



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO
ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
“LUÍS DE CAMÕES”

DIREITO FUNDAMENTAL À CIDADANIA:
Inviabilidade de sua supressão por medida estatal arbitrária

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito

Autor: Raimundo Silvino da Costa Neto

Orientadores: Professora Doutora Edith Maria Barbosa Ramos
e Professor Doutor Pedro Gonçalo Tavares Trovão do Rosário

Número do candidato: 30004134

Abril de 2022

Lisboa

RESUMO

Com o enraizamento e evolução do Estado Democrático de Direito, o conceito de cidadania transcendeu e passou a ter a inquestionável natureza de direito fundamental, em toda a sua essência. Assim, não é mais factível o cancelamento unilateral desse *status* por meio de decisão governamental fora das hipóteses constitucionalmente previstas ou mesmo em descompasso com o ordenamento jurídico universal (princípios gerais de direito sobre cidadania, convenções e costumes internacionais), pois nenhum indivíduo pode ser punido de forma autocrática. O aprofundamento no estudo demonstrou que, historicamente, a revogação desarrazoada desse vínculo com o Estado foi utilizada como um meio de subjugar indivíduos, tornando-os vulneráveis, uma vez que deixavam de ser reconhecidos juridicamente; ficando, portanto, à mercê de toda forma de intempéries. Concretamente, ainda não existe definição técnico-jurídica a respeito do que seria considerada uma medida arbitrária em matéria de cidadania, apesar das previsões genéricas existentes em algumas convenções, de modo que é necessário discutir como a arbitrariedade se exterioriza – seja sob a sua concepção formal ou material. A dissertação, então, tem o propósito de abordar os contornos e limites da atuação estatal acerca do tema. É preciso respeitar a legislação e autonomia de cada país; contudo, não é mais tolerável que cidadãos sejam alijados de um determinado corpo político simplesmente porque passaram a ser considerados indesejáveis, em decorrência das suas convicções ideológicas, políticas ou religiosas.

Palavras-chave: Cidadania. Universalidade. Direito fundamental. Arbitrariedade.

ABSTRACT

With the rooting and evolution of the Democratic State of Law, the concept of citizenship has transcended and now has the unquestionable nature of a fundamental right, in all its essence. Thus, it is no longer feasible the unilateral cancellation of this status by means of a government decision outside the constitutionally provided hypotheses or even in disagreement with the universal legal system (general principles of law on citizenship, international conventions and customs), because no individual can be punished in an autocratic way. Further study has shown that, historically, the unreasonable abrogation of this link with the State has been used as a means of subjugating individuals, making them vulnerable, since they are no longer legally recognized; they are, therefore, at the mercy of all kinds of bad weather. Specifically, there is still no technical-legal definition of what would be considered an arbitrary measure in matters of citizenship, despite the generic provisions in some conventions, so that it is necessary to discuss how arbitrariness is manifested - whether under its formal or material conception. The dissertation, then, aims to address the contours and limits of state action on the subject. The legislation and autonomy of each country must be respected; however, it is no longer tolerable that citizens be expelled from a certain political body simply because they are considered undesirable, due to their ideological, political, or religious convictions.

Keywords: *Citizenship. Universality. Fundamental right. Arbitrariness.*

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
CAPÍTULO I – O estatuto jurídico e fundamento da cidadania.....	7
1. Fonte de direitos e reconhecimento jurídico.....	7
2. A cidadania e os seus pressupostos.	13
2.1. Atributo da cidadania: ato soberano do Estado?	14
2.2. Aquisição e perda.....	20
2.3. Estudo comparativo.	25
3. Direito fundamental ao vínculo político com o Estado como reflexo da dignidade humana.	35
CAPÍTULO II – Estado e a dimensão social da cidadania.	43
4. A privação do direito básico à cidadania.....	43
4.1. Apátridia como mecanismo de exclusão.....	44
4.2. Supressão coletiva e individual da cidadania por razões étnicas, políticas ou religiosas.	49
4.3. A (ir)revogabilidade do <i>status</i> e participação do indivíduo.....	56
5. Sistema protetivo da cidadania.	63
5.1. Tribunais judiciais e organismos transnacionais.....	64
5.2. Declarações, Pactos e Convenções internacionais.....	71
CAPÍTULO III – A construção política da cidadania.....	78
6. O combate às arbitrariedades estatais como política pública.	78
7. Limites ao poder sancionatório do Estado em matéria de cidadania.....	85
8. Processo contínuo de construção da cidadania.....	92
8.1. Contexto institucional democrático.	93
8.2. Universalidade, equiparação e direitos fundamentais.....	100
8.3. Perspectivas analíticas.	106
CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS.....	115

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CFB – Constituição Federal Brasileira

CRP – Constituição da República Portuguesa

CIDH – Corte Interamericana de Derechos Humanos

DELMi – Migration Studies Delegation

DOU – Diário Oficial da União

ECJ – European Court of Justice

GLOBALCIT – Global Citizenship Observatory

ICJ – International Court of Justice

MPI – Migration Policy Institute

MJ – Ministério da Justiça

MS – Mandado de Segurança

OEA – Organization of American States

ONU – Organização das Nações Unidas

STFB – Supremo Tribunal Federal Brasileiro

TJUE – Tribunal de Justiça da União Europeia

UAL – Universidade Autónoma de Lisboa

UE – União Europeia

UN – United Nations

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNHCR – The UN Refugee Agency

INTRODUÇÃO

O presente trabalho propõe-se a abordar a cidadania sob a perspectiva de um nítido direito fundamental.

A escolha do tema deu-se em razão da premente necessidade em se discutir os efetivos contornos da cidadania e a posição de extrema vulnerabilidade social na qual se encontram todos aqueles que findam por terem o seu vínculo cívico extinto em razão de decisões estatais – de cunho judicial, político ou administrativo – que lhes retiram o direito mais básico de qualquer pessoa: o de existir juridicamente.

Por pressuposto, qualquer tentativa para a supressão da cidadania formal deve, necessariamente, obedecer às normas taxativamente estabelecidas e estar em harmonia com a regulamentação universal do tema, consoante o tratamento formulado desde a Convenção de Haia, de 12 de abril de 1930.

A revogação desse *status*, pois, não poderia ser fruto de uma deliberação casuística ou servir como um meio ilegítimo de perseguição.

As recentes perseguições a minorias étnicas, como os Rohingya em Myanmar e os Tamêis no Sri Lanka, revelam que o assunto é atual e que o cancelamento da cidadania de maneira abrupta e unilateral é um caminho bastante perigoso. Existem exemplos históricos de supressão coletiva da cidadania como verdadeiro mecanismo persecutório oficial, como aconteceu no pós-Primeira Guerra Mundial e com as Leis de Nuremberg do regime nazista.

Alguns núcleos totalitários de poder tendem a ficar no encalço de pessoas e minorias que não compactuam ou refletem a ideologia dominante, fazendo com que sofram com a inequívoca intolerância dos representantes do Estado que, pelas mais variadas razões, passam a não os aceitar mais. A negação da cidadania formal parece ser o primeiro passo para a neutralização dos direitos humanos. Sendo, igualmente, importante assinalar que todos aqueles que têm a sua cidadania negada perdem, segundo a clássica denominação de Hannah Arendt, o “direito a ter direitos”¹; ficando, pois, completamente alheios ao contexto legal onde estão inseridos.

No plano concreto individual, o direito à cidadania expressa, essencialmente, a natureza de o indivíduo ser apresentado dentro do plano endopolítico e diante do mundo. A Suprema Corte americana, ao apreciar o caso *Afroyim v. Rusk (1967)*, concluiu que o parlamento ou sistema judiciário americano não poderiam proceder à revogação da cidadania como uma

¹ ARENDT, Hannah – **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo e totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo, p. 296.

espécie de medida penalizadora destituída de base constitucional, sem a renúncia expressa do indivíduo. Noutra pórtico, existe o precedente britânico do caso de Shamima Begum, no qual o resultado foi em sentido oposto, reconhecendo a possibilidade desse *status* ser revogado em função dos fatos delituosos praticados e considerados contrários aos interesses do país. Assim, esses precedentes servirão de base para a pesquisa, bem como para o aprofundamento do juízo crítico acerca das consequências efetivas advindas de tais decisões.

Ainda, será examinado o fenômeno decorrente da plena negação desse instituto (apatridia) e se o reconhecimento do cognato cidadão pode depender exclusivamente da vontade dos grupos governantes, especialmente diante das convenções internacionais a respeito do assunto. Nesse contexto, a perspectiva analítica do direito fundamental à cidadania será colocada em contraposição às formas de arbitrariedades que podem ser perpetradas pelo Estado.

A metodologia a ser desenvolvida será calcada no exame de artigos científicos, legislação comparativa e revisões bibliográficas, com o estudo crítico de alguns casos concretos quanto à forma de supressão coletiva e individual da cidadania, cujo vínculo foi cingido como uma ferramenta de segregação e tentativa de subjugação dos indivíduos.

Com efeito, os métodos de abordagem serão o dedutivo e o indutivo, com a exposição das conclusões e estudos sobre a delimitação do tema, partindo-se do pressuposto dos conceitos formulados doutrinariamente – em sua concepção contextual e histórica –, com a observância do direito comparado e defesa do posicionamento pessoal do autor a respeito da evolução e redimensionamento do termo cidadania e dos limites do poder governamental nesse aspecto.

Em conclusão, sobreleva notar que a técnica de pesquisa a ser utilizada será a documentação indireta, expondo-se as interpretações bibliográficas e revelando a contribuição investigativa para o assunto em liça, demonstrando o tratamento e disciplina da cidadania, cuja natureza é fundamentalmente inclusiva; tudo isso reflexo da própria democracia e respeito aos direitos humanos.

CAPÍTULO I – O estatuto jurídico e fundamento da cidadania.

Cidadania é um substantivo polissêmico, a ser contextualizado histórica e culturalmente, sobretudo considerando as nuances de seu complexo populacional. É, indiscutivelmente, um conceito aberto, dinâmico.

Neste primeiro capítulo, serão trazidas as questões basilares de sua definição normativa, com a abordagem analítica das relações interpessoais e com o respectivo Estado, expondo-se que o seu reconhecimento formal não pode ser fruto da mera condescendência de qualquer autoridade – não sendo, pois, o Estado e seus representantes plenamente soberanos quanto à concessão e/ou revogação de determinado *status*.

Conforme ficará evidenciada no decorrer do trabalho, a linha de raciocínio a ser traçada parte do pressuposto que a cidadania constitui um direito fundamental e ninguém pode se tornar refém da vontade ocasional de qualquer núcleo de poder. Segundo Frederick Cooper: “Cidadania é uma relação das pessoas entre si, bem como com as instituições governamentais. Essa dupla conexão é a razão pela qual a cidadania, em oposição à ideia de afinidade ou subordinação a uma determinada autoridade, é uma construção tão importante”².

1. Fonte de direitos e reconhecimento jurídico.

A formação do corpo humanístico de um país constitui um elemento da mais alta relevância e o seu dimensionamento demográfico caracteriza uma das bases de qualquer organização política, destinando-se à edificação do próprio Estado.

Integrar um país é também imbuir-se de um sentimento de pertença a uma comunidade socialmente estruturada. Ter um espaço para o exercício de sua cidadania é a oportunidade de aperfeiçoar essa consciência voltada para um conjunto de direitos e deveres cívicos.

A cidadania é a qualidade de membro de uma comunidade política – um estatuto³.

Toda essa concepção encontra-se em constante evolução, mas um ponto é indiscutível: a cidadania é o primeiro passo para que todo e qualquer indivíduo possa ser reconhecido juridicamente de forma plena e ter todas as suas garantias integralmente asseguradas.

² COOPER, Frederick – **Citizenship, Inequality and Difference: Historical Perspectives**, p. 144.

³ TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – Cidadania e Deficiência. *In Jurismat*, p. 307.

Existe, hoje, o sentimento cada vez mais forte de que qualquer pessoa deva ser respeitada, independentemente de sua origem ou condição, estando a cidadania formal – o que outrora era consagrada como nacionalidade – mais vinculada ao aspecto de direitos próprios ao modo de organização de uma sociedade, a exemplo do exercício dos direitos políticos e da possibilidade de entrar e sair do território circunscrito de forma livre.

Mas a cidadania não se resume apenas ao seu aspecto formal.

Há uma espécie de tradição, sobretudo em países latino-americanos, em restringir o termo cidadania à efetiva participação no processo eleitoral do país, limitando o seu conceito ao exercício da capacidade eleitora ativa e passiva⁴. Atualmente, tem-se que esta não seria a melhor definição, considerando todo o processo evolutivo que o tema vem sofrendo⁵.

Independentemente da adoção – ou não – do conceito mais restritivo, tem-se que os direitos humanos básicos deverão ser sempre preservados (cidadania material e universal).

A maior lição que pode ser observada nessa seara caminha, justamente, no sentido da não dominação do povo por qualquer dirigente, firmando a convicção de que ninguém pode ser punido indiscriminadamente com a retirada do seu vínculo formal com um determinado Estado, evitando-se a reminiscência de arbitrariedades e a força persistente de qualquer enclave autocrático. A esse respeito, Elizabeth Jelin infere que: “A criação de contextos institucionais democráticos pode, então, ser simultaneamente o resultado e o estímulo para o fortalecimento de uma cultura de cidadania democrática”⁶.

A sociedade – ou mesmo os seus anseios – não se traduz sob a forma de uma entidade estática, mas, sim, pela natureza de características vívidas, arrojadas. A democracia, em sua dimensão participativa, “é um processo dinâmico inerente a uma sociedade aberta e activa”⁷.

Boa parte da doutrina associa a formulação dos conceitos de cidadania e nação com o desenvolvimento das sociedades grega e romana. Nesse contexto, a noção da necessidade de enfrentamento de inimigos comuns, cada uma à sua época, findava por fomentar um sentimento de solidariedade entre os membros dessas comunidades politicamente organizadas⁸, originando uma espécie de identidade compartilhada.

⁴ AFONSO DA SILVA, José – **Curso de Direito Constitucional Positivo**, p. 322.

⁵ Nesse sentido: MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e Cidadania**, p. 55; YUVAL-DAVIS, Nira – **The Politics of Belonging: Intersectional Contestations**, p. 202; BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**, p. 177.

⁶ JELIN, Elizabeth – Cidadania Revisitada: Solidariedade, Responsabilidade e Direitos. Tradução de Ana Luiza Pinheiro. *In Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina*, p. 170.

⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, p. 289.

⁸ REIS, Elisa – Cidadania: história, teoria e utopia. *In Cidadania, Justiça e Violência*, p. 13.

No entanto, havia uma clara distinção quanto àqueles que poderiam realmente exercer participação no campo político, estando excluídos alguns grupos dessa sociedade, como as mulheres e escravos⁹, dentro do modelo concreto de uma cidadania censitária.

A objetificação de pessoas não era incomum, sob os auspícios da idealização de um modelo dito panteísta – compartilhado por gregos e romanos –, cujos estudos aristotélicos buscavam racionalizar o cerceamento na inclusão de todos os elementos subjetivos nos processos decisórios primários.

Na Grécia, o dito «homem livre» poderia dedicar-se quase que integralmente às questões de interesse coletivo, tendo em vista a sua disponibilidade para divagar sobre os rumos de cunho público. De fato, “Cabia ao braço escravo naquela sociedade de privilégios executar todas as tarefas econômicas essenciais de produção”¹⁰. Portanto, vê-se que o início da formulação do conceito da cidadania não era genuinamente democrático, findando por segregar parte da população; revelando que a pretensa exclusão de parcela do povo parece que sempre foi uma prática tendenciosa das entidades de poder.

O processo jurídico-evolutivo acabou trazendo o homem, de maneira universal, como o epicentro e elemento irradiador de todo o ordenamento jurídico, ensejando a inteira reformulação dos regimes políticos e democráticos¹¹.

Com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948), houve um considerável avanço na expansão do conceito de cidadania, passando a ser incorporada uma acepção também organicista e valorativa, com o abandono das definições sectárias que antes vinham sendo dadas para a categorização de determinados grupos, notadamente porque proporcionar cidadania significa, antes de tudo, inclusão e integração¹².

Aliás, discutir cidadania é muito mais abrangente do que referir-se ao termo restrito de nacionalidade.

A bem da verdade, apesar da resistência de muitos autores, tem-se que nacionalidade não seria a denominação mais precisa para definir os membros do corpo político de um Estado. O vocábulo (nacionalidade) pode denotar a vinculação com uma determinada nação¹³, assim como

⁹ COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 28.

¹⁰ BONAVIDES, Paulo – **Teoria Geral do Estado**, p. 530.

¹¹ “Essa espetacular mudança no conceito de direito não se deveu a um progresso da razão ou a um avanço da inteligência. Simplesmente, o contexto teológico e antropológico de pensamento jurídico modificou-se”. ESPANHA, António Manuel – **A Política Perdida: Ordem e Governo antes da Modernidade**, p. 44.

