem Estado, passado ou identidade, são submetidos a toda sorte de deficiências e privações. Flávia Piovesan (2009, p. 123) leciona que:

Quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido a tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito a liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário. Os refugiados abandonam tudo em troca de um futuro incerto em uma terra desconhecida. É assim necessário que as pessoas que sofram esta grave violação aos direitos humanos possam ser acolhidas em um lugar seguro, recebendo proteção efetiva contra a devolução forçosa ao país em que a perseguição ocorre e tenham garantido ao menos um nível mínimo de dignidade.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no seu art. 14, n. 1, afirma que “toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. Acrescenta o mesmo artigo que “este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas” (art. 14, n. 2). A Convenção da ONU Relativa ao Estatuto dos Refugiados (2010, *online*), assinada em Genebra em 1951, em seu artigo 1º, 2, conceituou refugiado como aquele:

Que, em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual, não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão ‘do país de sua nacionalidade’ se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

A Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, uma vez que a condição de refugiado se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 no Continente Europeu. Em 1967, foi adotado em Nova Iorque o Protocolo da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados, que complementou a Convenção, com a finalidade de ampliar o alcance de refugiados, que, em seu art. 1º, II, suprimiu as referidas limitações. De acordo com esses documentos, refugiado é aquele que sofre fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, não podendo ou não querendo por isso vale-se da proteção de origem.

A Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, conceitua refugiado como toda pessoa que, em virtude de agressão, ocupação ou dominação estrangeira, e de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública – em parte ou na totalidade de seu país de origem, ou de seu país de nacionalidade – vê-se obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar, fora de seu país de origem ou de nacionalidade. A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, recomenda que a definição de refugiado abranja também as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos, ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública. Nesse sentido:

A definição ampliada e a definição clássica de refugiados não devem ser consideradas como excludentes e incompatíveis, mas, pelo contrário, complementares. O conceito de refugiado, tal como é definido na Convenção e no Protocolo, apresenta uma base jurídica apropriada para a proteção universal dos refugiados. Contudo, isso não impede a aplicação de um conceito de refugiado mais extenso, a ser considerado como um instrumento técnico efetivo para facilitar sua aplicação ampla e humanitária em situações de fluxos maciços de refugiados. (PIOVESAN, 2009, p. 127)

Objetivam esses documentos comprometer os Estados a reconhecerem aos refugiados os mesmos direitos outorgados aos demais estrangeiros em relação ao emprego remunerado, aos sindicatos profissionais, ao exercício de profissões liberais, ao reconhecimento de títulos universitários, à instalação de firmas comerciais e industriais e à aquisição de imóveis. Em alguns temas, como ensino primário, seguridade social, prática religiosa, acesso aos tribunais e à assistência judiciária, os refugiados devem ser equiparados aos nacionais. Outrossim, os Estados deverão facilitar ao refugiado sua assimilação ao país e naturalização.

Cabe ressaltar aqui que o refugiado não é respeitado no seu Estado de origem, ou de residência habitual, porque ou é este quem o persegue, ou não pode protegê-lo quando aquele

estiver sendo perseguido. Essa é suposição dramática que dá origem ao refúgio, fazendo com que a posição do solicitante seja absolutamente distinta do estrangeiro normal.

Convém lembrar que o refugiado muitas vezes abandona seu Estado sem mesmo portar documentos, diante da iminência de ser preso ou morto. Daí ter surgido o “passaporte Nansen”, assim chamado em alusão ao seu criador, o pesquisador norueguês Fridtjof Nansen, antigo comissário da Sociedade das Nações, e ganhador do Prêmio Nobel da Paz em 1922. O *Bureau* Nansen para Refugiados, com sede em Genebra, então criado, conquistou o Prêmio Nobel da Paz em 1938. Em 1946 foi criada a Organização Internacional de Refugiados, com sede em Genebra, que amparou mais de um milhão de pessoas nos seus quatro anos de atividade.

Iniciou atividades, em 1951, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, o ACNUR, instituído pela Assembleia Geral da ONU. Seus objetivos são auxiliar os governos a equacionar o problema dos refugiados, repatriá-los quando for o caso e ajudar na sua integração. Conquistou o Prêmio Nobel da Paz em 1954 e em 1981. Tem sede em Genebra.

Instituto correlato ao refúgio é o princípio do *non-refoulement*, pelo qual não se admite que o refugiado seja enviado de volta ao Estado de onde proveio e onde corre risco de perseguição ou de vida, ou seja, é a proibição de rechaço desse estrangeiro. O *refoulement*, por óbvio, constitui-se no ato administrativo de impedir, mediante recusa da acolhida do estrangeiro pelo Estado, a sua recondução ao país de origem. Não está pacificada na doutrina a admissão do *non-refoulement* como regra costumeira de Direito Internacional. Stefania Barichello (2009, p. 32) assinala que o instituto do refúgio teve duas fases:

[...] A primeira compreende o período de 1921 a 1939, no qual o conceito observava o grupo étnico ou nacional a que o refugiado pertencia (elemento objetivo), sendo ele, por conceituação, definido como membro de um determinado grupo de pessoas perseguidas em seu estado de origem. A segunda fase, de 1938 a 1951, caracteriza-se pela perspectiva individualista daquele que buscava proteção (elemento subjetivo), na qual o fator determinante para análise da situação de refugiado era ‘baseado na necessidade de proteger as pessoas, independente de qualquer definição de grupo, mas que de alguma forma, tinham sido afetadas por um evento político ou social’.