¹² UNITED Nations, General Assembly. **Universal Declaration of Human Rights** [Em linha]. New York, 10 December 1948, 217-A (III). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [Consult. em 04-01-2022].

¹³ “Nacionalidade liga-se a nação, revela pertença a uma nação, não a um Estado. Ou, se atender a outras utilizações consagradas, trata-se de termo com extensão maior do que a cidadania: nacionalidade têm as pessoas coletivas e

um elo jurídico-político com um organismo estatal organizado, gerando imprecisão técnica. Sobre essa aparente dubiedade, José Afonso da Silva anota que “o termo nacionalidade tem sido criticado, aventando-se a palavra *estatalidade* ou mesmo *cidadania*, para substituí-lo”¹⁴, ressaltando, todavia, o autor que esse neologismo (cidadania) não deveria ser adotado, pois poderia gerar ainda mais dúvida. Contudo, o próprio doutrinador adverte que “a Constituição deu sentido mais abrangente ao termo (cidadania) e ao seu cognato, cidadão”¹⁵.

Todo homem deve ter um tratamento digno, em que pese à existência de uma nacionalidade ou cidadania formal. O que se está a debater refere-se apenas à terminologia que será adotada no desenvolvimento deste trabalho e que reflita melhor a sua essência.

Alguns doutrinadores, ao tentarem formular uma diferenciação entre nacionalidade e cidadania, defendem que a interpretação dependeria, basicamente, do plano jurídico-analítico, pontuando que a nacionalidade é um conceito mais afeto ao direito internacional, enquanto que a cidadania tem características mais pertinentes à participação do indivíduo internamente, dentro do cenário nacional¹⁶.

Com efeito, diante de toda essa gênese fenomenológica, decorrente da efetiva participação social dentro do espectro do Estado Democrático de Direito, afigura-se que o termo «cidadania» é realmente mais adequado com a nova projeção mundial dos direitos humanos e fundamentais. O professor Jorge Miranda, conceitua, precisamente, que: “Cidadania é a qualidade de cidadão. E por este motivo, a palavra nacionalidade – embora mais corrente e não sem conexão com o fundo do Estado nacional – deve ser afastada, porquanto menos precisa”¹⁷.

Não se está aqui a menoscar a importância e formação do conceito de «nação». Muito pelo contrário, é preciso reconhecer a sua relevância histórica, assim como é igualmente necessário esse novo despertar, de maneira que se possa adotar uma terminação linguística mais apropriada e consentânea com o verdadeiro sentido de participação do indivíduo em sua

nacionalidade pode ser atribuída a coisas (navios, aeronaves), mas cidadania só possuem as pessoas singulares”. MIRANDA, Jorge – **Teoria do Estado e da Constituição**, p. 137.

¹⁴ AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 323.

¹⁵ *Idem* – p. 324.

¹⁶ “O tema nacionalidade é matéria afeta ao Direito substancial (Direito material e Direito formal). [...] Tratando-se de direito público substancial, a matéria passa a ser mais de Direito interno que de Direito Internacional Público”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direito Internacional Público**, p. 603. Compreendendo que a questão é de Direito Público Internacional: CLOSA, Carlos – Citizenship of the Union and the Nationality of Member States. In **Common Market Law Review**, p. 490; REZEK, José Francisco – Le droit international de la nationalité. In **Recueil des Cours** [Em linha], Boston: Leiden, 1986, Vol. 198, p. 344-345. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/19758096_pplrdc_A9789024735556_03 [Consult. em 08-01-2022].

¹⁷ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 137.

comunidade¹⁸. Assim, referir-se à nacionalidade, quando na verdade está se tratando de cidadania formal, finda por ser uma atecnia.

De fato, o respeito à dignidade humana e a consagração dos direitos humanos estão intrinsecamente vinculados ao fortalecimento da cidadania. Como assevera Pérez Luño: “Os direitos fundamentais constituem a base de legitimidade do Estado de Direito e a essência da cidadania”¹⁹. A propagação de princípios civilizatórios simboliza um vetor ordenatório, o qual deve irradiar todo o arcabouço normativo e orientar o destino de um país, de modo que a acepção do que tradicionalmente se compreendia por nacionalidade encontra-se sobrepujada.

Nesse contexto, tem sido muito importante a luta contra qualquer amarra de inspiração absolutista, buscando sempre proporcionar ao indivíduo o desenvolvimento da sua capacidade de autodeterminação²⁰, sem o receio de deixar de ser formalmente cidadão injustamente.

Comumente invocado em discursos eleitorais, o vocábulo «cidadão» enfrenta um quadro de incerteza no comprometimento por parte dos agentes responsáveis por implementar meios que assegurem a sua liberdade e combatam quaisquer reminiscências de um poder despótico, devendo ser externada a garantia dos direitos individuais a todos, indistintamente²¹.

Não há Estado sem povo e não há democracia sem a formação de condições propícias para o desenvolvimento da cidadania; tais fatores, como não poderia ser diferente, estão indissociavelmente ligados. Habermas afirmou que cada homem e mulher merece um «triplo reconhecimento» de respeito e proteção em sua integridade: “enquanto indivíduos insubstituíveis, enquanto membros de um grupo étnico ou cultural e como membros de uma comunidade política”²².

Não é mais possível, assim, ignorar a força dos novos movimentos que caminham no sentido de salvaguardar o indivíduo de eventuais abusos perpetrados pelas instâncias governamentais. É preciso, pois, reivindicar a inclusão da pauta da cidadania como fundamento

¹⁸ Bobbio advertia que a eliminação da forma clássica dos Estados nacionais findaria por dissolver também as chaves semânticas que vinculariam a cidadania exclusivamente à identidade nacional. BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**, p. 60.

¹⁹ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique – Ciudadanía y definiciones. In **Doxa**, Alicante, n. 25, p. 177-211, 2002, p. 184 [Em linha]. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10141/1/doxa25_05.pdf [Consult. em 09-01-2022].

²⁰ “A identidade dos cidadãos não reside em características étnico-culturais comuns, mas na prática de pessoas que exercitem ativamente seus direitos democráticos de participação e comunicação”. HABERMAS, Jürgen – **Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol. II**. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher, p. 302.

²¹ “Em tempos de desilusão com as instituições e a própria democracia é preciso que a Ciência Política e o Direito Constitucional reafirmem que a solução para os problemas desta nunca estarão fora dela, mas sim em seu aperfeiçoamento, aprofundamento e ampliação”. DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro – Cidadania e separação de poderes: de Montesquieu à atualidade. In **Justiça & Cidadania**, p. 13.

²² HABERMAS, Jürgen – *Op. cit.*, p. 285.

precípua da democracia, com o acesso aos serviços públicos essenciais e compartilhamento na fiscalização do poder instituído, formando um quadro simbiótico onde todas as camadas da população devam ser prestigiadas, com arrimo no binômio participação e controle.

Portanto, o cidadão não deveria ser acuado sob a ameaça da retirada do manto da sua cidadania formal. Essa prática não deve ser admitida.

A trajetória natural da sociedade perpassa pelo combate aos arbítrios ditatoriais e por propiciar a cidadania como repositório perene de condições para a sua livre formação, sob a concepção dos direitos individuais e comunitários; dimensões que podem perfeitamente convergir. Não se trata de uma visão polianística, mas tão somente de estimular a criação de uma consciência de inadmissão no que se refere a desnivelamentos hierárquicos entre concidadãos ou supressão de um direito fundamental em dissonância com as regras previamente estabelecidas.

Toda forma de abuso deve ser vigiada e obstada a qualquer custo, não se admitindo retrocessos ou privações reacionárias. Bobbio já advertia: “Não há nem uma liberdade perdida para sempre nem uma liberdade conquistada para sempre: a história é uma trama dramática de liberdade e de opressão”²³. Qualquer meio insidioso contra o funcionamento das liberdades individuais desperta a pronta reafirmação dos seus princípios consagradores, assentados em textos constitucionais e no direito internacional.

Em todos os períodos históricos houve um enfrentamento direto e contrário às forças igualitárias de direito – em seu conceito formal e material. Essa incompreensível resistência, formada por freios ortodoxos e antagônicos, pretendia a manutenção da supremacia soberana do Estado e a involução nos avanços alcançados nas garantias contra o Poder Público. Nesse contexto, Bobbio preceitua: “A igualdade entendida como a equalização dos diferentes é um ideal permanente e perene dos homens vivendo em sociedade. Toda superação dessa ou daquela discriminação é interpretada como uma etapa do processo da civilização”²⁴.

Esses ideais, bastante próximos e impulsionados pelo liberalismo de pensamento dos séculos passados, não estão fincados exclusivamente na liberdade e igualdade de todos, mas fundamentalmente na legitimação do poder pelo povo²⁵.

A consagração da cidadania em sua plenitude constitui a base mínima de deferência governamental ao indivíduo, de modo que qualquer punição com a finalidade exclusiva de

²³ BOBBIO, Norberto – **Igualdade e liberdade**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002, p. 75.

²⁴ *Idem* – p. 43.

²⁵ “[...] a democracia pode ser considerada o natural desenvolvimento do Estado liberal somente se tomada não pelo lado de seu ideal igualitário, mas pelo lado da sua forma política, que é a soberania popular”. BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2017, p. 65.

perseguir e remover de maneira imprópria essa prerrogativa basilar da cidadania formal acaba por malferir qualquer princípio democrático. Ao invés de expurgar cidadãos desarrazoadamente, torna-se imprescindível conferir canais que garantam todos os princípios constitucionalmente instituídos.

A percepção emancipacionista da cidadania favorece a ampliação da esfera de liberdades dos sujeitos diante dos poderes públicos.

Da mesma forma, não é possível a imposição de uma moral pública ao cidadão, por representar a mais clara versão de um regime totalitário. As pessoas devem ser livres para formarem suas ideologias e crenças, sem que o Estado crie obstáculos para a diversidade e pluralismo que nasçam no seio de uma sociedade²⁶.

A esperança maior é que os cidadãos possam sair dessa margem de superficialidade nas discussões políticas e conquistem aprofundamento crítico e intelectual para não serem vítimas da vontade despótica de qualquer autoridade, tornando-se pessoas aptas a incitarem um substrato democrático para a realização plena de sua cidadania (formal e material), tendo em mente que “a democracia é o direito natural do gênero humano”²⁷.

Diante dessas considerações iniciais, o presente trabalho parte de três premissas: 1ª) o termo nacionalidade não se coaduna mais com o novo sentido dado ao elo jurídico-político que une o cidadão a um determinado Estado, diante da evolução conceitual do tema; 2ª) todo indivíduo nasce materialmente cidadão, independentemente da sua vinculação com algum país, razão pela qual os seus direitos básicos e universais devem sempre ser observados; e 3ª) a designação de «cidadania formal» é mais apropriada para referir-se às hipóteses de perda desse *status*, notadamente porque a cidadania material é intrínseca, inalienável e irrenunciável.

Em sendo assim, quando há a menção à perda da cidadania, o texto está a referir-se, na verdade, à cidadania formal, apenas.

2. A cidadania e os seus pressupostos.

A análise da cidadania há de partir da ideia do seu exercício pleno (de fato e de direito), passando pela discussão acerca da soberania estatal – e dos seus possíveis limites na regulamentação do assunto. As formas de aquisição e perda, aliás, interferem diretamente na

²⁶ “O homem verdadeiramente razoável não pode desejar outro Estado que não aquele no qual cada indivíduo não somente possa gozar da mais ilimitada liberdade para desenvolver a si mesmo, em sua singularidade inconfundível, mas no qual a natureza física apenas receba das mãos do homem a forma que lhe deu cada indivíduo”. HUMBOLDT, Wilhelm Von – **Os Limites da Ação do Estado**. Tradução de Jesualdo Correia, p. 151.

²⁷ BONAVIDES, Paulo – **Teoria Geral do Estado**, p. 539.

discussão quanto ao reconhecimento desse direito estatuto jurídico, assim como o tratamento que vem sendo dado pelo direito internacional ao proclamá-lo um direito humano.

O combate à privação indevida de tal vínculo, por meio de convenções e tratados internacionais, demonstra que não se trata mais de um assunto meramente interno dos países²⁸, exigindo o comprometimento de todos no enfrentamento de qualquer tipo de arbitrariedade.

A sua modulação conceitual acompanha os passos dados pela própria civilização, com os progressos e percalços inerentes a todo processo evolutivo humanitário, mormente porque “a democracia se alimenta de uma permanente tensão entre o poder político ou poder do estado e o ‘poder social-directo’, a que equivale o exercício das liberdades”²⁹.

2.1. Atributo da cidadania: ato soberano do Estado?

Como observa Michel Werwilghen, “Todos os Estados se deparam com a necessidade de definir seu patrimônio humano. Assim, precisam escolher os critérios existentes para a determinação da nacionalidade – dentre os poucos padrões disponíveis – adotando aquele ou aqueles que considerar mais convenientes”³⁰. O mesmo autor, todavia, ressalta que a atribuição indiscriminada e não uniformizada desse *status* acaba por ensejar muitos conflitos³¹ – negativos e positivos. Desse modo, a adoção do conceito formal de seus cidadãos deveria, a princípio, buscar a racionalização de todo o sistema, evitando abusos de toda ordem.

Mas tudo isso é um processo de construção histórica e conceitual.

Na teoria clássica, prevaleceu a concepção de que o ato de reconhecimento da cidadania ou estabelecimento de seus preceitos de incorporação derivariam exclusivamente do exercício soberano dos Estados. A princípio, os entes estariam completamente livres para fixarem os parâmetros e dimensionarem o seu contingente pessoal, seguindo uma ordem de logicidade e atentando-se apenas para os seus próprios costumes e tradições. No entanto, a professora Constança Urbano de Sousa adverte: “[...] esta liberdade não é absoluta, já que os Estados têm

²⁸ “O Estado não é mais o único protetor dos direitos individuais. Há uma série de convenções e tratados protegendo a questão da cidadania, estabelecendo o direito de registrar uma reclamação junto a organismos internacionais contra a violação de direitos humanos a nível regional ou universal”. HAILBRONNER, Kay – *Nationality in public international law. In Acquisition and Loss of Nationality*, Vol. I, p. 36.

²⁹ TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – *A democracia semidirecta em Portugal*, p. 15.

³⁰ WERWILGHEN, Michel – *Conflicts de nationalités: plurinationalité et apatridie*, p. 47.

³¹ Essa definição serviria dentro do conceito de dimensão vertical da cidadania, baseada na relação de vinculação entre indivíduo e Estado. Segundo a sua dimensão horizontal, o que importaria seria a ligação com a própria comunidade, valorizando a sua condição de pessoa humana dentro do respectivo contexto social no qual está inserido. *Idem* – p. 47-48.

de observar certos princípios gerais do Direito Internacional, que encontram a sua fonte num sentimento geral de justiça e humanidade”³².

O conceito da soberania estatal vem sendo cunhado ao longo do tempo³³, havendo uma tendência contemporânea para a sua reinterpretação, especialmente para resguardar o núcleo substancial mínimo do indivíduo.

Desde o movimento iluminista, sobretudo no período após a revolução francesa, houve o sentimento de uma cidadania mais universalizada. Rousseau construiu uma linha de pensamento calcada na autodeterminação do indivíduo e na necessidade de promoção da plena igualdade jurídica³⁴, constituindo a cidadania o pressuposto de toda soberania coletiva, com fundamento na vontade geral da sociedade (*volonté générale*).

Pérez Luño destaca, ainda, a importância do pensamento de Kant para o redimensionamento do poder jurídico instituído – transferindo o seu cerne central do Estado para o indivíduo, baseado nos princípios da liberdade de todos os membros da sociedade, da igualdade e da independência de cada pessoa. A partir desses ensinamentos, o homem torna-se o verdadeiro titular dessa situação jurídica, passando a cidadania a ser um vínculo com um Estado de Direito que proporciona um conjunto de direitos e deveres³⁵.

A cidadania transforma-se, portanto, numa fonte de legitimação de toda a ordem jurídica. O povo, dentro de qualquer regime democrático, representa o fundamento de validade das normas públicas³⁶, razão pela qual a definição do conceito de cidadãos serve de pedra fundamental para a noção de juridicidade e legitimidade desse sistema. Tudo isso reforça a compreensão que nenhum país pode desconsiderar a importância da formação e fixação de critérios para a atribuição da cidadania formal, tampouco impor uma metodologia aleatória e infundada para a formação do seu substrato populacional – seja para reconhecer seus cidadãos, seja para excluí-los sem qualquer justificativa.

A Convenção de Haia (1930) estatui recomendações muito importantes sobre a prerrogativa dos Estados na fixação do conceito de cidadania e nacionalidade em seu texto,

³² URBANO DE SOUSA, Constança – Direito da Nacionalidade. *In Introdução ao Direito*, p. 114.