Sobre as origens do refúgio, aponta-se a Segunda Guerra Mundial como o evento que mais causou refugiados na História. Formaram-se dois grupos de refugiado ali: primeiros os judeus, “que no início da guerra foram deportados para além das fronteiras alemãs, após terem

sido despojados de todos os seus bens e de sua nacionalidade, tornando-se apátridas, ou seja, os refugiados de fato”; e, depois seres humanos, que durante o desenrolar do conflito, abandonaram voluntariamente seus países de origem, pois eram perseguidos e não contavam com a proteção estatal, os refugiados propriamente ditos (JUBILUT, 2007, p. 25-26).

Segundo Jubilit, (2007, p. 23-24) a temática dos refugiados existe desde o século XV. Há quem aponte a existência de refugiados na Antiguidade, mais especificamente no antigo Egito, mas foi no século XV que os refugiados começaram a aparecer de modo mais sistemático. Primeiramente, com os judeus expulsos da região da atual Espanha, no ano de 1492, em função da política de europeização do reino unificado de Castela e Aragão – iniciada após a Reconquista deste da dominação turca – que levou à expulsão da população apátrida, não totalmente assimilada e que contabilizava 2% do total da população, em função de esse reino ter a unidade religiosa como uma de suas bases constitutivas. E, logo em seguida, de Portugal, país no qual buscaram refúgio.

A tal população agregaram-se quatro outros grupos. Primeiro os mulçumanos expulsos dessa mesma região durante o curso do século XVI, por serem nacionais do Império Otomano, que emergia como rival dos Estados ibéricos no Mediterrâneo e poderia ameaçar a segurança militar desses, caso decidisse proteger seus nacionais que viviam no exterior, como no episódio da revolta dos mulçumanos em Granada, quando esses contaram com o apoio militar dos otomanos. Segundo, os protestantes dos Países Baixos, de 1577 à década de 1630, em um total de 14% da população da região, mais uma vez por motivos religiosos, dado que o Estado possuía uma religião oficial, em torno da qual gravitava o ideal de homogeneidade ideológica, à qual os protestantes não aderiram. Terceiro, os huguenotes que fugiram de França em 1661 quando, em uma clara violação ao Edito de Nantes, que pôs fim a 40 anos de guerra civil ao conceder liberdade religiosa aos protestantes (apesar de elevar o catolicismo ao posto de religião oficial do Estado), o rei Luís XIV impôs a conversão religiosa da população ao catolicismo, ao mesmo tempo em que proibiu a saída daqueles do território francês.

E, por fim, os puritanos, *quakers* e os católicos irlandeses expulsos da Inglaterra, alguns para os Estados Unidos e outros como escravos para o Caribe, no século XVIII, também em nome da unidade religiosa da Grã-Bretanha. A proteção institucionalizada desses indivíduos, contudo, por meio de um instituto jurídico, somente aparece na segunda década do século XX, quando a comunidade internacional se deparou com a fuga de milhões de russos de seu Estado, em função das alterações políticas que aí ocorriam:

[...] A fuga era motivada pela situação política e econômica desse país, mais especificamente pela Revolução Bolchevique, pelo colapso das Frentes antibolchevique, pela fome e pelo fim da resistência dos russos que se opunham ao comunismo, e tinha como justificativa a perseguição que aí ocorria. (JUBILUT, 2007, p. 73)

Afirma, também, sobre a aparição dos refugiados, Stefania Barichello (2009, p. 33) que:

A aparição dos refugiados como fenômeno de massa teve lugar no final da Primeira Guerra Mundial, com as quedas dos impérios russo, austro-húngaro e otomano e a nova ordem criada pelos tratados de paz que alteraram profundamente as bases territoriais da Europa centro-oriental.

[...]

O término da Primeira Guerra Mundial, no entanto, modificou em escala numérica inédita o padrão de pessoas que não eram bem-vindas a lugar algum e que não podiam ser assimiladas por parte alguma. Com observa Arendt, essas pessoas se converteram no 'refugio da terra', pois quando perderam seus lares, sua cidadania e seus direitos se viram expulsos do seu país. Em pouco tempo, foram deslocados de seus países 1.500.000 russos brancos, 700.000 armênios, 500.000 búlgaros, 1.000.000 de gregos e milhares de alemães, húngaros e romenos. A essas massas em movimento tem-se que acrescentar a situação explosiva determinada por cerca de 30% das populações dos novos organismos estatais criados por tratados de paz conforme o modelo do Estado-nação (por exemplo, Iugoslávia e Tchecoslováquia), que constituíam minorias que tiveram que ser tuteladas por meio de uma série de tratados internacionais, chamados *Minority Treaties*.

Sobre o que aconteceu com os apátridas na Europa do após a Primeira Guerra Mundial, discorre Hannah Arendt (2007, p. 302):

Com o surgimento das minorias na Europa oriental e meridional e com a incursão dos povos sem Estado na Europa central e ocidental, um elemento de desintegração completamente novo foi introduzido na Europa do após-guerra. A desnacionalização tornou-se uma poderosa arma da política totalitária, e a incapacidade constitucional dos Estados-nações europeus de proteger os direitos humanos dos que haviam perdido os seus direitos nacionais permitiu aos governos opressores impor a sua escala de valores até mesmo sobre os países oponentes. [...] O jornal oficial da SS, o *Schwartze Korps*, disse explicitamente que em 1938, se o mundo ainda não estava convencido de que os judeus eram o refugio da terra, iria convencer-se tão logo, transformados em mendigos sem identificação, sem nacionalidade, sem dinheiro e sem passaporte, esses judeus começassem a atormentá-los em suas fronteiras. [...]