³³ Atribui-se ao escritor Jean Bodin a designação dessa terminologia (soberania) como uma característica da projeção do próprio ente estatal (*Les Six Livres de la République*), o qual, segundo ele, seria exercida sempre de maneira absoluta e perpétua. BONAVIDES, Paulo – *Ciência Política*, p. 59.

³⁴ BONAVIDES, Paulo – *Teoria Constitucional de Democracia Participativa*, p. 101.

³⁵ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique – Ciudadanía y definiciones. *In Doxa*, Universidad de Alicante, Revista Científicas, n. 25, p. 177-211, 2002, p. 185-186 [Em linha]. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10141/1/doxa25_05.pdf [Consult. em 19-01-2022].

³⁶ HABERMAS, Jürgen – The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. *In Mapping the Nation*, p. 282.

destacando-se a necessidade de compatibilização das normas internas com alguns preceitos de índole geral³⁷.

A determinação é, portanto, clara ao tentar conformar a autonomia dos Estados com essa conjectura mais universalizada. Desse modo, as legislações dos respectivos países apenas devem ser observadas pelos demais quando estiverem em conformidade com os costumes, princípios que regem esse assunto e convenções internacionais. “A matéria depende outrossim (e, antes de mais) do Direito Internacional, porque nenhum Estado poderia gozar de uma liberdade ilimitada no estabelecimento daqueles critérios, bem ao invés, cada Estado tem de os definir reconhecendo a existência dos restantes e, por conseguinte, está adstrito a certas balizas”³⁸.

Noutro pórtico, alguns doutrinadores asseveram que tais regras deveriam ser expostas já no próprio corpo das constituições, diante da sua natureza de direito eminentemente público e por se referir a um aspecto inerente à formação do país. José Afonso da Silva, por exemplo, observa que: “Os fundamentos sobre a aquisição da nacionalidade é matéria constitucional. [...] Em outros países, como na França, Japão e Itália, a matéria é disciplinada em leis ordinárias, o que não exclui a sua natureza constitucional, embora não o seja formalmente”³⁹.

Independentemente da previsão expressa no corpo constitucional de cada país, a definição da cidadania é um elemento concreto no dimensionamento do Estado.

E essa aparente dicotomia – entre a soberania dos Estados e a necessidade de compatibilização com os preceitos universais – há de ser solucionada equacionando o aspecto axiológico dos tratados e convenções internacionais, em observância também ao direito interno de cada ente politicamente organizado.

De fato, em matéria de concessão da cidadania não de ser observados os princípios da igualdade e da liberdade entre os Estados, de modo que cada um tem a prerrogativa de estabelecer os critérios para a concessão desse atributo. É uma espécie de não interferência, preservando-se, portanto, as relações jurídicas internacionais⁴⁰. Mas essas regras, vale enfatizar,

³⁷ “Artigo 1. Cabe a cada Estado determinar, conforme sua própria lei, quem são os seus nacionais. Esta lei será reconhecida pelos 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. Artigo 2. Qualquer questão relativa à nacionalidade de um indivíduo de um determinado Estado será resolvida de acordo com a legislação deste respectivo Estado”. LEAGUE of Nations. **Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law** [Em linha], Hague (13 April 1930), Treaty Series, Vol. 179, p. 89, n. 4137. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html> [Consult. em 16-02-2022].

³⁸ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 139.

³⁹ AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 323-324.

⁴⁰ “Enquanto é crescentemente aceite a limitação à soberania dos Estados em matéria de cidadania, reafirma-se, a cada passo, a tese do domínio reservado, segundo a qual a definição da cidadania cabe exclusivamente aos Estados”. MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e Cidadania**. Lisboa: FFMS, 2014, p. 64.

não podem malferir a ordem jurídica internacional vigente, razão pela qual são de grande relevância a proposição de convenções em torno da temática.

A ideia de um Estado plenamente soberano vai sendo mitigada diante dos novos tempos e da necessidade de se proporcionar mais segurança jurídica às relações internacionais e, acima de tudo, para as todas as pessoas.

Há, ainda, a adoção de alguns princípios específicos nessa matéria, como o da «ligação efetiva». Por esse viés, os países, para incorporarem um indivíduo como seu cidadão, poderiam instituir algum vínculo de afinidade ou conexão; dentro da concepção que “[...] o vínculo patrial não deve fundar-se na pura formalidade ou no artifício, mas na existência de laços sociais consistentes entre o indivíduo e o Estado”⁴¹. Esse entendimento ficou bastante evidenciado no julgamento do caso *Nottebohm* pela Corte Internacional de Justiça (1955)⁴², com a conclusão que cidadania formal também demandaria a existência de laços jurídicos fundados numa comunhão de sentimentos e interesses recíprocos⁴³, baseados no conceito de *genuine links*.

Cada país tem autonomia para instituir os seus critérios de reconhecimento da cidadania formal, mas começa a ser formada um conjunto principiológico e normativo comum, procurando proteger direitos humanos e a independência dos demais Estados, como se pode perceber ao examinar conflitos que chegam de forma casuística às cortes internacionais, que vêm formando – e reafirmando – alguns preceitos universais.

Nessas linhas gerais, vai se desenhando um panorama jurídico fundado no Direito Internacional e no Direito Comunitário.

No caso *Micheletti*, por exemplo, prevaleceu a compreensão que a cidadania formal concedida por um Estado-Membro na União Europeia também não poderia sobrepor-se àquela atribuída por um outro. Conforme pontuou a comissão nas razões da conclusão deste julgamento: “se os Estados-Membros pudessem ignorar a qualidade de nacional de outro Estado-Membro, as liberdades comunitárias não seriam plenamente realizadas e seriam

⁴¹ REZEK, José Francisco – **Direito Internacional Público**, p. 220.

⁴² INTERNATIONAL Court of Justice – **Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)**, 1955 ICJ 4 [Em linha]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19511217-APP-1-00-EN.pdf> [Consult. em 20-01-2022].

⁴³ No que diz respeito ao princípio da efetividade, vale ressaltar que nem isto se tornou uma posição unânime entre os juristas, mormente porque a obtenção desse *status*, segundo uma corrente, exigiria apenas o preenchimento de requisitos formais, dando ênfase para a abstração legal da cidadania. Nesse sentido: KOCHENOV, Dmitry – **Citizenship**, p. 115; DE GROOT, Gerard-René – The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. In **European Citizenship: An Institutional Challenge**, p. 134-135; Parecer do Advogado Geral Maduro que atuou no caso *Rothebom* (International Court of Justice – **Liechtenstein v. Guatemala**, 1955 ICJ 4), In *Coletânea*, p. I-4255.

afetados os próprios fundamentos da comunidade”⁴⁴. Assim, há de se respeitar também a independência e autonomia dos demais países.

Essas tomadas de decisões das cortes internacionais terminam orientando os países na condução e interpretação dos seus ordenamentos jurídicos, não se limitando apenas ao caso proposto especificamente. A capacidade de legislar sobre a população de cada país cabe a ele, mas surge a necessidade lógica de adaptar os seus efeitos externos a uma espécie de regramento advinda do Direito Comunitário, como acontece na União Europeia⁴⁵.

E ainda que o Estado não estivesse ligado a qualquer bloco político, não haveria como adotar padrões de inclusão e exclusão de cidadãos que não respeitassem valores mínimos consagrados, especialmente quanto à não violação arbitrária do seu próprio povo.

O movimento de internacionalização e integração substancial dos direitos humanos acabou fomentando essa forma de revisão da soberania estatal, na medida em que o Estado não é – nem poderia ser – um fim em si mesmo. Todo processo de incorporação e formação do corpo social inicia-se, então, com a valorização do verdadeiro detentor da soberania: o povo.

Habermas ressalta que: “Com a mudança republicana de uma soberania monárquica para uma soberania popular, os direitos que eram conferidos paternalisticamente foram transformados em direitos humanos e civis”⁴⁶. Dito isto, pondera-se que toda regulação de direitos, incluindo a cidadania formal, não pode desprezar tais fundamentos, justamente porque a prevalência dos direitos humanos e o respeito à condição básica do indivíduo hão de ser o ponto de partida para qualquer controle regulatório.

A identificação formal dos seus cidadãos confere maior proteção a quem se encontre em um determinado território, na medida em que uma série de direitos decorre desse reconhecimento, expressando também a existência personificada do Estado. A composição do seu elemento subjetivo é, pois, um marco determinante na constituição de qualquer país⁴⁷. Pensar em um Estado é, em essência, lembrar do seu povo.

⁴⁴ EUROPEAN Court of Justice – **Case C-369/90 Micheletti (1992)** ECR I-4239. ECLI:EU:295, p. 4.252 [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369> [Consult. em 20-01-2022].

⁴⁵ “Os limites que o TJCE estabeleceu à liberdade dos Estados na determinação de quem são os seus nacionais, são justificados pelo recurso aos princípios defendidos pela própria Comunidade a que os Estados se encontram vinculados”. MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues – O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de direito de nacionalidade dos Estados-Membros. *In Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, p. 336.

⁴⁶ HABERMAS, Jürgen – The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. *In Mapping the Nation*, p. 285.

⁴⁷ “O elemento humano seria, na verdade, o único imune a qualquer eclipse, cuja existência ininterrupta responde, mais do que o próprio elemento territorial, pelo princípio da continuidade do Estado”. REZEK, José Francisco – **Direito Internacional Público**, p. 218.

A relação indivíduo/ente público desenvolve-se com arrimo no sentimento de recíproco reconhecimento. Por tudo isso, não há mais como confundir cidadãos com súditos, ganhando a soberania estatal outros contornos, diante dos novos tempos. Há, sem sombra de dúvida, uma tendência no direito contemporâneo em classificar a cidadania como um direito público subjetivo, afastando quaisquer percalços estruturais que confirmam aos dirigentes estatais pecha para agirem de forma autoritária, absolutista, no sentido de suprimirem esse espaço mínimo de coexistência jurídica.

Pelo que se depreende das normas de direito internacional e do *Ius Gens*, não é aceitável, por exemplo, que algum país possa adotar a prática do banimento. Logo, nenhum Estado pode expulsar do seu território os seus respectivos cidadãos. Há, pelo contrário, uma obrigação de acolhimento⁴⁸. Por esse mesmo raciocínio, não é tolerável que uma pessoa seja injustamente desprovida da sua condição cívica sem as garantias necessárias dentro de um Estado Democrático de Direito.

A legitimidade do sistema mantém-se sobretudo pela não possibilidade da perpetuação de ímpetos ditatoriais. Daí a relevância na custódia do complexo de direitos do indivíduo frente à ordem política instituída. E esse estatuto jurídico, até em observância ao princípio da continuidade da condição da cidadania e aos direitos fundamentais, precisa refletir a autonomia existencial de cada pessoa.

Toda unidade política é validada, e convalidada, pela proteção aos membros da sociedade⁴⁹, ao seu corpo subjetivo. A cidadania é um traço de vinculação com uma unidade de poder político; não acarretando, contudo, uma relação de completa sujeição. O povo não pode se transformar em um reduto de domínio.

Alguns esforços estão sendo empreendidos com o intuito de sedimentar uma espécie de «Direito das Gentes», calcado em convenções, pactos, tratados e declarações que versem sobre cidadania. Começa, portanto, a haver um alinhamento universal de respeito aos direitos humanos mais básicos, notadamente com relação ao acesso e manutenção da cidadania. O estatuto da cidadania, na verdade, funciona como um escudo protetivo em detrimento do autoritarismo.

Soberania, diante desses novos contornos, fica bem distante da concepção maquiavélica próxima da tirania. Michel Foucault, discorrendo sobre o mecanismo de segurança e o problema

⁴⁸ REZEK, José Francisco – *Op. cit.*, p. 221.

⁴⁹ “[...] o conceptual de Estado-Nação, entretanto também abandonado, dado que os regimes dos Estados dito soberanos remetem a sua legitimidade cada vez menos para uma nação una e cada vez mais para uma sociedade de indivíduos”. MARQUES PEDRO, Guilherme – Nação. *In Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, p. 258.

político da soberania, assinala que o pensamento de Maquiavel representou o fim de uma era, constituindo o ápice de um momento em que o problema era a segurança do príncipe e do seu território, mas a alteração do eixo político central passou a se concentrar efetivamente na população⁵⁰. O padrão operatório das normas deveria, então, concentrar-se nas pessoas e na escolha dos seus governantes, pontuando que: “quando falei de população, havia uma palavra que voltava sem cessar – vocês vão dizer que fiz de propósito, mas não totalmente –, é a palavra «governo». Quanto mais eu falava da população, mais eu parava de dizer «soberano»”⁵¹.

O governo é formado a partir do seu substrato humano e pessoal. E a nova ordem constitucional é explícita ao instituir que todo poder acaba emanando do povo.

Em sendo assim, o que parece bem claro é que aquela concepção extremada de soberania estatal parece não encontrar mais amparo no regime vigente nos Estados democráticos, tampouco no Direito Internacional⁵². No mundo moderno, não cabe a cada país tergiversar sobre a cidadania da maneira como achar conveniente e indiscriminadamente, de modo que a concepção suserana da soberania parece ceder aos poucos.

Percebe-se, destarte, que as regulações observam algumas diretrizes para a concessão desse *status*. É bom que se repita: os Estados possuem, de fato, autonomia na fixação dos seus critérios para o reconhecimento formal dos cidadãos (dentro do exercício da sua competência no plano interno), mas não há como se empregar uma conotação absolutista, especialmente frente ao que vem sendo disposto nas convenções internacionais e no valor da dignidade humana que a cidadania também representa.

2.2. Aquisição e perda.

Circuncidar conceitualmente a população de um país enseja, por via inversa, a exclusão de quem está fora do alcance desse círculo cívico interno. Mas não há outro caminho: cada Estado necessita adotar parâmetros para, metodologicamente, qualificar aqueles que exercerão plenamente determinado estatuto jurídico.

No âmbito do direito constitucional e internacional é comum a padronização de critérios para melhor explicar os modos para obtenção da cidadania formal. Perfilhando os ensinamentos

⁵⁰ FOUCAULT, Michel – **Segurança, Território, População**. Tradução de Eduardo Brandão, p. 85.

⁵¹ *Idem* – p. 99.

⁵² “São essencialmente dois os limites com que é preciso contar: com os limites axiológicos que se imponham à actuação de qualquer poder político e, por isso, também do poder soberano; e com os limites lógicos que derivam da coexistência, sobretudo na ordem internacional, dos diversos Estados soberanos”. GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional: Vol. I**, p. 152.

de Pontes de Miranda⁵³, seria possível traçar essa classificação geral sob duas formas: 1ª) primária ou originária, sendo involuntária e decorrente do fato natural do nascimento; e 2ª) secundária ou derivada, dependendo de manifestação de vontade pelo indivíduo e pelo Estado (naturalização).

Na explicação de Jorge Miranda, acerca do modo originário, existem dois tipos fundamentais de critérios: “[...] o da filiação ou «jus sanguinis» – vindo da Grécia e Roma, em conexão com a estrutura dos respectivos Estados, e hoje prevalecente em Estados de formação antiga – e o do local de nascimento ou «jus soli» – vindo da Idade Média, por influência dos laços feudais, e hoje prevalecente em Estados jovens e de imigração”⁵⁴. Mais recentemente, também existiram novas influências na formação desses padrões⁵⁵, que vem se firmando ao longo do tempo.

Alguns doutrinadores acrescentam o sistema «misto», resultado da conjugação dos dois critérios (*jus sanguinis* e *jus soli*). Os professores Rainer Bauböck, Iseult Honohan e Maarten Vink, ao estudarem a legislação de 175 diferentes países sobre cidadania, concluíram que “a maioria dos Estados combina elementos de ambas as regras”⁵⁶, na medida em que não seguem exclusivamente um ou outro modo de aquisição.

A escolha dos padrões baseia-se na tradição e no processo histórico de cada localidade, observando a sua ordem jurídica. O sujeito passa a revestir-se de um manto que lhe confere um feixe de direitos e deveres, segundo as condições estabelecidas pelo ente com o qual possui alguma ligação. E o nascimento é o evento que determina a fixação da cidadania formal – em função do lugar onde o sujeito venha a nascer ou da ascendência dos seus genitores. A doutrina, por seu turno, costuma também indicar outras maneiras de aquisição da cidadania originária⁵⁷.

⁵³ PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti – **Comentários à Constituição de 1967. Tomo VI**, p. 352-353.

⁵⁴ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 138.

⁵⁵ “A duas regras básicas – *jus soli* e *jus sanguinis* – possuem suas origens modernas no sistema common law inglês e no Código Napoleônico, respectivamente. O *jus soli* foi utilizado pelos colonos britânicos na América do Norte e Oceania, mas prepondera também na América Latina, onde suas origens remontam à Constituição espanhola de Cádiz (1812). No restante do mundo, o direito à cidadania por efeito do nascimento é transmitido principalmente em função da ascendência, incluindo muitas ex-colônias britânicas que mudaram suas leis após a independência”. BAUBÖCK, Rainer; HONOHAN, Iseult; VINK, Maarten – *How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison* [Em linha]. Stockholm: **DELMi – Migration Studies Delegation**, GLOBALCIT, Policy Brief, 2018:9, p. 02. Disponível em: file:///C:/Users/m315959/Downloads/delmi-policy-brief-2018_9-eng.pdf [Consult. em 15-02-2022].

⁵⁶ *Idem* – p. 04.

⁵⁷ “Há, ainda, outros sistemas da atribuição da nacionalidade, como o caso do Estado de Israel, que a atribui também pela chamada *Lei do Retorno*. Essa possibilidade foi proclamada pelos fundadores de Israel, que abriam as portas do novo país a todos os judeus que assim desejassem”. ARAUJO, Nádia de – **Direito Internacional Privado: Teoria e Prática**, p. 428.

Nenhum critério está imune a críticas⁵⁸. Contudo, é vital providenciar o dimensionamento do contingente sociológico por meio dos critérios existentes⁵⁹. Para a estruturação do Estado, então, a definição do povo representa a sua própria manifestação, o canal pelo qual a entidade estatal irá se concretizar.

Em sua clássica aula inaugural sobre os aspectos da nação e da nacionalidade (em 1851), Mancini alertava que a manifestação externa do Estado só é legitimamente construída com o reconhecimento inicial da importância que cada pessoa exerce, dentro de uma sociedade natural dos homens. A cidadania, assim, representaria o começo de uma existência visível, constituindo um dos pilares do Estado. O professor italiano ponderou, ainda, que o vínculo atribuído, seja por qualquer um dos sistemas (*jus soli* ou *jus sanguinis*), merecia respeito permanente por todos e a orientação para que seja empregado todo o potencial cívico, de modo que “a conservação e o desenvolvimento da nacionalidade se tornam para os homens não somente um direito, mas um dever jurídico”⁶⁰.

Como dito, a cidadania é, ao mesmo tempo, um estatuto jurídico e um direito fundamental, na medida em que se consolida como um complexo de relações que irradia e produzirá efeitos também sobre toda a existência da pessoa humana. Assim, tanto os critérios para a sua concessão, quanto aqueles que determinam a sua perda, são de extrema relevância.

A despeito da forma originária, a cidadania formal também pode ser adquirida após o nascimento (derivada ou secundária). O modo mais comum é por meio da naturalização.

A instrumentalização do processo de naturalização vai depender do ordenamento jurídico do respectivo país; e a aceitação desse novo membro cabe ao Estado no qual o indivíduo pretende integrar-se, com a observância dos pressupostos instituídos pelo correspondente ordenamento jurídico interno⁶¹.

⁵⁸ “Alguns críticos temem que o ‘jus soli’ conceda cidadania a pessoas que não tenham nada mais do que um apego acidental aos arranjos sociais e culturais do país onde nasceu. Outros receiam que o ‘jus sanguinis’ dificulte a integração de migrantes residentes de longa data e que confirme uma comunidade étnico-nacional – ligada apenas por laços sanguíneos”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 14.

⁵⁹ Hans Kelsen defendeu que o Estado poderia abster-se de legislar sobre os seus cidadãos, considerando que tal elemento não seria essencial para a constituição de um poder político central. No entanto, essa não foi a definição que acabou prevalecendo no processo histórico e na doutrina. KELSEN, Hans – *Théorie générale du droit international public: problèmes choisis*. In **Recueil des Cours** [Em linha], 1932-IV, Vol. 42, p. 244. Disponível em: [https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/results?qu=\(oclc\)1088502160](https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/results?qu=(oclc)1088502160) [Consult. em 17-01-2022].

⁶⁰ MANCINI, Pasquale Stanislao – **Direito internacional**. Tradução de Ciro Mioranza, p. 63.

⁶¹ “Tais requisitos podem ser alternativos ou cumulativos, como a plena capacidade para manifestar a sua vontade, a residência no país por determinado período de tempo, o domínio do idioma nacional, a integração aos costumes locais, a inexistência de condenação criminal, dentre outros”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direito Internacional Público**, p. 619.

Muitos países, tradicionalmente, preveem as duas formas de naturalização: ordinária e extraordinária⁶². Tudo dependerá dos pressupostos condicionantes previstos na legislação de cada Estado, que poderá facilitar – ou dificultar – o acesso à cidadania formal normativamente reconhecida. Importante registrar, ainda, que a naturalização, em qualquer de suas formas, não pode decorrer de uma imposição, demandando uma manifestação volitiva por parte do indivíduo. Portanto, pressupõe sempre o consentimento deste – a ser dado expressamente –, sem presunções ou aceitação tácita.

Com o intenso movimento migratório ocorrido nos últimos anos, tem sido, inclusive, comum a adaptação de leis, para torná-las mais rígidas. O que não pode ser aceito é que alguém seja reconhecido como cidadão e depois, sem a observância de segurança jurídica e de um tratamento justo, possa ser rechaçado como uma espécie de objeto ou animal.

No plano concreto, o ato de incorporar ou expurgar indivíduos causa impactos sólidos na vida de cada pessoa⁶³, mormente porque a integração plena só ocorre com formalização jurídica de uma ligação com determinado país.

O cidadão naturalizado, com o aperfeiçoamento da conjugação de vontades (indivíduo-Estado), vem a se tornar – em total paridade – receptor das prestações públicas pelo país agora abraçado⁶⁴. A tônica recai sobre o novo corpo político-social e descortina mandamentos que possam atravancar determinada intersecção; afastando-se, pois, qualquer tratamento diferenciado ou discriminatório, por parte do Estado, em função da procedência dos seus membros ou da forma de integração do indivíduo (com exceção das ressalvas constitucionais, como a ocupação de determinados cargos políticos e funções). Todas as classes de direitos são incorporadas, incluindo a luta por condições que assegurem um tratamento humano digno, conforme já visto⁶⁵.

⁶² REZEK, José Francisco – Le droit international de la nationalité. In **Recueil des Cours** [Em linha], Boston: Leiden, 1986 (III), p. 333-400, Vol. 198, p. 360. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/19758096_pplrdc_A9789024735556_03 [Consult. em 20-01-2022].

⁶³ “A importância da noção do território onde o ser humano poderá viver é fundamental para criar condições que assegurem sua proteção, aliado ao fato de que os limites que lhe conferem *status*, ao mesmo tempo, impõe deveres”. KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 125.

⁶⁴ Consoante adverte a doutrina, à exceção das ressalvas normativas feitas de maneira expressa e textual. Nesse contexto, são usualmente elencadas pelos autores as ressalvas de ocupar determinados cargos e funções privativas de cidadãos natos – exceções feitas no Brasil quanto a diversos cargos e funções públicas (art. 12, § 3º, CRB) – e em Portugal em relação ao cargo de Presidente da República (art. 122º da CRP).

⁶⁵ Canotilho, ao elencar as diferentes classes de direitos existentes, acrescenta que “Direitos são ainda as posições jurídicas do cidadão conexas com o «status positivus»: trata-se dos direitos dos cidadãos às prestações necessárias ao desenvolvimento pleno da existência individual”. CANOTILHO, J. J. Gomes – *Op. cit.*, p. 395-396.

Se para a concessão da cidadania formal nessas condições exige-se a colaboração do sujeito, por uma questão de parametricidade, nas hipóteses para supressão do *status* também deveria ser indispensável a sua efetiva participação.

Além das hipóteses de atribuição da cidadania formal, portanto, os Estados devem especificar e delimitar os casos da perda desse vínculo. Assim, todas as regras que ensejam a sua revogação precisam estar previamente definidas para evitar conflitos ou brechas⁶⁶.

Da mesma forma que cada país tem autonomia para estabelecer os critérios para o reconhecimento de determinado vínculo, os Estados também são, a princípio, livres para eleger os critérios que acarretam a perda desse *status*. O que não é aceitável, pelas balizas jurídicas vigentes em qualquer regime democrático, é a revogação da cidadania formal com base em subjetivismos ou aplicações terminológicas ambíguas e imprecisas, justamente para não dar azo a qualquer tipo de perseguição.

Cada Estado há de traçar objetivamente quais as circunstâncias que implicam o desfazimento do laço jurídico-político com o indivíduo, tais como a aquisição de uma nova cidadania formal junto a outro país ou o cancelamento da naturalização, dentre outras situações.

As consequências podem ser tão gravosas – a exemplo do fenômeno da apatridia – que se torna primordial assegurar uma relação dialética durante o processo de perda do vínculo, viabilizando a participação do seu maior interessado, ou seja, o cidadão. O procedimento para aplicação da perda da cidadania dependerá das normas internas do respectivo país, mas alguns princípios universais não de ser sempre observados, como o devido processo legal e ampla defesa.

A quebra da ligação entre o sujeito e um Estado, muitas vezes, resulta da vontade do próprio particular, o que se encontra intimamente relacionado à possibilidade de mudança da cidadania formal, na medida em que ninguém é obrigado a permanecer eternamente sujeito a nenhuma ordem de poder ou chefe de Estado (princípio da aligeância)⁶⁷; representando a mutabilidade, pois, uma característica dinâmica da cidadania propriamente dita.

A doutrina também destaca que o cancelamento da cidadania formal não deve ter efeitos pretéritos, não retroagindo. Assim, a decisão que revoga esse *status* há de vigorar apenas para o futuro (*ex nunc*), preservando-se toda a conexão de vivência anterior com a comunidade com a qual detinha ligação⁶⁸. A desconstituição do vínculo não pode, assim, apagar a história antes

⁶⁶ WERWILGHEN, Michel – **Conflicts de nationalités: plurinationalité et apatridie**, p. 94.

⁶⁷ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura – **Direito Português da Nacionalidade**, p. 15.

⁶⁸ Nesse sentido: BROWNLIE, Ian – **Principles of public international law**, p. 439-440; AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 336-337.

vivenciada entre o indivíduo e a comunidade onde se desenvolveu, notadamente porque a cidadania formal perdura até disposição expressa em sentido contrário – essa é a regra.

A seguir, serão expostas hipóteses de perda e aquisição em alguns países, com a especificação das correspondentes legislações, as quais servem de parâmetro para saber como diferentes Estados reagem diante dos casos de criação e desfazimento dos laços cívicos.

2.3. Estudo comparativo.

Em Portugal, há um tratamento consentâneo com a natureza de direito fundamental que a cidadania há de exercer. A maneira textual como tal direito é abordado pela Constituição e pela doutrina reforça a compreensão de que a condição proporcionada pelo feixe que envolve direitos, liberdades e garantias, é inerente ao ser humano e não pode ser retirado indevidamente⁶⁹. Além de ser um elemento do estado das pessoas, isto é, um *status*, e até mesmo um direito da personalidade, a cidadania é um direito fundamental⁷⁰. O respeito institucional ao elemento tão característico e ínsito do cidadão revela um comprometimento com o próprio regime democrático⁷¹.

A história do reconhecimento formal da cidadania no país remonta às Ordenações Filipinas, onde pela primeira vez houve uma menção expressa à definição do agregado humano; precisamente: “das pessoas que devem ser havidas por naturais deste Reino”⁷².

O tema, obviamente, evoluiu bastante e hoje tem suas raízes fincadas na Constituição da República Portuguesa, prevendo que: “São cidadãos portugueses todos aqueles que como tal sejam considerados pela lei ou por convenção internacional” (art. 4º)⁷³. Em seu art. 26º, a CRP preconiza a cidadania como direito de todos (nº 1), bem como infere que sua privação só pode ocorrer nos casos e termos previstos na lei – princípio da taxatividade –; acrescentando, ainda, que a perda da cidadania não pode ser baseada em motivação política (nº 4).

⁶⁹ “O direito à cidadania, tal como consagrado na Constituição portuguesa, confere uma proteção mais robusta que a conferida pelo direito à cidadania em direito internacional – ou, ao menos, que a interpretação que dele tem sido feita pela doutrina”. MATIAS, Gonçalo Saraiva – Cidadania. In **Enciclopédia da Constituição Portuguesa**, p. 67.

⁷⁰ MARQUES DOS SANTOS, António – **Estudos de Direito da Nacionalidade**, p. 294.

⁷¹ “Cidadania significa, mais vincadamente, a participação em estado democrático. [...] Quaisquer concepções político-constitucionais redutoras, desde as fascistas e as do nacionalismo político às marxistas, ficam *in limine* arredadas”. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I**, p. 70.

⁷² RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura – **Direito Português da Nacionalidade**, p. 07-08.

⁷³ A articulação constitucional das regras e princípios do direito à cidadania revela que: “(1) é um direito, liberdade e garantia; (2) obriga a «reserva de lei da Assembleia» ou a «reserva de tratado ou acordo da Assembleia»; (3) está garantido contra leis de revisão (art. 288º/d); (4) não pode ser suspenso (cfr. Art. 19º-6), mesmo em casos de estado de sítio e estado de emergência (anotação ao art. 26º-4)”. CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I**, p. 223.

A proteção constitucional contra arbitrariedades ou construções fariseístas para supressão desse direito fundamental denota que os pilares democráticos de um país não podem ser edificados desprezando valores tão elementares. Constança Urbano de Sousa consigna que: “Os casos de perda da cidadania devem estar tipificados na lei, não podendo resultar de um acto discricionário da Administração Pública, nem resultar de uma pena ou efeito da pena”⁷⁴. Para a restrição do vínculo, destarte, hão de ser observados os requisitos da especificidade e estrita previsão legal.

Portugal adota os dois requisitos (*jus solis* e *jus sanguinis*) quanto ao reconhecimento da cidadania, mas há a prevalência do critério *jus sanguinis*⁷⁵. O diploma normativo que disciplina os modos de perda e aquisição da cidadania formal é a Lei de Nacionalidade Portuguesa (Lei nº 37/81, de 31 de outubro)⁷⁶.

Aqui, vale enfatizar o comando existente no sentido de que a perda da nacionalidade portuguesa exige a declaração expressa da pessoa interessada (art. 8º), de modo que, até que haja a renúncia manifesta do vínculo, a cidadania permanece e continua a operar todos os seus efeitos. É bastante interessante o dispositivo, encontrando-se em consonância com a nova concepção da cidadania enquanto direito fundamental, a qual não pode ser destituída sem a efetiva participação do indivíduo e base legal⁷⁷.

Por fim, impende destacar o profícuo estudo de Rui Manoel Moura Ramos sobre o direito em discussão conforme a jurisprudência constitucional portuguesa, concluindo que o Tribunal Constitucional, em sede de fiscalização concreta, abriga uma extensiva densificação dos princípios constitucionais da cidadania, reconhecendo a sua essência de direito fundamental e reforçando o entendimento de que ninguém pode ser privado arbitrariamente de tal vínculo⁷⁸.

No Brasil, as regras para aquisição e perda da cidadania estão especificadas no art. 12 da Constituição Federal. O Brasil adota os dois critérios (regime misto), mas existe a prevalência do *jus solis* (art. 12, I, *a*), com aquisição automática da cidadania brasileira pelo nascimento em território nacional. O *jus sanguinis* prevalece para os filhos de pais brasileiros a serviço do país

⁷⁴ URBANO DE SOUSA, Constança – Direito da Nacionalidade. *In* **Introdução ao Direito**, p. 115.

⁷⁵ Por todos: RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura – **Direito Português da Nacionalidade**, p. 112; TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – Cidadania e Deficiência. *In* **Jurismat**, p. 306.

⁷⁶ Essa lei já sofreu alterações, a exemplo das: Lei Orgânica nº 2/2006, de 17 de abril; Lei Orgânica nº 1/2013, de 29 de julho; Lei Orgânica nº 8/2015, de 22 de junho.

⁷⁷ PEREIRA DA SILVA, Jorge – **Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania: Princípio da Equiparação, Novas Cidadanias e Direito à Cidadania Portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva**, p. 98.

⁷⁸ RAMOS, Rui Manoel Moura – O direito da nacionalidade na jurisprudência constitucional portuguesa. *In* **Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro**. Vol. 1, p. 398-399.

no exterior (art. 12, I, *b*), sendo necessário tão somente o registro no consulado do país onde a criança nasceu⁷⁹.

Os casos de perda da cidadania brasileira estão especificados no rol taxativo do art. 12, §4º⁸⁰. Basicamente, são dois: 1º) cancelamento da naturalização, por alguma atividade considerada «nociva ao interesse nacional», o que será feito por meio de sentença judicial; e 2º) aquisição de outra nacionalidade, a não ser quando for reconhecida de forma originária por outro país e quando a lei estrangeira impor a naturalização para que o brasileiro residente no exterior permaneça em seu território ou para o exercício dos direitos civis.