No caso dos refugiados russos, o número de apátridas viu-se multiplicado por conta de uma prática política em matéria de imigração, naturalização e nacionalidade:

[...] A desnaturalização em massa por motivos políticos foi o caminho inaugurado pelo governo russo, pelos decretos de 28 de outubro e 15 de dezembro de 1921, os quais retiravam a nacionalidade russa daqueles que se encontravam no exterior há mais de 5 anos e, até 22 de junho de 1922, não houvessem obtido o passaporte das novas autoridades ou, ainda, houvessem abandonado a Rússia depois da revolução, em razão de sua discordância com o regime que passou a vigorar. Portanto, antes de se tornarem refugiados, foram, eÿÿÿÿ primeiro momento, apátridas. ÿÿARICHELLO, 2009, p. 35)

A assistência dessas pessoas, antes da criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, era feita pela Cruz Vermelha, mas, como o número de pessoas foi aumentando, essa solicitou ajuda a Liga das Nações. Em 1921, o Alto Comissariado foi criado. Sua função era definir a situação jurídica dos refugiados, repatriá-los ou levá-los a assentamentos. Sob a coordenação do Delegado do Governo da Noruega na Sociedade das Nações, Fridtojf Nansen, que conseguiu sensibilizar a comunidade internacional a fim de tratar de encontrar uma solução permanente para o problema dos refugiados.

Inicialmente preocupado com os problemas dos refugiados que necessitavam viajar, em 5 de julho de 1922, foi ratificado por 52 países, em Genebra, o Ajuste Relativo à Expedição de Certificados de Identidade para os Refugiados Russos. Apesar de não definir o que seria considerado como “refugiado russo”, instituiu o Certificado de Identidade, que ficou conhecido como Passaporte Nansen:

[...] destinado a dar aos refugiados russos um *status* jurídico, identificá-los e permitir aos que se refugiavam viajar sobre o território dos países que os reconheciam e retornar ao país que havia expedido o documento. Foi um primeiro passo para dar aos refugiados a possibilidade de começar uma nova vida e radicar-se. (BARICHELLO, 2009, p. 36)

O Escritório Nansen teve como maior mérito a elaboração de um instrumento jurídico internacional sobre os refugiados, a Convenção de 1933. Apesar de ter um conteúdo limitado, essa Convenção possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados, trazendo, inclusive, um dispositivo acerca do princípio do *non-refoulement* (que consiste na proibição da devolução do solicitante de refúgio e/ou do refugiado para território no qual sua vida ou integridade física corram perigo), de vital importância para os refugiados.

Após as desnaturalizações maciças do regime nazista, iniciadas pela lei de 14 de julho de 1933, os judeus passaram a ser perseguidos em toda a Alemanha, tornando-se cidadão de segunda classe e perdendo todos os seus direitos. Além disso, as desnaturalizações alcançaram um grande número de judeus e imigrantes políticos residentes fora do Reich. Portanto, em 1936, foi criado o Alto Comissariado para Refugiados da Alemanha (judeus ou não). Aqui o critério que define o refugiado deixa de ser a “origem nacional” e passa a ser a “perseguição”.

Em 1938, a Convenção Relativa aos Refugiados Provenientes da Alemanha igualou a situação do apátrida à do refugiado, e excluiu do rol de proteção aquelas pessoas que deixavam seu país por conveniência. Reiterou, também, o princípio do *non-refoulement*, pois

estabeleceu a proibição da expulsão ou devolução dos refugiados ao território alemão, salvo em caso de seguridade nacional e a manutenção da ordem pública.

Tanto o *Bureau* Nansen para Refugiados quanto o Alto Comissariado para os Refugiados da Alemanha encerravam suas atividades no final do ano de 1938. Por isso, nesse mesmo ano, a Liga das Nações criou o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Então, com esse novo órgão de proteção, o refugiado não é mais qualificado com base em sua origem, nacionalidade ou etnia, mas passou a ser fundamentada também em aspectos individuais, ou seja, na sua história, na perseguição sofrida etc. Ele, porém, só manteve suas atividades até 1946, quando a Liga das Nações foi oficialmente extinta. Além de mais, com a Segunda Guerra Mundial, o Alto Comissariado não conseguia mais exercer suas tarefas, em decorrência da multiplicação na quantidade de refugiados produzido por esta guerra (mais de 40 milhões). (JUBILUT, 2007, p. 78)

Depois, com a criação da Organização das Nações Unidas, e, posteriormente, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados [ACNUR], o instituto do refúgio passou a ter os contornos de proteção que atualmente apresenta. A nacionalidade nunca deixou de ser motivo para caracterização do refúgio. O que mudou foi o fato de que, antes, a nacionalidade determinava o grupo considerado como refugiados e agora ela é motivo que caracteriza a perseguição do indivíduo num determinado Estado.

4.2.3 *Deslocados internos*

E os deslocados internos? Os deslocados internos não são protegidos nem assistidos pelo seu país de origem, e, por não cruzarem uma fronteira internacional, ficam sem acesso a proteção internacional. Encontram-se *between chairs*, ou seja, entre a soberania do seu Estado-nação, que não os protege, e a proteção internacional do Direito do Homem, a que não tem acesso. A doutrina se divide sobre o assunto. Há quem acredite que deslocados internos são pessoas completamente distintas dos refugiados, não havendo espaço para analogia. E existe a corrente que entende serem os deslocados internos, e os refugiados, pessoas idênticas, por serem fruto de um mesmo fenômeno: deslocamento forçado.