Francisco Rezek observa que a perda da cidadania não deveria acarretar a apatridia e dependeria sempre de motivação expressa, não incorrendo em capricho *ex parte principis*. O ministro admite o cancelamento da naturalização por deslealdade, mas adverte que é preciso uma definição estrita do que seria «atividade contrária ao interesse nacional»⁸¹. Celso Lafer, por sua vez, compreende que a aplicação da perda da cidadania apenas para o naturalizado nessas hipóteses de deslealdade representa uma desigualdade arbitrária⁸²; criando, pois, conteúdo discriminatório.

No que diz respeito à perda em função da aquisição de outra cidadania, tudo indica que ocorreu uma mudança de entendimento. A princípio, prevalecia a orientação do Ministério da Justiça (Despacho 172-MJ, 04/08/1995)⁸³, onde consignava que a perda da cidadania brasileira exigiria requerimento do interessado manifestando expressamente a sua vontade de se desvincular do país. Contudo, no julgamento do Mandado de Segurança 33.864⁸⁴, O Supremo Tribunal Federal, em 2016, concluiu pela perda da cidadania brasileira de uma mulher que

⁷⁹ O art. 12, I, CFB, prevê mais uma hipótese do *jus sanguinis*: “[...] c) 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 e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira”.

⁸⁰ “O Supremo Tribunal Federal afirmou, por ocasião do julgamento do HC 83.113-QQ, rel. Min. Celso de Mello, o entendimento de que as hipóteses de perda de nacionalidade brasileira previstas na Constituição Federal possuem natureza taxativa, não sendo lícito ao Estado, seja através de legislação ordinária, seja pela adesão a tratados e convenções internacionais, ampliar ou reduzir tais hipóteses”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de Direito Constitucional**, p. 815.

⁸¹ REZEK, José Francisco – Le droit international de la nationalité. In **Recueil des Cours** [Em linha], Boston: Leiden, 1986 (III), p. 333-400, Vol. 198, p. 392. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/19758096_pplrde_A9789024735556_03 [Consult. em 25-01-2022].

⁸² LAFER, Celso – **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**, p. 155.

⁸³ BRASIL. **Despacho n. 172 do Ministro da Justiça**. Diário Oficial da União: 07/08/1995. Seção 1, p. 18-19. Gabinete do Ministério: Min. Nelson Azevedo Jobim. Processo n. 08000.009836/93-08. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/1995&jornal=1&pagina=18&totalArquivos=124> [Consult. em 28-01-2022].

⁸⁴ SUPREMO Tribunal Federal – **MS 33.864/Distrito Federal**, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, Brasília, DJe 20/06/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur356430/false> [Consult. em 28-01-2022].

detinha o *green card* nos Estados Unidos e decidiu, mesmo assim, por adquirir a cidadania americana. Um dos fundamentos foi que já seria possível o gozo dos direitos civis naquele país, com a documentação que possuía. Assim, a revogação do vínculo não necessitaria de pedido formal por parte da interessada, de modo que a mulher acabou, inclusive, extraditada, por não ser mais considerada cidadã brasileira.

Apesar desse julgado do STF, que se encontra atualmente aguardando a apreciação de um recurso para rediscutir a questão em plenário, há uma forte vertente doutrinária que insiste em asseverar que a cidadania não pode ser fruto de modulação ou ab-rogação automática – à revelia da intenção real do sujeito –, razão pela qual a sua ruptura não pode dar-se com base em presunções. Por isso, José Afonso da Silva afirma que: “A nacionalidade é um direito fundamental do homem, sendo inadmissível uma situação que o prive desse direito, independente da vontade do indivíduo”⁸⁵⁸⁶.

A cidadania transmuda-se em uma espécie de paradigma ético-jurídico, sobretudo pelo fato de ser um direito de primeira geração, calcado na essência libertária que só um cidadão no efetivo gozo dos seus direitos pode expressar. O Brasil é signatário da Convenção sobre Redução da Apatridia (1961) e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), assumindo, pois, o compromisso institucional em resguardar e não cancelar arbitrariamente o direito fundamental à cidadania⁸⁷. Como consectário lógico, nenhum brasileiro pode vir a perder seu vínculo jurídico-político com o país por razões ideológicas ou sem fundamentação inteligível.

Portanto, quaisquer tentativas sectárias de deslegitimação do indivíduo com a supressão indiscriminada do *status* precisa ser veementemente rechaçada, mormente porque os concidadãos brasileiros não podem servir a dogmatismos totalitários nem abandonar o sentimento de pluralismo democrático que a Constituição assegura.

A República Popular da China, ao tratar da cidadania, procura manter os seus laços com todos aqueles que possuam algum vínculo com o país, mesmo que estejam em solo estrangeiro,

⁸⁵ AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 327.

⁸⁶ A esse respeito, existe uma Proposta de Emenda à Constituição (n.º 6/2018), já aprovada no Senado, acabando com a possibilidade de perda automática da cidadania em função da obtenção de um outro vínculo. A PEC, agora, aguarda deliberação na Câmara Federal, cujo texto já foi encaminhado. VIANA, Carlos – PEC que extingue a perda automática da cidadania é aprovada em dois turnos no Senado. **Senado Notícias** [Em linha]. Brasília, 15 de junho de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/15/senado-aprova-proposta-sobre-perda-de-nacionalidade-brasileira-texto-vai-a-camara> [Consult. em 28-01-2022].

⁸⁷ “Tantos instrumentos internacionais firmados indicam que a nacionalidade transcende o poder estatal de tentar cassar indevidamente tal vínculo, tornando-se um direito inalienável do indivíduo”. ARAUJO, Nádia de – **Direito Internacional Privado: Teoria e Prática**, p. 431.

quando ostentem exclusivamente determinado *status*⁸⁸. A cidadania chinesa encontra menção genérica na Constituição, ao dispor, em seu art. 33, que: “Todas as pessoas que tenham a nacionalidade da República Popular da China são cidadãos da República Popular da China”⁸⁹.

Cabe a uma legislação específica – Lei de Nacionalidade da China⁹⁰ – detalhar e disciplinar as formas de obtenção, perda e re aquisição da sua cidadania formal, cujas regras reconhecem os dois critérios padrões: *jus solis* e *jus sanguinis*⁹¹. O diploma reforça o que preconiza o preâmbulo da Constituição, asseverando que a China é um país unitário e que todas as suas etnias possuem igualmente a mesma forma de cidadania (art. 2º).

O texto é bastante enfático ao vedar a dupla nacionalidade (art. 3º)⁹², constituindo essa premissa um dos princípios basilares acerca da cidadania chinesa.

As hipóteses de perda estão, resumidamente, expostas no art. 9º: “O cidadão chinês que fixe residência no estrangeiro e requeira ou adquira nacionalidade estrangeira, perde automaticamente a nacionalidade chinesa”. A partir do texto, pode-se chegar a duas conclusões: 1ª) a perda da cidadania chinesa, em tais circunstâncias, opera-se *ope legis*, ou seja, por expressa disposição legal e sem a necessidade de maiores formalidades; e 2ª) a razão principal para ensejar a perda do vínculo é a aquisição de outra cidadania.

A legislação chinesa parece considerar a perda da cidadania como uma exceção – pretendendo revelar que o governo não deveria exercer uma interferência tão direta em tal seara. Observando-se, à primeira vista, que: “[...] o curioso é que a perda da nacionalidade, sob a

⁸⁸ COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 90.

⁸⁹ CHINA. **Constitution of the People's Republic of China** – Adopted at the Fifth Session of the Fifth National People's Congress and promulgated by the Announcement of the National People's Congress on December 4, 1982 (with Amendment of the Thirteenth National People's Congress on March 11, 2018). [Em linha] Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml> [Consult. em 30-01-2022].

⁹⁰ CHINA. **Nationality Law of the People's Republic of China** – Adopted at the Third Session of the Fifth National People's Congress, promulgated by Order n. 8 of the Chairman of the Standing Committee of the National People's Congress on and effective as of September 10, 1980. [Em linha] Disponível em: <http://www.china-embassy.org/eng/ywzn/lsyw/vpna/faq/t710012.htm> [Consult. 30-01-2022].

⁹¹ “Apesar de prever os dois critérios, a Lei de Nacionalidade Chinesa tende a seguir o princípio do *jus sanguinis* para a definição da sua nacionalidade”. HO, Norman P. – Nationality Laws and Reconceptualizing Asian-American Identity. **Asian American Law Journal** [Em linha]. Vol. 22(1), 2017, p. 02-30, University of California-UCLA, p. 14. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt92w702kg/qt92w702kg.pdf?t=oyfhj7> [Consult. em 01-02-2022].

⁹² Embora a China não admita a dupla cidadania, a região administrativa especial de Hong Kong (HKSAR), que detinha, historicamente, uma espécie de semiautonomia – ao poder adotar legislação própria para assuntos internos e a legislação da República Popular da China na política externa – por meio de Comissão específica do seu Congresso, aceitava algumas exceções em relação à duplicidade de vínculos. Recentemente, no entanto, houve a decisão em seguir rigorosamente o disposto na Lei da Nacionalidade da República Popular China. Sobre o tema: SPIESS, Lavinia – As China strips dual nationality protections from Hong Kong citizens, UK gears up to welcome thousands to Britain. **International Observatory of Human Rights** [Em linha]. London (11 February 2021). Disponível em: <https://observatoryihr.org/news/as-china-strips-dual-nationality-protections-from-hong-kong-citizens-uk-gears-up-to-welcome-thousands-to-britain/> [Consult. em 01-02-2022].

legislação de 1980, é concebida exclusivamente como uma consequência de medidas tomadas pela esfera particular. Nenhuma referência, por exemplo, é feita sobre a possibilidade de o indivíduo ser desprovido de sua nacionalidade por meio de um decreto judicial ou por norma executiva como uma forma de punição, o que é comum em muitos sistemas legais”⁹³.

A doutrina aponta, no entanto, que existe uma zona crepuscular em torno da cidadania chinesa, o que gera incertezas àqueles que são considerados dissidentes étnicos de um padrão aparentemente imposto pelo país⁹⁴. Elaine Lynn-Ee Ho, nesse contexto, tece observações muito precisas acerca dos contornos geopolíticos da China e das suas possíveis preferências entre cidadãos co-étnicos, assim como observa a prática adotada pelo país no sentido de uma migração forçada e de exclusão socioespacial de alguns grupos⁹⁵.

Atualmente, registros indicam que o governo da China vem empregando um tipo de perseguição contra a minoria muçulmana dos Uigures na região de Xinjiang. Conforme os dados apresentados por organizações de direitos humanos, esse grupo, formado por cerca de onze milhões de pessoas, vem sofrendo com grande repressão e detenção por parte das autoridades chinesas, por constituir um grupo étnico e religioso distinto do restante do país⁹⁶. Mais uma vez, vê-se a história repetindo-se, onde a cidadania formal é também suspensa sob os auspícios da tentativa de homogeneização de uma população.

É inadmissível, portanto, a adoção da prática de expatriação como mecanismo oficial do Estado, sem base normativa e violando os preceitos universais dos direitos humanos.

A França, hoje, trava um debate significativo em torno do conceito de «pós-cidadania». O *status*, sob tal ótica, configura um direito inalienável do homem contra qualquer abuso por parte do Estado, bem como o dever que este tem em ofertar meios básicos para cooperação e integração entre os membros do povo. Portanto, seriam as entidades governamentais que deveriam, primordialmente, servir aos seus cidadãos – e não o contrário⁹⁷.

⁹³ GINSBURGS, George – The 1980 Nationality Law of the People's Republic of China. **American Journal of Comparative Law** [Em linha], vol. 30, n. 3, 1982, p. 459–498, Oxford University Press, p. 487. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/839726?read-now=1&seq=27#page_scan_tab_contents [Consult. em 02-02-2022].

⁹⁴ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 101.

⁹⁵ HO, Elaine Lynn-Ee – **Citizens in Motion: Emigration, Immigration, and Re-migration Across China's Borders**, p. 70-71.

⁹⁶ GUNTER, Joel – Who are the Uyghurs and why is China being accused of genocide. **BBC** [Em linha]. London (21 June 2021). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22278037> [Consult. em 01-02-2022].

⁹⁷ “A cidadania não é mais um mero vínculo. A cidadania deve manter todo o seu significado político e traduzir os valores comuns às democracias na forma como são expressos através da adesão aos princípios dos direitos humanos. [...] A cidadania, como um direito humano fundamental, exige uma espécie de ‘contrato geral’ e limitação às instâncias de poder, com a observância pelo Estado da esfera particular de cada indivíduo”. SCHNAPPER, Dominique – *Nationalité et Citoyenneté*. In **La nationalité**, p. 68.

Desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), avanços reais foram conquistados por meio de lutas e amadurecimento das instituições⁹⁸.

A concepção da cidadania, dentro dessa nova era, não admite que tal direito fundamental seja vilipendiado ou suprimido injustificadamente. Qualquer pessoa só pode ser dissociada do contexto jurídico-político do país com garantias que permitam um julgamento justo e técnico. A cidadania, como pontuado, não é mais um simples elo com um determinado Estado, abandonando a ideia restrita cunhada pela noção genérica de nacionalidade.

O país foi o primeiro a tratar do tema da cidadania no corpo de uma Constituição, o que ocorreu em 1791; muito por influência da Revolução que a antecedeu em 1789⁹⁹.

A Constituição vigente (1958)¹⁰⁰ traz apenas referências genéricas sobre cidadania e nacionalidade, deixando ao encargo de uma lei a sua regulamentação (art. 34º). O Código Civil (1803)¹⁰¹, também conhecido como *Code Napoléon*, sofreu diversas alterações legislativas ao longo do tempo, buscando a atualização do texto, com um «Título» específico tratando da cidadania francesa.

E um dado que merece destaque na legislação: a privação à cidadania apenas ocorrerá quando não acarretar apatridia (art. 25-1). A preocupação é exatamente não deixar que qualquer indivíduo fique desabrigado, ou seja, deixado ao acaso jurídico que a falta de uma cidadania formal acarreta.

No decorrer da lei, no entanto, percebe-se a utilização de conceitos muito abertos, tais como indignidade, bom caráter moral e interesses do país. Esse padrão de discricionariedade administrativa, incidente nas hipóteses de perda, pode ser definido pelo governo com base em noções vagas e evidências insuficientes¹⁰². Alguns Estados, como a França, têm um sistema misto, com os padrões administrativo e judicial, onde a revogação da nacionalidade é possível em caso de condenação por um crime grave, e em caso de grave violação aos deveres do cidadão ou atos incompatíveis com o estatuto da cidadania, não relacionados a infrações penais¹⁰³.

⁹⁸ NOIRIEL, Gérard – The identification of the Citizen: The birth of Republican Civil Status in France. *In Documenting Individual Identity: The Development of States Practices in the Modern World*, p. 40-41.

⁹⁹ WERWILGHEN, Michel – **Conflits de nationalités: plurinationalité et apatridie**, p. 47.

¹⁰⁰ FRANCE. **Constitution du 04 octobre 1958** [Em linha]. L'Assemblée Nationale [Em linha]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/> [Consult. em 04-02-2022].

¹⁰¹ FRANCE. **Code Civil Français**, em vigueur depuis le 15 mars 1803 [Em linha]. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VI GUEUR_DIFF [Consult. em 05-02-2022].

¹⁰² LEPOUTRE, Jules – **Nationalité et Souveraineté**, p. 279.

¹⁰³ *Idem* – p. 280-281.

A despeito da compreensão doutrinária no país em torno do caráter fundamental da cidadania, sempre existiram tensões no que diz respeito à possibilidade da retirada desse direito¹⁰⁴.

Com os acontecimentos causados pelos atentados terroristas em Paris no ano de 2015, o presidente à época, François Hollande, chegou a encaminhar uma proposta de alteração da Constituição para permitir a revogação da cidadania de pessoas condenadas por atos de terrorismo. Mas diante de toda a resistência enfrentada, o presidente acabou abandonando a tentativa de reforma¹⁰⁵. Houve muita discussão no tocante à possibilidade de a decisão vir a ensejar apatridia e de poder causar violação a direitos fundamentais.

A República francesa sempre foi marcada por um regime de consolidação das liberdades individuais. Em todo caso, notadamente diante de conceitos abertos para a revogação do *status*, é preciso reafirmar a responsabilidade de tratar do tema da cidadania com o cuidado e comprometimento necessários para evitar todo tipo de arbitrariedade.

Nos Estados Unidos, a conquista plena da cidadania no país foi fruto de lutas travadas desde o início de sua colonização e povoamento. Aqueles que consideravam ter o exercício exclusivo da cidadania tentavam negar ao próximo a sua condição mais básica. Como lembra Thomas Alexander Aleinikoff, a cidadania parecia ser um privilégio de homens brancos¹⁰⁶; conforme chegou a assentir a própria Suprema Corte americana.