Em razão dos conflitos na ex-Iugoslávia, o ACNUR requereu, em 1991, a realização de um levantamento da real situação dos deslocados internos em todo o mundo. Em 1992, o Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali, apresentou pela primeira vez uma definição concreta da pessoa do deslocado interno:

Persons who been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers, as a result of armed conflicts, internal strife, systematic violation of human rights or natural or man-made disasters; Who are within the territory of their own countries. (MORIKAWA, 2006, p. 95)

Márcia Mieko Morikawa (2006, p. 37), no entanto, não concorda com a definição apresentada, já que ela fora “demasiadamente restritiva quanto à forma de deslocamento”. Na definição do antigo Secretário-Geral da ONU, as pessoas tinham que abandonar suas residências involuntariamente, de forma repentina e em grande número. Portanto, essa definição excluía casos individuais ou pequenos núcleos familiares. Continua a autora:

[...] Na Colômbia, por exemplo, a população deslocada pela violência política do governo e por grupos guerrilheiros move-se individualmente ou em pequenos grupos. Noutros casos, as violações de Direitos do Homem e o medo da perseguição são graduais, não se requerendo, necessariamente, a expressão ‘de repente’ (*suddenly*) como condição. No caso do deslocamento dos curdos no Iraque, por exemplo, não seria possível identificar o deslocamento dessas pessoas com os requisitos ‘repentino’ e ‘inesperado’, uma vez que, devido à opressão ‘permanente’ e ‘continuar’ do governo iraquiano, essa pessoas se deslocaram num período relativamente longe – dos anos 70 aos anos 90. (MORIKAWA, 2006, p. 37)

Foi em 1998 que Francis Deng apresentou um conceito mais apropriado para deslocados internos, definindo-os como pessoas, ou grupo de pessoas, que, não tendo atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado, são forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar suas casas ou seus locais de residência habituais, a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais.

Portanto, segundo esta definição, os deslocados internos não são apenas aqueles que sofrem com os conflitos armados ou situações de violência e violação de direitos humanos, como no caso da região de Darfur, no oeste do Sudão, mas também os haitianos que sofreram com uma série de abalos sísmicos, no começo de 2010, e se viram forçados a abandonar tudo o que tinham, ou se é que restara algo, podem ser considerados como estas categorias de indivíduos.

Márcia Morikawa informa que a América Latina, além de ser uma das mais avançadas em organizações locais, nacionais e regionais para assistência e proteção dos deslocados, representa a única região do mundo que possui um órgão responsável pelo fenômeno do deslocamento: a Consulta Permanente para o Deslocamento Interno nas Américas – CPDIA, na Costa Rica:

A CPDIA é o único exemplo de mecanismo regional para a proteção e assistência aos deslocados internos. Este órgão foi criado em 1992 pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos (IIDH) e é composto pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), representantes de organizações intergovernamentais, como o ACNUR e a UNICEF, e ONG's, como a Cruz Vermelha, por exemplo. A natureza da CPDIA é, como se pode notar, singular e merecedora de especial atenção: trata-se de um órgão que reúne em si organismos de direitos humanos, de assistência humanitária, organizações inter-governamentais e não-governamentais, utilizando-se da especialização de cada uma delas para fazer face ao problema do deslocamento forçado. (MORIKAWA, 2006, p. 101)

Enquanto, porém, um documento internacional próprio para os deslocados internos não for elaborado, estes indivíduos continuarão numa situação pior do que as dos refugiados. O instituto do refúgio assegura que o Estado que concede o asilo se compromete a oferecer ao refugiado os mesmos direitos que garante aos estrangeiros no seu território, enquanto que o deslocado interno, por continuar em território de origem, fica submetido ao poder do Estado que não lhe assegura direitos fundamentais, e por ser soberano, pode impedir a entrada de organismos internacionais de assistência humanitária no seu território.

Cabe lembrar que, no Brasil, a regra geral é a de que o estrangeiro tem praticamente os mesmos direitos e deveres dos brasileiros, inclusive a obrigação de observar as leis; entretanto, ainda há regras peculiares aplicáveis ao não-nacional, estabelecidas na Constituição Federal e na legislação ordinária, notadamente no Estatuto do Estrangeiro, que se fundamenta na necessidade de controlar a presença estrangeira no Brasil em vista dos interesses nacionais.

CONCLUSÃO

O objetivo da pesquisa foi demonstrar que o direito à nacionalidade é fundamental não só aos brasileiros, mas a todo ser humano. Tirar a nacionalidade do indivíduo é privá-lo do direito mais essencial, que é o de estar inserido no ordenamento jurídico de um Estado. Não há como se falar em dignidade da pessoa humana num Estado que não garante a nacionalidade dos indivíduos.

E não é só prever a aquisição da nacionalidade. É garantir que esta não será retirada do indivíduo de forma arbitrária. O nacional não tem que ficar eternamente vinculado a um Estado, pois ele pode sim mudar de nacionalidade, como foi visto. Esta mudança, no entanto, tem que ser fundada no desejo voluntário de trocar de nacionalidade. Nos casos em que a nacionalidade é imposta por outro Estado não há que se falar em voluntariedade.

Como se observou, por ser elemento da dimensão pessoal do Estado, o direito à nacionalidade sempre esteve previsto nas Constituições brasileiras, mesmo nas de período repressivo. A nacionalidade no Direito brasileiro foi prevista de forma a incluir no rol de nacionais o maior número de indivíduos: os estrangeiros, por meio da naturalização, como os filhos de estrangeiros, com o nascimento.

Por ser um direito fundamental da Ordem Constitucional de 1988, o direito à nacionalidade assegura a aplicabilidade direta e imediata, e serve de fonte de inspiração, impulso e diretriz para a legislação, a administração e a jurisdição do Estado brasileiro. Não importa se o Estado utiliza o critério *jus sanguinis* ou critério *jus soli*, ou dois, ou um critério diverso, para a aquisição da nacionalidade originária. Tem que ser um critério objetivo.

No caso do Brasil, viu-se que o artigo 12, I, da Constituição de 1988 prevê as formas de aquisição da nacionalidade originária. Nestes casos, não há que se falar em discricionariedade do Poder Público em conceder a nacionalidade. Só se admite discricionariedade na aquisição da nacionalidade brasileira nos casos de naturalização previstos no Estatuto do Estrangeiro,

pois nenhum Estado é obrigado a atribuir sua nacionalidade ao estrangeiro, mesmo que este preencha os requisitos legais, segundo o artigo 122, da Lei 6815/80.

O Brasil não admite diferença entre brasileiros natos e naturalizados, a não ser no acesso a alguns cargos, previstos na Constituição, que, pela sua natureza e hierarquia, devem de fato ficar restrita ao grupo dos nacionais originários. E também no caso de perda da nacionalidade, pois o naturalizado pode perder a nacionalidade brasileira por sentença judicial, enquanto o brasileiro nato só perde o vínculo jurídico-político com o Estado por meio da naturalização voluntária.

Viu-se que previsão da entrega de nacional ao Tribunal Penal Internacional não fere a previsão constitucional de que brasileiro não pode ser extraditado. Como os institutos da entrega e da extradição não se confundem, tanto o nato quanto o naturalizado se praticarem algum dos crimes previstos no Estatuto de Roma, poderão ser entregues para julgamento. No caso da extradição, porém, o brasileiro nato nunca pode ser extraditado, enquanto o naturalizado responde pelos crimes comuns que cometeu fora do Brasil antes da naturalização.

Apesar de a nacionalidade não ser efeito direto da sentença adoção internacional, como já exposto, defende-se a ideia de que ela pode e deve atribuir a nacionalidade dos pais de forma originária à criança, ou adolescente, adotada. A Constituição Federal de 1988 consagra o direito ao convívio familiar, bem como a igualdade dos filhos. Garante também nacionalidade originária aos filhos de estrangeiro nascidos no Brasil. E não admite como causa de perda da nacionalidade a aquisição da nacionalidade estrangeira de forma originária.

Portanto, mesmo no caso de, no país de acolhida, o adotado passar pelo processo da naturalização, esta é mera formalidade, uma vez que este não pode fazer opção por nacionalidade. Entende-se que a aquisição da nacionalidade dos pais é fundamental, já que a criança, ou adolescente, irá crescer e viver nesta nova comunidade. Não se pode admitir que o adotado cresça num país onde é estrangeiro e que tenha de se submeter a processo de naturalização somente na maioridade; muito menos que a aquisição da nacionalidade dos pais acarrete na perda da nacionalidade brasileira.

A Constituição também prevê, como se viu, a aquisição da nacionalidade originária dos filhos de brasileiros que nascem no exterior. Com ressalva ao período de validade da Emenda Constitucional de Revisão n.3 de 1994, a regra atual é de que a criança pode ser registrada em

repartição consular ou pode vir ao Brasil e fazer opção pela nacionalidade brasileira. Portanto, no caso dos brasileiros que adotam filhos no exterior, estes também serão brasileiros.

No registro da criança que é adotada não pode haver nada que a distinga de um filho biológico. Inclusive os pais podem dar um novo nome à criança. Tudo no processo de adoção há de ser feito de forma a incluir o adotado no novo seio familiar como se tivesse nascido da mãe que o adota, como, por exemplo, o direito a licença maternidade. Então se a criança adotada é filho de brasileiro, e nasceu no estrangeiro, ela tem direito de registro como brasileira.

Tanto é assim que a nova previsão sobre adoção internacional, no ECA, prevê que, quando a adoção é feita nos Estados que aderiram à Convenção de Haia sobre Adoção Internacional, a sentença não precisa passar pelo STJ. Ela por si só produz efeitos no ordenamento jurídico brasileiro.

Finalmente, quanto aos conflitos de nacionalidade, observa-se é que o Brasil não é contra a possibilidade de dupla nacionalidade, contanto que a segunda nacionalidade não interfira nos deveres do nacional perante o Estado brasileiro. Já em relação à apatridia, o Brasil, com a Emenda Constitucional de Revisão n.3 de 1994, criou, de forma impensada, casos em que filhos de brasileiros ficaram sem nacionalidade. Com a Emenda Constitucional n.54, de 2007, os brasileiros que moram fora e não estão a serviço do Brasil, mas estão estudando, ou trabalhando, podem registrar seus filhos em repartição consular brasileira.

Na verdade, o Brasil, que antes foi um país de imigração, agora é um país de emigração. Inúmeros brasileiros estão fora do País na busca de melhores condições de vida. E, apesar de não quererem perder o vínculo com o Estado, eles tencionam melhores condições de emprego e moradia. Por isso moram fora. É comum existir comunidades de brasileiros no Canadá, Estados Unidos, Inglaterra, Espanha... E como o conceito de povo engloba tanto os nacionais dentro do território como fora, nada mais justo do que continuar o vínculo jurídico-político do Estado com os filhos de brasileiros que residem em outros países.

Por fim, analisou-se a questão dos refugiados, em razão da nacionalidade, e o dos deslocados internos. São temas correlatos. O refugiado nada mais é do que o estrangeiro que, por motivos de perseguição, não pode continuar no seu país de origem. E o deslocado interno é aquele que, por não atravessar a fronteira do país, não pode receber a proteção internacional que é estendida ao refugiado.

No primeiro, caso a nacionalidade é motivo de perseguição. Como se descreveu, grupos humanos são perseguidos ou por terem uma determinada nacionalidade, ou perderam a sua nacionalidade de forma arbitrária, tornando-se estrangeiros no seu próprio país. É a criação de apátridas em massa tão comum nos períodos entre Primeira e Segunda Guerra Mundial.

Esta situação que fez com que a comunidade internacional se preocupasse em erradicar tanto a situação de apatridia, como assegurar direitos aos refugiados que não conseguem ser repatriados. Atualmente o mundo conta com instrumentos internacionais, tais como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 sobre Refugiados, o Estatuto dos Apátridas, além da previsão do direito a nacionalidade na Declaração de Direitos da ONU, de 1948, do Pacto de São José da Costa Rica, entre outros.