No caso conhecido como *Dred Scott*, o então Presidente da Corte, Mr. Taney, concluiu que descendentes da raça africana “deveriam ser rejeitados dos deveres e obrigações da cidadania”¹⁰⁷. Dentro da perspectiva: sem deveres, não existem direitos.

A Constituição (1787), com a edição de sua Décima Quarta Emenda (1868)¹⁰⁸, veio a trazer um trecho bastante elucidativo, ao consignar que: “Todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos, e sujeitas à jurisdição deste, são cidadãos dos Estados Unidos e do Estado em que residem” (Emenda XIV, Seção 1). O texto, portanto, propiciou um

¹⁰⁴ WEIL, Patrick – **Qu’est-ce qu’un Français: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution**, p. 104.

¹⁰⁵ “Os senadores consideraram que uma reforma constitucional com a revogação da nacionalidade sem qualquer proibição de apatridia era contrária aos princípios fundamentais. [...] Isso mostra o desafio que a revogação da nacionalidade representa para as democracias liberais contemporâneas”. LEPOUTRE, Jules – *Op. cit.*, p. 108.

¹⁰⁶ ALEINIKOFF, Thomas Alexander – **Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State, and American Citizenship**, p. 46.

¹⁰⁷ SUPREME Court of United States – **Case Scott v. Sandford** (1857), 60 US, 393 [Em linha]. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep060/usrep060393/usrep060393.pdf> [Consult. em 04-02-2022].

¹⁰⁸ CONSTITUTION of United States. **Philadelphia Constitutional Convention, 1787 – Amendment XIV, 1868** [Em linha]. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_\(1868\)](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_(1868)) [Consult. em 04-02-2022].

tratamento mais igualitário e universal, indicando que o único caminho democrático da sociedade é no sentido de garantir a todos seu devido reconhecimento cívico e jurídico.

O país adota de maneira sólida o critério *jus solis*, estando a cidadania americana muito associada ao exercício dos direitos civis e políticos a todos aqueles ligados por nascença ao seu território¹⁰⁹.

A Lei de Imigração e Nacionalidade (1952)¹¹⁰ foi sucessivamente atualizada nos últimos anos, reunindo as principais diretrizes para aquisição e perda da cidadania americana. O instrumento legal encontra-se inserido no Código de Leis dos Estados Unidos (*US Code – Title 8*).

A perda da cidadania americana ocorre, basicamente, em duas situações: cancelamento da naturalização ou por ato voluntário de renúncia. A naturalização pode ser revogada quando o interessado a obteve ilegalmente, ocultou fatos relevantes durante o procedimento, recusar-se a testemunhar perante uma comissão parlamentar ou tiver qualquer envolvimento em organização contrária aos princípios da Constituição dos EUA (§ 1451)¹¹¹.

Qualquer desses atos é interpretado como a aquiescência da pessoa com a retirada da cidadania americana. Mas a compreensão que ainda prepondera defende que o sujeito precisa renunciar à cidadania de maneira expressa e formal, de modo que a decisão só poderia ser tomada com a observância dessa finalidade específica, como restou decidido no precedente *Afroyim v. Rusk* (1967)¹¹².

Um ponto que tem despertado muitas discussões doutrinárias é a respeito do cancelamento da cidadania de pessoas envolvidas com atos de terrorismo nos Estados Unidos. Com efeito, revela-se legítima a não concessão da naturalização em decorrência da prática anterior de atos extremistas ou mesmo estabelecer uma espécie de estágio, como acontece atualmente. Além dessa hipótese, “é improvável que os Estados Unidos implementem uma política para revogação da cidadania como mecanismo de combate ao terrorismo”¹¹³.

¹⁰⁹ ALEINIKOFF, Thomas Alexander – *Op. cit.*, p. 44.

¹¹⁰ UNITED States – **Immigration and Nationality Act (INA)**, 1952, 8 US, § 1401 (e) [Em linha]. Disponível em: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act> [Consult. em 08-02-2022].

¹¹¹ Nessas duas últimas situações, os fatos devem ter sido perpetrados antes ou em até cinco e dez anos, respectivamente, da naturalização.

¹¹² SUPREME Court of United States – **Case Afroyim v. Rusk**, 387 US 253 (1967) [Em linha]. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep387/usrep387253/usrep387253.pdf> [Consult. em 09-02-2022].

¹¹³ A professora Linda Bosniak acrescenta que: “A Constituição dos Estados Unidos foi interpretada de forma a proibir a retirada unilateral da cidadania como ferramenta de governança. Ao contrário, a desnacionalização por meio de expatriação nos Estados Unidos exige que o indivíduo consinta especificamente em renunciar ao status, e tal consentimento não pode ser inferido apenas de atos – mesmo de atos que alguns gostariam de caracterizar como intrinsecamente antitéticos à identidade da cidadania”. BOSNIAK, Linda – Denationalization,

Peter J. Spiro, analisando o regime normativo vigente no país, chega a afirmar que “é mais fácil matar do que expatriar um cidadão americano”¹¹⁴.

Pelo menos atualmente, o tratamento conferido à cidadania nos Estados Unidos é no sentido de que seria realmente um sobrevalor, dada a sua essência fundamental e humanística. Ademais, a desnacionalização, como mecanismo meramente repressivo, não parece ser o caminho mais correto para a correção de um problema tão complexo, especialmente porque acaba apenas transferindo o embaraço jurídico para um outro país.

A África do Sul, no passado, detinha um quadro abertamente segregacionista – e isso acabou produzindo uma forma de alerta constante, para que alguns erros não se repitam mais. Muitos negros não eram reconhecidos legitimamente como cidadãos, sendo obrigados a viverem em condições muito restritas, sob uma violenta divisão étnica, em espaços demarcados chamados *Bantustans*¹¹⁵. A situação só veio a mudar a partir do fim do apartheid em 1994, com a construção de uma transição no sentido da incorporação de todas as pessoas, sem qualquer tipo de distinção, de maneira igualitária e buscando corrigir os abusos outrora cometidos.

A pesquisadora Manby Bronwen observou que a Constituição da África do Sul é uma das poucas, no continente africano, a garantir expressamente em seu texto o acesso à cidadania, apesar de advertir que essa garantia não é tão ampla quanto possa parecer à primeira vista¹¹⁶.

Conforme disposição constitucional: “Nenhum cidadão pode ser privado da cidadania” (art. 20)¹¹⁷. Por sua vez, a Lei de Nacionalidade sul-africana detalha as formas de aquisição e perda de determinado vínculo¹¹⁸. Ela é anterior à promulgação da Constituição, mas continua válida na regulamentação do assunto, embora faça uma interpretação mais restritiva, por não considerar determinado direito tão incondicional.

Assassination, Territory: Some (U.S.-Prompted) Reflections. In **Debating Transformations of National Citizenship**, p. 215.

¹¹⁴ SPIRO, Peter J. – Terrorist Expatriation. In BAUBÖCK, Rainer (Ed.) – **Debating Transformations of National Citizenship**. 2018, *E-book*, p. 170-175, IMISCOE Research Series, p. 172. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-92719-0_32.pdf [Consult. em 10-02-2022].

¹¹⁵ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 100-101.

¹¹⁶ Acrescentando que o grande problema na região é quanto ao não reconhecimento da cidadania em função de inúmeros problemas, tais como a deficiência na concessão da documentação formal a todos – e não apenas pelo cancelamento ou revogação da cidadania anteriormente concedida. BRONWEN, Manby – **Citizenship Law in Africa: a Comparative Study**, p. 103.

¹¹⁷ SOUTH Africa. **The Constitution of the Republic of South Africa** [Em linha]. 1996, approved by the Constitutional Court (CC) on 4 December 1996 (effect on 4 February 1997), up to and including the 17th Amendment. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> [Consult. em 11-02-2022].

¹¹⁸ SOUTH Africa. **Citizenship Act n. 88 of 1995, with Amendment Act 17 of 2010** [Em linha]. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/south-african-citizenship-act> [Consult. em 11-02-2022].

A perda da cidadania africana ocorre, em apertada síntese, em função da aquisição de uma outra – quando não decorrer de casamento ou tiver sido adquirida sem a autorização prévia do Ministério de Assuntos Internos (neste último caso, apenas os cidadãos originários podem solicitar tal permissão)¹¹⁹.

Mas existe um ponto muito positivo na lei: toda decisão tomada pelo Executivo quanto à revogação da cidadania pode ser revista pelos tribunais (Seção 25); o que permite, pois, a correção de eventuais abusos.

No plano concreto, os esforços até então envidados pelo governo parecem ser pequenos para garantir a cidadania como um verdadeiro direito fundamental. “A cidadania na África do Sul não vem produzindo um sistema unificado e horizontal, mas um universo de diferenças”¹²⁰.

O governo não vem encontrando maiores obstáculos para cancelar o vínculo da cidadania, apesar da previsão constitucional e da possibilidade de reexame judicial¹²¹. Ainda, os dados a respeito dos casos de cancelamento do *status* são bastante superficiais, dificultando muito uma análise adequada, tornando o sistema um pouco vulnerável¹²².

É imprescindível que não exista um hiato dicotômico entre aquilo que a legislação sul-africana resguarda e o que o direito à cidadania se transmuda empiricamente, de modo que as políticas institucionais operadas no país não possam violar – tampouco suspender despoticamente – tal preceito substancial.

3. Direito fundamental ao vínculo político com o Estado como reflexo da dignidade humana.

A cidadania é, por primazia, um direito humano.

O homem necessita desse espaço mínimo existencial para integrar-se e afirmar-se socialmente, motivo pelo qual a cidadania, antes mesmo de caracterizar esse complexo de direitos reconhecido como um estatuto jurídico, revela-se como um preceito de cunho fundamental¹²³. É a própria expressão da dignidade humana.

¹¹⁹ Ainda, o *status* pode ser revogado caso a pessoa naturalizada se envolva em uma guerra, sob a bandeira de um outro país que o Governo (sul-africano) não apoie oficialmente (Seção 6). Da mesma forma, a utilização de um passaporte estrangeiro pode ensejar o cancelamento da cidadania sul-africana (Seção 9). A renúncia à cidadania é possível. Contudo, os filhos que não nasceram em território nacional também sofrerão os efeitos e consequências a partir da homologação do pedido, o qual, por sua vez, deve ser feito de forma escrita (Seção 7).

¹²⁰ COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 126.

¹²¹ BRONWNEN, Manby – **Citizenship in Africa: The Law of Belonging**, p. 190.

¹²² *Idem* – p. 192-193.

¹²³ O professor Jorge Bacelar Gouveia acrescenta que a cidadania pode ser vista com uma dupla veste: ora como um estatuto, ora como um direito. Consignando que: “A cidadania como direito traduz o percurso trilhado no

O indivíduo é o princípio de qualquer coexistência jurídica – é o pressuposto do eixo central da conformação sócio-política de qualquer comunidade. A cidadania representa uma decorrência imanente da dignidade da pessoa humana¹²⁴, na medida em que os conceitos se encontram intrinsecamente vinculados, compondo o cerne dos direitos fundamentais.

A correlação existente entre esses dois sobrevalores (dignidade humana e cidadania) parte da percepção que a todos devem ser garantidas condições básicas para a instituição e exercício dos direitos fundamentais, ponderando-se que “O cidadão é portador de direitos e liberdades universais, por sua mera condição de ser humano”¹²⁵. O estudo da cidadania, dessa forma, perpassa pela natureza inalienável de sua manifestação ontológica.

É, pois, inadmissível uma realidade onde não ocorra substancialmente a aquiescência ao tratamento digno do cidadão, devendo sempre enxergar-se o próximo como legítimo titular de direitos – em especial “o direito de cada indivíduo pertencer à humanidade”¹²⁶. E a retomada dessa consciência proporciona um indelével sentido solidário em torno da temática, não havendo mais justificativa para permissividades segregacionistas. Existe, portanto, uma única fórmula de integração: reconhecer cada ser humano em sua inteireza, pois negar injustamente ao indivíduo a condição da cidadania nada mais é que uma visão disfuncional e estrábica da democracia.

A dignidade da pessoa humana costuma ser certificada como a fonte dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, influenciando, ao mesmo tempo, no conteúdo valorativo de todas essas premissas. Sob tal perspectiva, Jorge Reis Novais aduz que: “É porque se reconhece a todas as pessoas uma igual dignidade e porque, no relacionamento com os poderes públicos, a pessoa humana é elevada à condição de fim último justificador da própria existência do Estado, que as Constituições consagram um elenco de direitos fundamentais destinados a assegurar juridicamente a autonomia, a liberdade a uma vida condigna a todos os cidadãos”¹²⁷. O sentido da justiça – incluindo a social – advém do tratamento honroso dado ao sujeito, na qualidade do seu devido reconhecimento cívico.

sentido de se obter aquele estatuto, mediante o respeito por algumas regras fundamentais, assim favorecendo a ligação da pessoa a determinada estrutura estadual”. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Op. cit.*, p. 148.

¹²⁴ Dentro dessa linha de pensamento: WERWILGHEN, Michel – *Op. cit.*, p. 131; CANOTILHO, J. J. Gomes – *Op. cit.*, p. 394; CARVALHO, Kildare Gonçalves – **Direito constitucional. Vol. 2**, p. 126.

¹²⁵ PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique – Ciudadanía y definiciones. *In Doxa*, p. 186.

¹²⁶ ARENDT, Hannah – *Op. cit.*, p. 430.

¹²⁷ NOVAIS, Jorge Reis – **Dignidade da Pessoa Humana: Dignidade e Direitos Fundamentais. Vol. I**, p. 73-74.

Limitar a atuação desenfreada do Estado e coibir abusos também é função do princípio da dignidade da pessoa humana¹²⁸. E a cidadania constitui a primeira barreira com a capacidade de limitar circunstancialismos políticos dissociados dos valores programáticos da ordem constitucional.

Toda conquista é fruto do constante tensionamento entre a vontade política vigente e os princípios que fomentam a observância ao postulado da dignidade humana, até porque “o establishment político sempre gostaria de manter as coisas exatamente como estão”¹²⁹. A vontade de impor-se e os progressos alcançados partem invariavelmente do direito à cidadania, sem o qual o indivíduo estaria, por todo, desabrigado.

A vigilância contínua das instituições impõe a obrigação de que não venham a ser cometidos mais retrocessos. A sociedade é uma espécie de corolário de um processo fenomenológico, segundo o qual os cidadãos hão de exercitar ativamente o seu papel. Portanto, não poderiam as decisões estatais violar os circuitos normativos, tampouco distanciar-se desses princípios.

A edificação dos direitos humanos deu-se por meio de um processo longo e histórico de lutas sociais. A expansão da base social da cidadania rejeita, nesse contexto, qualquer tipo de discriminação descabida, cujas batalhas contra a opressão devem ocorrer permanentemente, não sendo admissível a exclusão de quem simplesmente pense diferente.

Ninguém pode, nessa toada, ser ceifado da sua aptidão primária de existir, de colocar-se no mundo enquanto cidadão. As adversidades que porventura surgem – e a realidade atual demonstra que existe o perigo real de contratempos retrógrados – funcionam exatamente para ratificar a importância do princípio universal da dignidade humana como contraponto a qualquer tentativa de ab-rogação dos direitos fundamentais. Ser, e manter-se cidadão, é pressuposto para que qualquer pessoa possa autodeterminar-se sem medo de ser acuado de forma abusiva.

A humanidade é uma só, de modo que não há que se falar em subclasses humanas. O homem não pode ver, incólume, a sua condição formal de cidadão ser cerceada porque não corresponde a um padrão de invariantes axiológicas impostas oficialmente pelo poder Público. Cada pessoa deve agir conforme suas convicções, não estando submissa a um poder hegemonicamente instituído, sendo o papel emancipatório do cidadão um reflexo da dignidade

¹²⁸ NOVAIS, Jorge Reis – *Op. cit.*, p. 78.

¹²⁹ MOUNK, Yascha – **The People Vs. Democracy**, p. 50.

humana¹³⁰. A carcaça da cidadania, mais do que proteger, dignifica o homem e confere uma maior segurança para sua manifestação independente, sem amarras.

De fato, nada parece ser mais pernicioso que o domínio de um governo que procura incessantemente fazer qualquer tipo de intimidação contra o seu povo, notadamente sob o viés do campo ideológico. “O homem deve ser livre para estruturar sua capacidade cognitiva e se colocar no mundo como cidadão”¹³¹. As organizações públicas não podem observar o piso mínimo da dignidade humana também no trato das relações interinstitucionais, não podendo perseguir indivíduos ou minorias.

Nesse contexto, o gozo das virtudes republicanas há de se concretizar de maneira indistinta, sem a criação de castas sociais. Daí a importância da confrontação das estruturas de dominação tradicional, dentro de uma força dualística entre o senso comunitário e o respeito a cada indivíduo como vetor legitimador da própria ordem jurídica.