A comunidade internacional só não conseguiu ainda tratar de forma eficaz da situação dos deslocados internos. O principal problema dos organismos internacionais de ação humanitária, quando tentam levar auxílio a grupos humanos que necessitam de ajuda, é a soberania dos Estados. A Organização das Nações Unidas é um organismo compostos de Estados soberanos. Portanto, ainda não existe nada que esteja acima do Estado.

A soberania estatal vem sendo mitigada ao longo da história, principalmente nos acordos internacionais, para que estes possam se efetivar. No caso de descumprimento de um tratado, no entanto, existem punições no concerto internacional, mas nada que autorize uma intervenção ou uma invasão. A ONU nem exército tem. Os países que a compõem cedem seus soldados para ajuda humanitária em países que a requeiram.

Portanto, no caso dos deslocados internos, se o Estado do indivíduo não lhe assegura direitos, e não admite a entrada de organismos internacionais para auxiliá-los, eles continuarão em situação de risco. E não podem ser equiparados a refugiados. Enquanto um tratado não é elaborado para que os países pactuantes se comprometam com o que for estabelecido, entidades, como a ACNUR, prestam socorro aos deslocados que conseguem ter acesso. Aqui o vínculo jurídico-político, em vez de beneficiar, oprime e piora a situação dos nacionais, quando lhes deveria garantir-lhes a dignidade que lhes é característica.

O tema sobre a nacionalidade, na sua existência multifacetada, continua atual e deve ser revisitado, fazendo parte dos estudos e pesquisas acadêmicas. Conclui-se a presente dissertação com a esperança de que outros trabalhos se somem a este no contínuo processo de tese e antítese de direito inerente à natureza do homem e do Estado.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, Hildebrando et al. **Manual de direito internacional público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- ALBUQUERQUE, Newton de Menezes. **Teoria política da soberania**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.
- APPIO, Eduardo. **Direito das minorias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David. A proteção dos direitos sociais no sistema americano. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Coord.). **A eficácia dos direitos sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.
- ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Cia das Letras, 2007.
- AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. 4. ed. São Paulo: Globo, 2008.
- BARICHELLO, Stefania Eugenia Francesca. **Direito internacional dos refugiados na América Latina: o Plano de ação do México e vaticínio da Hannah Arendt**. Santa Maria-RS, Universidade Federal de Santa Maria, 2009, 127p. Dissertação (Mestrado em Integração Latino-americana). UFSM-RS, 2009.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1988-1989.
- BAUER, Otto. A nação. In: BALAKRISHNAN, Gopal (Org.). **Um mapa da questão nacional**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maia. **Da nacionalidade: brasileiros natos e naturalizados**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1996.
- BROWNLIE, Ian. **Princípios de direito internacional público**. Tradução de Maria Manuela Farrajota et al. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BURDEAU, Georges. **O Estado**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

CAHALI, Yussef Said. **Estatuto do estrangeiro**. São Paulo: Saraiva, 1983.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.

COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia a República**. Momentos decisivos. 7. ed. São Paulo: UNESP, 1999.

CREVELD, Martin van. **Ascensão e declínio do Estado**. Tradução de Jussara Simões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

DAL RI JÚNIOR, Arno. A evolução histórica e fundamentos políticos-jurídicos da cidadania. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais. Ijuí-RS: Unijuí, 2003, p. 25-84.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado - Parte geral**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. **Direito internacional privado - A criança no Direito Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Comentários à Constituição brasileira**: Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1976. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1977.

FIGUEIRÊDO, Luiz Carlos de Barros. **Adoção internacional**. Doutrina e prática. Curitiba, Juará, 2009.

FURTADO, Marina Locci. **Integração**: o desenvolvimento consequência da integração dos Estados-membros nos paradigmas supranacional e intergovernamental. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008, 123p. Dissertação (Mestrado em Direito). PUC-SP, 2008.

GUERRA, Sidney. Soberania e Globalização. O fim do Estado-nação? In: GUERRA, Sidney; SILVA, Roberto Luiz (Org.). **Soberania – Antigos e novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004. p. 326-345.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. **Nacionalidade**: aquisição, perda e reaquisição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**. Estudos de teoria política. Tradução de George Sperber e Paulo Astor Soethe. São Paulo: Loyola, 2002.

HELLER, Hermann. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Lycurgo Gomes da Mota. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

HERNANDES, Alessandra Cardoso. O tribunal penal internacional à luz da Constituição Federal Brasileira de 1988. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Estudos de direito internacional**: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2004. v. I. p. 60-66.

HOBBSAWM, Eric J. **Nações e nacionalismo desde 1780**. Programa, mito e realidade. Tradução de Maria Celia Paoli e Anna Maria Quirino. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KANT, Immanuel. Para a paz perpétua. In: GUINSBURG, J (Org.). **A paz perpétua**: um projeto para hoje. São Paulo: Perspectiva, 2004.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Fernando de Miranda. São Paulo: Saraiva, 1938.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1991.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **ADOÇÃO – Adoção Internacional – Doutrina e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. **Os direitos fundamentais como limites ao poder de legislar**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2001.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. **Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución**. 9. ed. Madrid: Tecnos, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MARTÍNEZ, Gregorio Paces-Barba. **Lecciones de derechos fundamentales**. Madrid: Dykinson, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELES, Ana Cristina Costa. **A eficácia dos direitos sociais**. Os direitos subjetivos em face das normas programáticas de direitos sociais. Salvador: JusPODIVM, 2008.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 12. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. v. 2.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MICALI-DROSSOS, Isabella. Cidadania e Nacionalidade no Ordenamento Jurídico da República Francesa. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais. Ijuí-RS: Unijuí, 2003.

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos. **Direitos da criança e adoção internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MORIKAWA, Márcia Mieko. **Deslocados internos**: entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados. Coimbra: Coimbra, 2006.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

OLIVEIRA, Jorge L. B. de. O TPI e a ordem constitucional brasileira. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Estudos de direito internacional**: anais do 2º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2004. v. I. p. 509-523.

PINTO FERREIRA. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1989.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. Direitos Humanos: desafios da ordem internacional contemporânea. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Estudos de direito internacional**: anais do 3º Congresso Brasileiro de Direito Internacional. Curitiba: Juruá, 2007. v. III. p. 531-547.

_____. **Temas de direitos humanos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A ordem econômica e o acesso à educação. Condição essencial para o efetivo exercício dos direitos fundamentais. In: SCAFF, Fernando Facury et al. (Coord.). **A eficácia dos direitos sociais**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

PONTES DE MIRANDA. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. Salvador: JusPODIVM, 2009.

POSENATO, Naiara. A evolução histórico-constitucional da nacionalidade no Brasil. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais. Ijuí-RS: Unijuí, 2003.

RAWLS, John. **O direitos dos povos**. Tradução de Luis Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

REGINALDO, Sidney Guerra. **O povo fundamento do Estado democrático de direito**. Fortaleza, Universidade de Fortaleza, 2006, 193p. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional). UNIFOR, 2006.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. **Liberdades públicas**. Tradução de Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a economia política e Do contrato social**. Tradução de Maria Constança Peres Pissara. Petrópolis: Vozes, 1996.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. Atualizadores: Nagib Salaibi Filho e Gláucia Carvalho. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Comentário contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito internacional público**. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**. Novos paradigmas em face da Globalização. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

STANCARI, Perla. Panorama dos Estados que aceitam a dupla cidadania. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de (Org.). **Cidadania e nacionalidade**: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais. Ijuí-RS: Unijuí, 2003.

VARELLA, Marcelo D. **Direito internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

VENOSA, Sílvio Sávio. **Direito civil**: direito de família. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VERONESE, Josiane Rose Petry; PETRY, João Felipe Correa. **Adoção Internacional e MERCOSUL** – Aspectos jurídicos e sociais. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. Texto revisto e atualizado por Maria Garcia. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

ZIPELLIUS, Reinhold. **Teoria geral do Estado**. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. 12. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

Internet

BBC. **Mehran Karimi Nasser** - **In Transit**. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/dna/h2g2/A33471100>>. Acesso em: 19 abr. 2010.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Dupla nacionalidade**. Disponível em: <<http://www.abe.mre.gov.br/faq/dupla-nacionalidade-informacoes>>. Acesso: 21 abr. 2009.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Refúgio**. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ7605B707ITEMIDE5FFE0F98F5B4D22AFE703E02BE2D8EAPTBRNN.htm>>. Acesso em 18 fev 2010.

MARQUES, Cláudia Lima. **A Convenção de Haia de 1993 e o regime da adoção internacional no Brasil após a aprovação do Novo Código Civil Brasileira em 2002**. Disponível em: <<http://www.abmp.org.br/acervo/311.htm>>. Acesso em: 12 set. 2007.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para direitos humanos. Disponível em: <<http://www.ohchr.org>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ONU. Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR. Disponível em <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c158.html>>. Acesso em: 18 fev 2010.

ONU. Carta das Nações Unidas. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ONU. Declaração Universal de Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ONU. Declaração de Cartagena. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=csuxwvemen&tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=64&tx_danpdocumentdirs_pi2\[sort\]=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2\[download\]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2\[downloadtyp\]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2\[uid\]=254](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=csuxwvemen&tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=64&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2[download]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2[downloadtyp]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2[uid]=254)>. Acesso em> 18 fev. 2010.

ONU. Convenção da Organização de Unidade Africana. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=csuxwvemen&tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=64&tx_danpdocumentdirs_pi2\[sort\]=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2\[download\]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2\[downloadtyp\]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2\[uid\]=254](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?L=csuxwvemen&tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=64&tx_danpdocumentdirs_pi2[sort]=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2[download]=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2[downloadtyp]=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2[uid]=254)>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ONU. **Iranian Kurd refugees in Iraq relocated from no-man's land to camp – UN**. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=31403&Cr=Iraq&Cr1=Refugee>>. Acesso em: 19 abr. 2010.

WASHINGTON POST. **Who are the Kurds?** Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/inatl/daily/feb99/kurdprofile.htm>>. Acesso em: 19 abr. 2010.

Referências legislativas

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 jun. 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Brasília, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969. Revoga artigos da Constituição Federal de 1967. Brasília, 17 out. 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 22 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Lei 818, de 18 de setembro de 1949. Regula a aquisição, a perda e reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Rio de Janeiro, 18 set. 1949. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0818.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Lei 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre registros públicos e dá outras providências. Brasília, 31 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6015.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília, 19 ago. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, 13 de jul. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 13 mar. 2010.

_____. Decreto 18.871, de 13 de agosto de 1929. Promulga a Convenção de direito internacional privado, de Havana (Bustamante). Rio de Janeiro, 13 ago. 1929. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/bustamante.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 18.956, de 22 de outubro de 1929. Promulga seis convenções de Direito Internacional Público, aprovadas pela Sexta Conferência Internacional Americana. Rio de Janeiro, 22 out. 1929. Disponível em : <<http://www2.mre.gov.br/dai/asilo.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 21.798, de 06 de setembro de 1932. Promulga uma convenção e três protocolos sobre nacionalidade, firmados na Haya, a 12 de abril de 1930. Rio de Janeiro, 06 set. 1932. Disponível em : <<http://www2.mre.gov.br/dai/nacionalidade.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 jan. 1961. Disponível em : <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 64.216, de 18 de março de 1969. Convenção sobre Nacionalidade da Mulher Casada. Brasília, 18 mar. 1969. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_64216_1969.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 70.946, de 07 de agosto de 1972. Promulga o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. Brasília, 07 ago. 1972. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_70946_1972.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 86.715, de 10 de dezembro de 1981. Regulamenta a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, que define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração e dá outras providências. Brasília, 10 dez. 1981. Disponível em : <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 99.710, de 21 de novembro 1990. Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, 21 nov. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99710.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 591, de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais. Brasília, 06 set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 592, de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre direitos civis e políticos. Brasília, 06 set. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 678, de 06 de novembro de 1992. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Brasília, 06 nov. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 2.429, de 07 de dezembro de 1997. Promulga a Convenção Interamericana sobre Conflito de Leis em Matéria de Adoção de Menores, concluída em La Paz, em 24 de