Por isso, a cidadania enseja, ainda, a posição de reivindicação, não podendo toda vontade política ficar a cargo das instituições oficiais. “Não é razoável que os valores que atribuímos à humanidade como um todo podem ser completamente honrados quando a sua aplicação é delegada exclusivamente a Estados que não têm a intenção de aplicá-los a todos os cidadãos ou mesmo para instituições globais”¹³². As pessoas devem estar capacitadas a demandar o fiel cumprimento do Estado dentro dessa seara: proporcionar segurança jurídica e viabilizar meios para pleno desenvolvimento de cada indivíduo.

É por isso que a cidadania, inspirada pelo axioma da dignidade humana, é vista comumente em sua tríplice vertente: direito, garantia e liberdade¹³³. Um direito, porque todo mundo merece exercer a prerrogativa de ser reconhecido como cidadão. Uma garantia, tendo em vista que a atividade governamental, frente ao particular, será desempenhada sem violar os preceitos fundamentais democraticamente erigidos. E uma liberdade, consistente na aptidão de qualquer pessoa poder se manifestar de maneira livre e independente.

A criação de uma rede de proteção em torno do homem implica o compromisso contra a opressão – seja em qualquer forma de manifestação.

Destarte, tem-se como inadmissível a supressão da qualidade de cidadão em decorrência da prática de atos considerados dissonantes com o regime político em vigência ou pelo fato de o indivíduo não compactuar com os valores impostos de forma totalitária. Conceitos vagos e

¹³⁰ “Cidadania significa fazer parte de alguma coletividade. É uma relação diferente de tornar-se seguidor de um líder, de um chefe, de um nobre ou de um rei”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 05.

¹³¹ BENHABIB, Seyla – **The Rights of Others: Residents and Citizens**, p. 22.

¹³² COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 14.

¹³³ PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 14.

abertos previstos em alguns diplomas legais de alguns países causam muita preocupação (tais como «atividade nociva» ou «crime de lesa-pátria»), exatamente porque existe o receio dessas brechas serem manipuladas como meios para o cometimento de abusos, conforme será visto mais adiante.

O cancelamento unilateral ou coletivo da cidadania, como um mecanismo de perseguição, não é compatível com o sistema universal dos direitos humanos, devendo, portanto, ser rechaçada qualquer tentativa discriminatória de exclusão, até porque isso seria a aplicação de uma espécie de pena de desterro ao sujeito dentro do seu próprio solo.

Os estudiosos vêm tratando do tema sob a ótica da inserção, reconhecendo que “os ideais contemporâneos de direitos humanos devem proteger todos os cidadãos em face dos efeitos punitivos de condutas espúrias das autoridades públicas, evidenciada pela cultura do autoritarismo. [...] A cidadania é um componente integrador”¹³⁴. O reconhecimento substancial do indivíduo, então, perpassa necessariamente pelo estatuto cidadania, de modo que essa dimensão acaba se tornando uma extensão natural da própria dignidade humana.

Da mesma forma que se defende a autonomia interna dos Estados, é imprescindível que as pessoas sejam resguardadas contra atitudes despóticas. E mais: a cidadania formal só poderia ser retirada com a exigência de um rito solene e com todas as garantias previstas, para não recair na pecha do subjetivismo.

Não obstante toda a preocupação existente, a proteção da cidadania, bem como de todos os preceitos que dela decorrem, parece ser uma tarefa árdua. Ademais, ser cidadão é torna-se uma espécie de sujeito qualificado, pois seu conceito vai muito além. Como aponta Nira Yuval-Davis: “a noção de «cidadão» transcende a de «sujeito», sendo geralmente marcada por um senso jurídico amplo, revelando-se crucial para todo e qualquer projeto político de pertencimento”¹³⁵. O indivíduo não pode virar objeto de manipulações. O termo «cidadão» só pode ser empregado a quem tenha condições de efetiva participação e exercício de direitos na vida comunitária, caso contrário, torna-se um mero exercício de retórica.

A abrangência conceitual da cidadania, com o passar do tempo, vem se ampliando de ganhando mais corpo. “O conceito de cidadania experimentou grande alargamento, reconhecendo a cada indivíduo a condição de detentor de direitos civis (vida, liberdade, felicidade) e sociais (fraternidade, educação, trabalho, moradia), universalizados e positivados

¹³⁴ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 154-155.

¹³⁵ YUVAL-DAVIS, Nira – **The Politics of Belonging: Intersectional Contestations**, p. 47.

pelas Declarações de Direitos”¹³⁶. Tal evolução decorre do amadurecimento das instituições e da prevalência do pressuposto da dignidade humana, apesar de tantas resistências.

A cidadania anda de mãos dadas com a dignidade humana, ou seja, são indissociáveis. “[...] o direito à cidadania surge associado a um conjunto de direitos cuja nota dominante é a sua fortíssima proximidade com a dignidade da pessoa humana e com a sua salvaguarda – a identidade pessoal, o livre desenvolvimento da personalidade, a capacidade civil, o (bom) nome, a reserva de intimidade na vida privada, etc. –, facto que indicia que a titularidade de tais direitos não pode definir-se por outro critério que não esse mesmo da imanente dignidade do ser humano”¹³⁷. Percebe-se, portanto, que o direito humano básico à cidadania finda, em última análise, por sedimentar todos esses direitos, diretamente vinculados ao princípio da dignidade, conforme pontuado anteriormente.

E como decorrência natural dessa conjuntura, a personalidade também ganha importância dentro do feixe da dignidade humana, sobretudo porque a cidadania é um elemento crucial na concretização do sistema jurídico¹³⁸. O exame que se faz desse *status*, sob a égide dos direitos fundamentais, é quanto ao seu objeto, conteúdo.

A cidadania serve, igualmente, como o alicerce dos direitos da personalidade; “(.) o Homem é um ser em realização. A vida humana aparece ao sujeito como uma missão, uma tarefa, um desafio a ser mais, a construir aquilo que é”¹³⁹. Quando não assegurada essa capacidade medular de criar e desenvolver todos os tipos de relações, urge compreender que a categoria estrutural da pessoa resta comprometida. Desenvolver a sua humanidade, de maneira plena, constitui um lado muito importante da aptidão cívica do indivíduo. Enquanto pessoa, todos são capazes de exigirem o acatamento à sua integridade física e moral, como decorrência da mais alta valoração antropológica. E os direitos da personalidade acabam aparecendo como mais uma perspectiva atinente ao cosmo jurídico da cidadania.

Não há como negar, pois, que todos esses institutos se entrelaçam.

A dissolução dos laços formais da cidadania enseja, por consequência, um grave comprometimento ao exercício dos direitos da personalidade e à dignidade humana. Muitos direitos, considerados inalienáveis, são usurpados por governos que funcionam como

¹³⁶ MARQUES DA SILVA, Marco Antonio – Cidadania e Democracia: Instrumentos para a efetivação da dignidade da pessoa humana. *In Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*, p. 233.

¹³⁷ PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 93.

¹³⁸ A cidadania não pode ser concedida e retirada de forma aleatória, sobretudo diante da essência desse complexo de direitos. MARQUES DOS SANTOS, António – *Estudos de Direito da Nacionalidade*, p. 294.

¹³⁹ GONÇALVES, Diogo Costa – *Pessoa e Direitos de Personalidade: Fundamentação Ontológica da Tutela*, p. 96.

sucedâneos da clássica concepção da tirania. Por isso, a necessidade premente em coibir atitudes que coloquem a pessoa em tamanha vulnerabilidade.

Hannah Arendt, ao tratar do plano prático decorrente das privações aplicadas aos apátridas e algumas minorias, observou que: “a perda de direitos nacionais era idêntica à perda de direitos humanos e que a primeira levava à segunda”¹⁴⁰. Apesar da universalização dogmática desses direitos, a sua concretização empírica é primordial.

O embasamento doutrinário e factual da cidadania impõe a compreensão de que as entidades governamentais não podem agir indiscriminadamente, inculcando-se o conceito que o “Estado não pode atuar como um censor humanitário e não racional dos seus membros”¹⁴¹. Nenhuma escolha pode ser feita dissociada de preceitos democraticamente estabelecidos – definidos por meio de normas socialmente aceitas. A violência perpetrada contra uma pessoa é um crime cometido em detrimento de todos.

Nenhum sistema com reminiscências oligárquicas, que procure selecionar os respectivos cidadãos desprezando todo esse arcabouço principiológico, é compatível com a nova percepção da ordem jurídica firmada ao longo das últimas décadas, ou mesmo séculos. A dignidade da pessoa humana tornou-se, então, o epicentro da nova ordem jurídico-normativa¹⁴²; passando a inspirar leis e ações que busquem eliminar tratamentos que cerceiem injustamente a pessoa do direito natural ao *status civitatis*, diante de toda carga simbólica que a cidadania carrega.

Com efeito, o povo forma a pedra angular de qualquer Estado e possui o condão de ditar o papel operatório da comunidade social, conciliando a legitimidade da soberania popular com a proteção à alteridade individual. O pensamento político atual requisito, assim, a incidência de elementos integrativos, de modo que o Poder Público deva assentir, fundamentalmente, com a compreensão de uma sociedade pluralista, inspirada na liberdade dos indivíduos e na prevalência dos valores republicanos.

Por essência, o advento de todas as convenções internacionais e os progressos para proporcionar um ambiente minimamente seguro para as pessoas permitem inferir a evolução que a humanidade vem caminhando. É um processo, ao que tudo indica, sem volta. Com a conseqüente realocação da primazia absoluta do Estado para o ser humano. O assunto da cidadania não ficaria exclusivamente ao arbítrio das autoridades públicas, buscando

¹⁴⁰ ARENDT, Hannah – *Op. cit.*, p. 397.

¹⁴¹ HOFFMAN, John – **Citizenship beyond the State**, p. 103.

¹⁴² “Não foi, pois, um acaso a relevância dos direitos fundamentais na recuperação da subjectividade internacional do indivíduo. Tendo a dignidade da pessoa humana por traço característico, elemento definidor da fundamentalidade dos direitos, é para o indivíduo que se recentram as atenções de uma comunidade internacional de direitos”. MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e Cidadania**, p. 76.

“descentralizar a cidadania da esfera puramente estatal, criando o movimento de concentração dos direitos fundamentais na órbita individual, com arrimo na dignidade da pessoa humana”¹⁴³. A sobrevalência do indivíduo vem se firmando pouco a pouco.

A relação Estado-Povo-Território vem gradualmente mudando suas raízes, passando o indivíduo a ser o fundamento validante da crescente expansão constitucional. É preciso, no entanto, começar tentando condicionar os ordenamentos internos para a readequar tal eixo central. Conforme Celso Lafer, “os direitos humanos enquanto conquista histórica e política, ou seja, uma invenção humana, estão vinculados à solução política de problemas de convivência coletiva dentro de uma comunidade política”¹⁴⁴.

Por precedência, exige-se que a legislação de cada país assegure que a qualidade de cidadão não sofra instabilidades em decorrência da coação moral que porventura seja empregada por qualquer autoridade pública – a dignidade da pessoa humana e a cidadania devem ser reafirmadas precipuamente nessas horas.

O homem é, por natureza, vocacionado a desenvolver-se socialmente e formar suas próprias convicções; sendo, pois, imprescindível o acesso a uma realidade socialmente integrativa, com a proteção legal que se espera dentro de um Estado Democrático de Direito. Hannah Arendt compreendia que o processo de asserção dos direitos humanos, enquanto condição para a convivência coletiva, demandaria um espaço público¹⁴⁵. O complexo humanístico, então, desenvolve-se sobretudo no âmbito comunitário. Daí a importância do direito fundamental à cidadania – formal e material, o qual não é marcado pela fragmentariedade normativa¹⁴⁶.

Se o sentido orgânico da dignidade da pessoa humana é proporcionar condições mínimas de respeito ao indivíduo, a cidadania é a ferramenta básica para fazer isso acontecer no plano prático. O que vai se aperfeiçoando ao lado dos valores democráticos da solidariedade e da fraternidade; não da subserviência¹⁴⁷.

¹⁴³ BOSNIAK, Linda – **The Citizen and the Alien: dilemmas of contemporary membership**, p. 12.

¹⁴⁴ LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 147.

¹⁴⁵ “É por essa razão que, para ela, o primeiro direito humano, do qual derivam todos os demais, é o direito a ter direitos, direitos que a experiência totalitária demonstrou que só podem ser exigidos através do acesso pleno à ordem jurídica que apenas a cidadania confere”. *Idem* – p. 166.

¹⁴⁶ “Ser cidadão é enquadrar-se em uma categoria legal; [...] mas não pode estar imbuído apenas dessa esfera legalista, precisando reacender sempre o sentimento de cooperação e de comunidade”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 150.

¹⁴⁷ FERREIRA DA CUNHA, Paulo – **Direito Constitucional Aplicado: viver a Constituição, a cidadania e os direitos humanos**, p. 171.

CAPÍTULO II – Estado e a dimensão social da cidadania.

Abordados os direitos humanos e subjetivos decorrentes da cidadania, torna-se, então, necessário aprofundar a discussão também quanto à dimensão sociológica do vínculo existente entre as pessoas e com o Estado.

Neste segundo capítulo, a relação Estado-indivíduo será analisada sob o aspecto da horizontalidade. Além do reconhecimento do direito público subjetivo inerente à cidadania, é fundamental a instituição de um arcabouço normativo por meio de convenções internacionais predispondo que o indivíduo não pode ser tratado como mero instrumento de manipulação. Assim, o combate à situação de apatridia, a criação de procedimentos que garantam a participação efetiva do indivíduo na eventual restrição do seu *status* e os contornos a respeito do poder sancionatório estatal precisam ser delineados objetivamente, para que todos possam ter plena participação na comunidade politicamente estruturada, sem encaixos discriminatórios.

As instituições públicas também necessitam de controle e limites, com o escopo de evitar-se o cometimento de arbitrariedades, tendo em vista os inevitáveis retrocessos e contratempus que o mundo sempre enfrenta. Como lembra Habermas: “o destino da democracia parece sempre depender de quem domina o outro”¹⁴⁸.

4. A privação do direito básico à cidadania.

A integração jurídica de qualquer pessoa começa a partir do seu reconhecimento formal enquanto cidadão – e, por via direta, o de ser integralizado a um determinado país. É o que Patrick Weil chama de «direito de solo»¹⁴⁹. Nessa perspectiva, cada indivíduo tem a prerrogativa de estabelecer uma ligação com determinado território ou núcleo comunitário, passando a exercer todos os direitos garantidos aos membros da sociedade.

Como visto no primeiro capítulo, ao homem é ínsito o sobrevalor da dignidade humana. Contudo, “a perda da própria comunidade é que o expulsa da humanidade”¹⁵⁰. A expatriação – ou mesmo a ausência de qualquer vínculo originário – implica consequências muito graves. E a mais severa é a apatridia.

¹⁴⁸ HABERMAS, Jürgen – The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. In **Mapping the Nation**, p. 286.

¹⁴⁹ WEIL, Patrick – **Qu’est-ce qu’un Français: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution**, p. 105.

¹⁵⁰ ARENDT, Hannah – *Op. cit.*, p. 405.

A castração do direito mais básico do homem, o que ocorre ao se rejeitar formalmente a sua cidadania, finda por não admitir a própria existência legal do ser humano. Todas as políticas de direito internacional têm trabalhado no sentido de se buscar evitar a ocorrência da apatridia, fruto de um reflexo sobre os acontecimentos do passado. Pelo que assevera Habermas: “Apenas uma cidadania democrática que não se feche em um sentido individualista pode preparar o caminho para um estatuto cosmopolita”¹⁵¹. Daí a importância em se formar uma cadeia protetora em torno do núcleo substancial mínimo da cidadania, com a influência de princípios fraternais e humanitários.

4.1. Apatridia como mecanismo de exclusão.

São muitos os vocábulos utilizados para designar a posição daqueles que não possuem cidadania concebida por nenhum Estado: apolidia, anacionalidade, heimatlos e apatridia. Considerando a expressão adotada nas resoluções das Nações Unidas, internacionalizando a sua denominação e facilitando a melhor compreensão do instituto, será usado o termo «apatridia» para tratar do assunto.

Sentir-se pertencente a uma comunidade organizada politicamente confere uma série de direitos – e até mesmo proteção jurídica –, ao possibilitar o desenvolvimento das relações normativas dentro da própria sociedade e proporcionar uma relativa sensação de segurança, diante do acolhimento por uma pátria, seja aquela atribuída formalmente no momento do nascimento ou a que foi adquirida posteriormente¹⁵². Como dito de forma recorrente: todas as pessoas têm direito ao seu lugar no mundo.