maio de 1984. Brasília, 17 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2429.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 3.087, de 21 de junho de 1999. Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional. Brasília, 21 jun. 1999. Disponível em : <<http://www2.mre.gov.br/dai/adopt.htm>>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 4.246, de 22 de maio de 2002. Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Brasília, 22 maio 2002. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_4246_2002.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

_____. Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. Brasília, 25 set. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4388.htm>. Acesso em: 18 fev. 2010.

ÍNDICE ONOMÁSTICO

- ACCIOLY, Hildebrando, 25
- ALBUQUERQUE, Newton, 21
- APPIO, Eduardo, 47
- ARAÚJO, Luis Alberto David, 62
- ARENDT, Hannah, 116, 120, 125
- AZAMBUJA, Darcy, 20, 44, 46
- BARICHELLO, Stefania, 123, 125, 126
- BASTOS, Celso Ribeiro de, 42, 43
- BAUER, Otto, 45, 46
- BERNARDES, Wilba Lúcia Maria, 80
- BOBBIO, Noberto, 58
- BODIN, Jean, 22
- BONAVIDES, Paulo, 60
- BORDEAU, Georges, 15, 21
- BOUTROS-GHALI, 127
- BRAUNIER, 95
- BROWNLIE, Ian, 43
- BULOS, Uadi Lammêgo, 79, 115
- CAHALI, Yussef, 80, 81
- CAMATA, Rita, 120
- COMPARATO, Fábio Konder, 23, 61, 116

COSTA, Emília Viotti da, 29, 32

COULANGES, Fustel de, 95

CREVELD, Martin van, 16

DALLARI, Dalmo de Abreu, 15, 20

DAL RI JÚNIOR, Arno, 22, 50

DENG, Francis, 128

DOLINGER, Jacob, 49, 52, 68, 70, 81, 82, 96, 98, 102, 109, 110,

D. PEDRO I, 30

D. JOÃO VI, 30

FERRANTE, Miguel Jerônimo, 102

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves, 40

FIGUEIRÊDO, Luiz Carlos de Barros, 96, 97, 100

FURTADO, Marina, 15, 19

GUERRA, Sidney, 24

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva, 80, 102

HABERMAS, Jürgen, 24, 47, 48

HELLER, Hermann, 16, 18

HERNANDES, Alessandra, 64

HOBBS, Thomas, 22

HOBSBWAN, Eric, 45

JUBILUT, Liliana Lyra, 41, 124, 125, 127

KANT, Immanuel, 88

KELSEN, Hans, 15

LAFER, Celso, 45, 49, 115

LENZA, Pedro, 57, 58

LIBERATI, Wilson Donizeti, 97, 100, 101, 104

LOPES, Ana Maria D'Ávila, 57

LUÑO, Antonio Enrique Pérez, 56

MAGNO, Carlos, 50

MARSHALL, T. H., 51

MORIKAWA, Márcia Mieko, 128, 129

MARQUES, Cláudia Lima, 99

MARTÍNEZ, Gregorio Paces-Barba, 19

MAQUIAVEL, 17, 18, 20

MAZZUOLI, Valério, 50, 62, 75

MEIRELLES, Ana Cristina Costa, 58

MELLO, Celso de Albuquerque, 44, 113, 114

MENDES, Gilmar Ferreira, 41

MENEZES, Wagner, 64

MICALI-DROSSOS, Isabella, 26

MIRABEAU, 23

MONACO, Gustavo Ferraz de Campos, 103, 104

MOUTOH, Hugues, 22, 23

MÜLLER, Friedrich, 23

NANSEN, Friedtojf, 123, 126

NASSERI, Mehran Karami, 117

NOTTEBOHM, Friedrich Wilhelm, 110

OLIVEIRA, Jorge, 64

PETRY, João Felipe Correa, 95, 97

PINTO FERREIRA, 67

PIOVESAN, Flávia, 59, 60, 62, 63, 64, 121, 122

POMPEU, Gina Vidal Marcílio, 19

PONTES DE MIRANDA, 14, 24, 25, 33, 43, 66, 91, 102, 108, 117

POSENATO, Naiara, 34, 35

RAMOS, André de Carvalho, 62

RAWLS, John, 58

REGINALDO, Sidney Guerra, 27

REZEK, Francisco, 67, 68, 74

RIVERO, Jean, 22, 23

RODRIGUES, Francisco Javier Ulpiano Alfaya, 81

ROUSSEAU, Jean-Jacques, 23, 26

SARLET, Ingo Wolfgang, 56

SILVA, De Plácido e, 14, 46

SILVA, José Afonso da, 56, 61, 72, 108, 114

SILVA, Roberto Luiz, 89, 90

SIEYÈS, 23

SOARES, Guido Fernando Silva, 39, 40

SOARES, Mário Lúcio Quintão, 16, 17, 25

SPIELBERG, Steven, 121

STANCARI, Perla, 112

VARELLA, Marcelo, 21, 111, 112

VARGAS, Getúlio, 30, 35

VELLOSO, Carlos, 79

VENOSA, Sílvio, 95

VERONESE, Josiane Rose Petry, 95, 97

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles, 44, 49, 113

ZIPELLIUS, Reinhold, 22, 25, 26, 27, 46