Existe, cada vez mais, o empenho cooperativo da comunidade internacional em assegurar a qualquer habitante do mundo o direito de estar vinculado efetivamente a um Estado, suscitando a colaboração dos países na resolução desse problema, dentro da concepção que é dever de todos permear relações diplomáticas que resguardem tais princípios basilares. “A cidadania, com essa integração pelos direitos humanos, tornou-se postulado universal e extensível a todos os indivíduos membros da comunidade internacional, uma vez que a

¹⁵¹ HABERMAS, Jürgen – **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução de Flávio Beno Siebeneicher, p. 304.

¹⁵² Alguns doutrinadores defendem que a apatridia pode ser, além de jurídica, factual. Ou seja, é possível que um sujeito seja reconhecido formalmente como cidadão por um determinado Estado, mas não possua qualquer ligação efetiva com esse país de origem, passando a residir em outro lugar. Em tais circunstâncias, caso a pessoa seja privada de uma série de direitos no local onde se encontre, deveria também haver a facilitação na aquisição dessa nova cidadania por parte dos “apátridas de fato”. A esse respeito: BROWNLIE, Ian – **Principles of public international law**, p. 580-581.

dignidade humana não constitui dever de uma única nação”¹⁵³. O papel constitucional de garantir a soberania popular começa, pois, com a legitimação de quem constitui o seu povo.

A pessoa sem *status* cívico perde o “direito à residência ou ao trabalho, vivendo permanentemente à margem da lei, transgredindo a ordem jurídica do país em que se encontra”¹⁵⁴. Tal conjuntura anômala causa uma série de repercussões, inviabilizando a inserção do indivíduo no tecido social; significando, em última análise, “ser expulso da humanidade, de nada valendo os direitos humanos aos expelidos da trindade Estado-Povo-Território”¹⁵⁵.

A apatridia acarreta a privação dos serviços mais básicos de atendimento aos indivíduos, na medida em que estes não possuem documentação e não podem se credenciar à nenhuma rede pública, dependendo da absoluta benevolência dos Estados onde se encontrem. Tornam-se verdadeiros reféns cívicos, uma vez que enfrentam dificuldade até na locomoção para outros territórios, em decorrência da escassez de registros ou certificação documental.

Essas pessoas são condenadas a viverem em uma espécie de limbo jurídico, desamparadas, suportando um aviltante esvaziamento das liberdades individuais. Não podem “ir à escola, abrir uma conta em um banco, trabalhar regularmente (os apátridas tornam-se alvos fáceis de trabalho em condições análogas a de escravos), registrar seus filhos, ter acesso a hospitais, entre outros”¹⁵⁶. É como se deixassem de existir, com a privação quase total de documentos legais, colocando-os em exposta vulnerabilidade.

Por isso, qualquer atuação governamental no sentido de segregar o indivíduo do seu corpo sócio-político tem que ser feita com extremo cuidado e seguindo ditames regularmente instituídos, evitando-se abusos ou ingerências.

O tolhimento do direito à cidadania representa a perda da intrínseca identidade humana frente ao regime normativamente vigente. Torna-se, de fato, bastante complicado sobreviver sob a constante sensação de serem indesejáveis, situação que coage os apátridas a remanescerem atrás de um manto de pretensa invisibilidade, ocultando sua mais genuína integração.

¹⁵³ MARQUES DA SILVA, Marco Antonio – Cidadania e Democracia: Instrumentos para a efetivação da dignidade da pessoa humana. *In Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana*, p. 234.

¹⁵⁴ LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 147.

¹⁵⁵ *Idem* – p. 147-148.

¹⁵⁶ FRIEDRICH, Tatyana Scheila; REIS, Matheus Fonseca – Conceção e Caracterização da Apatridia: uma análise a partir dos pressupostos teórico-valorativos do seu enfrentamento. *In A ordem internacional no século XXI: direitos humanos, migração e cooperação jurídica*, p. 239.

Por mais que se busque efetivar o princípio da não discriminação quanto aos apátridas, a situação é, por si, discriminatória.

Não há, aliás, sequer espaço para os apátridas participarem dos debates nas instituições democráticas, perdendo a autonomia que lhe é necessária e deslegitimando o sistema por completo. É a pura decretação da «morte civil», daí a importância e relevo consistente na íntegra conquista e permanência da cidadania formal.

O que se busca com as providências recomendadas nas convenções internacionais é, simplesmente, a tentativa de minimizar a angústia dos indivíduos que precisam do sentido básico para uma coexistência lícita, normativa. A inclusão revela-se, indiscutivelmente, como o único caminho a ser trilhado na implementação de medidas que busquem tornar o processo de respeito aos direitos individuais uma realidade, não segregando injustificadamente ninguém¹⁵⁷.

O professor britânico T. H. Marshall abordou o problema fronteiro dessa espécie de desnivelamento social. Aduzindo, ao tratar dos aspectos civilizatórios e cidadania, que “a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos”¹⁵⁸. A cidadania é, portanto, um passo elementar na marcha natural para a conquista de direitos.

A civilização há de ser considerada um patrimônio comum¹⁵⁹, viabilizado por meio do elo da cidadania, estando diretamente ligada à condução de políticas igualitárias. A apatridia, por seu turno, aparece como fruto da exclusão do seio da sociedade – retirando-se o indivíduo do convívio das relações institucionais. O homem fica, assim, completamente desprotegido.

A perda superveniente da cidadania formal acarreta danos imensuráveis, de modo que deve ser considerada uma medida extrema e excepcional. A regra é o princípio da continuidade da cidadania¹⁶⁰, a qual só pode ser afastada quando manifestado o interesse por parte da pessoa em alterar seu vínculo ou em situações muito específicas. O indivíduo deve, outrossim, estar imbuído de direitos que preservem seu espaço jurídico na comunidade.

¹⁵⁷ “Isto porque a existência de uma comunidade inclusiva que assegure a todos os seus membros a efetiva proteção dos seus direitos é uma exigência da Democracia”. URBANO DE SOUSA, Constança – Discriminação e Nacionalidade. In **Revista de Direito Público**, p. 11.

¹⁵⁸ MARSHALL, Thomas Humprey – **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha, p. 61-62.

¹⁵⁹ *Idem* – p. 84.

¹⁶⁰ O vínculo da cidadania permanece até decisão expressa em sentido contrário. A permanência da ligação entre o povo e o Estado constitui uma das formas de existência das instituições, de modo que, a princípio, prevalece o princípio da continuidade da nacionalidade, até que sejam observadas as condições imprescindíveis para sua alteração. Nesse sentido: BROWNLIE, Ian – **Principles of public international law**, p. 204.

As esferas políticas e governamentais precisam se convencer de que toda pessoa merece pertencer a algum lugar, empreendendo esforços para fazer essa interligação entre o sujeito e o Estado¹⁶¹. Toda a movimentação internacional converge para garantir que qualquer pessoa esteja resguardada por uma cidadania formal. Apatridia significa insulação jurídica, limitando sobremaneira a sobrevivência do indivíduo, resvalando na dignidade humana.

A tutela da cidadania não pode ficar, pois, sob os caprichos dos governantes, tornando-se cada vez mais forte a concepção que o instituto há de ser imune ao bel-prazer das entidades públicas¹⁶², especialmente diante do reconhecimento internacional do tema e dos direitos humanos envolvidos. Desse modo, qualquer decisão referente à perda do *status* precisa estar baseada em critérios sólidos, com um tratamento adequado e seguindo as garantias ofertadas dentro de um Estado Democrático de Direito; procurando, como um escopo a ser alcançado, evitar o fenômeno da apatridia.

Negar o vínculo cívico sem nenhuma base normativa e axiológica é rejeitar a própria aptidão sociológica do indivíduo, uma vez que só o exercício pleno de participação confere uma série de prerrogativas. Sem nenhuma cidadania formal, a pessoa acaba sendo marginalizada, mormente porque são negadas oportunidades fundamentais para colocar-se no mundo com toda sua inteireza – sob o aspecto pessoal e sociológico. A legislação e a prática administrativa de muitos países deixam claras as múltiplas discriminações enfrentadas pelos apátridas, os quais são vistos e tratados pelos governantes e por grande parte da população como problemas e não como detentores de direitos fundamentais¹⁶³. Toda essa discussão acaba provocando uma grande reflexão sobre o acesso à cidadania.

Do ponto de vista das conquistas liberais e democráticas, é inconcebível subjugar o próximo simplesmente pela falta de uma cidadania oficial, mas, infelizmente, não é isso que acontece. “A ausência de cidadania facilita a exploração econômica e a inferioridade social de quem não pode contar com a forte proteção do Estado”¹⁶⁴. É indiscutível que todos aqueles que não se encontrem sob o manto legitimador da cidadania findam por se tornar muito mais vulneráveis, tornando-se vítimas mais fáceis de qualquer tipo de opressão.

¹⁶¹ COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 93.

¹⁶² “Embora os Estados continuem a ser os responsáveis pelas regras para a composição do seu grupo nacional, não podem deixar de assegurar ao indivíduo a possibilidade de obter uma nacionalidade, por se tratar de um direito reconhecido e protegido internacionalmente” ARAUJO, Nádia de – **Direito Internacional Privado: Teoria e Prática**, p. 431.

¹⁶³ DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya – Cidadania e nacionalidade como formas de exclusão. In **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, p. 712.

¹⁶⁴ *Idem* – p. 713.

Apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos proclamar que todos nascem iguais e livres em dignidade e direitos (art. 1º), o desenvolvimento do ser humano depende fundamentalmente de condições que promovam sua autodeterminação e relações que permeiem democraticamente o seu convívio na sociedade. Mesmo sem o estabelecimento convencional da cidadania, cada indivíduo deve ser respeitado enquanto fonte irradiadora da dignidade humana. Contudo, a privação indevida do reconhecimento solene desse vínculo gera inúmeras barreiras, limitando sobremaneira o exercício dos seus direitos.

Noutro pórtico, a cidadania formal não deveria servir como instrumento de seleção casual de pessoas, gerando distinções infundadas. Jorge Miranda reforça que “as normas sobre aquisição e perda de cidadania não podem prever discriminações ilegítimas em face do Direito Internacional e do Direito constitucional interno, designadamente em razões do sexo, da raça ou da religião”¹⁶⁵. Sabe-se que a completa destituição desse *status* (apatridia) traz implicações bastante sérias, razão pela qual o ordenamento jurídico não há de criar ou permitir segregações arbitrárias.

Em um mundo cada vez mais globalizado, a preocupação com o próximo tornou-se um sentimento premente; passando a ser necessário reconhecer a cidadania como um “poderoso instrumento de inclusão”¹⁶⁶. E tudo isso vem se refletindo nas convenções que acabaram sendo celebradas em torno do tema, especialmente pela Convenção sobre o Estatuto da Apatridia (1951) e Convenção para a redução dos Casos de Apatridia (1961), que serão abordadas mais adiante.

Mas de nada adianta as tentativas implementadas pelos instrumentos convencionais, se os países não providenciarem internamente mecanismos que implementem adequadamente o direito à cidadania. “De forma geral, os tratados exemplificam a interdependência dos Estados-parte em relação aos demais. E essa interdependência abre caminho para aplicação interna das regras acordadas”¹⁶⁷. A instituição de normas que regulamentem especificamente a ligação entre as pessoas e os Estados precisam ser incorporadas, observando-se o dever universal de que nenhum Estado pode violar o indivíduo pelo simples fato dele ser um apátrida¹⁶⁸.

¹⁶⁵ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 143.

¹⁶⁶ MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e Cidadania**, p. 96; MELLONE, Marco – **Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine**, p. 110.

¹⁶⁷ CONKLIN, William – **Statelessness: The Enigma of the International Community**, p. 274.

¹⁶⁸ *Idem* – p. 225.

Um dos pressupostos que deveria ser adotado pela legislação interna dos países, em seus respectivos diplomas legais, é a premissa de que ninguém poderia ter a sua cidadania formal cancelada quando vier a se tornar apátrida¹⁶⁹.

Além da proteção normativa que se espera acerca do acesso e permanência de determinado vínculo cívico, os países hão de assumir o compromisso de não adotar políticas que criem discriminações despropositadas, respeitando todos aqueles que se encontrem sob seu território. “O poder dos Estados determinar quem são os seus nacionais não pode subverter a legitimidade dos princípios e costumes internacionais, não podendo empreender políticas de perseguição aos expatriados nem se sobrepor aos demais Estados”¹⁷⁰, de acordo com Bauböck, Ersboll e Groenendijk. Independentemente da carcaça jurídica obtida com a cidadania formal, as regras precisam ser absolutamente transparentes, com harmonização dos preceitos proclamados pelos tratados e convenções do qual o país faça parte, a exemplo da não possibilidade de revogação do *status* por razões ideológicas ou raciais.

A anomalia decorrente da apatridia muitas vezes nasce de medidas políticas repressivas – e é justamente esse tipo de situação que deve ser rechaçada.

4.2. Supressão coletiva e individual da cidadania por razões étnicas, políticas ou religiosas.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima em dez milhões o número de indivíduos sem qualquer cidadania formal no mundo¹⁷¹. O número, no entanto, pode ser substancialmente maior, uma vez que os dados são calculados com base nas estatísticas encaminhadas pelos países e muitos acabam não submetendo quaisquer registros para o cômputo final¹⁷².

Os indicativos apurados, por sua vez, demonstram que a maior parte dos apátridas são decorrentes de comunidades étnicas (estimadas em cerca de 75% do número total)¹⁷³. Os

¹⁶⁹ Existem orientações sobre a não possibilidade da renúncia da cidadania, quando o sujeito passar a ser considerado apátrida, na Convenção Europeia sobre Nacionalidade (art. 8º, item 1) e na Convenção sobre Redução da Apatridia (art. 7.3). O que se propõe, no entanto, é que a revogação da cidadania formal não possa ocorrer nas hipóteses de renúncia por iniciativa do interessado tampouco nos casos de cancelamento por decisão do governo quando acarretar determinado fenômeno.

¹⁷⁰ BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – **Acquisition and Loss of Nationality: Comparative Analyses. Vol. I**, p. 30-31.

¹⁷¹ UNHCR. **Handbook on Protection of Stateless Persons** [Em linha]. Geneva (2014). Disponível em: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf [Consult. em 11-02-2022]

¹⁷² CONKLIN, William – *Op. cit.*, p. 07.

¹⁷³ UNHCR. **Discrimination, exclusion and persecution most commonly describe the existence of stateless minorities** [Em linha] Geneva (December 2020). Disponível em <https://www.unhcr.org/ibelong/stateless-minorities/> [Consult. em 12-02-2022].

relatórios expõem traços de perseguição em decorrência de grupos minoritários desprotegidos, cujos regimes hegemônicos pretendem descartá-los – e muitas vezes dizimá-los – da sua população e território.

Os sistemas totalitários tendem a ficar no encalço de minorias que não compactuam ou refletem a ideologia dominante, fazendo com que sofram com a inequívoca intolerância da pátria que não os aceita, em função de desígnios reacionários. Sendo, igualmente, importante assinalar que os expatriados perdem o direito de escolherem seus representantes ou mesmo de concorrer a cargos políticos, ficando, pois, alheios ao panorama legal em sua volta.

São indivíduos que findam perdendo as suas referências histórica e geográfica.

Existem, no mundo, alguns casos de apátridas que, mesmo sendo reconhecidos internacionalmente, sofreram algum tipo de perseguição por parte dos seus respectivos Estados. Sigmund Freud, cujas origens eram judaicas, viu-se coagido a abandonar a Áustria, durante a vigência do regime nazista, tendo sua cidadania sido cancelada em 1938, tornando-se, portanto, uma apátrida. Acabou sendo obrigado a mudar-se para Londres, obtendo o status de refugiado político. Outro exemplo ocorreu com Albert Einstein, que renunciou à cidadania alemã e tornou-se apátrida por cinco anos, até que a Suíça lhe concedeu o vínculo jurídico em 1901. Em 1914, ele tornou-se novamente um cidadão alemão por motivos acadêmicos até que em 1933, com a ascensão do nazismo, veio a ser novamente expatriado, conseguindo, posteriormente, a cidadania americana¹⁷⁴.

Inúmeros registros históricos demonstram que o mundo, infelizmente, sempre insistiu em incorrer na negativa do direito humano à cidadania¹⁷⁵. Pelas mais variadas razões, alguns regimes governamentais optaram circunstancialmente por invalidar e retirar unilateralmente o vínculo que uma determinada parcela populacional detinha com o Estado – seja por questões de conveniência política ou como forma de subjugar esse grupo representativo.

Essas pessoas, muitas vezes, são obrigadas a ausentar-se dos seus lares tão somente por possuírem uma crença distinta daquela imposta pelo vigente sistema totalitário e, compulsoriamente, passaram a ser vistas como um estorvo em seu próprio país e condenadas literalmente ao desterro. A bem da verdade, a finalidade precípua dessa condenável prática seria a tentativa da perda identitária desse povo.

¹⁷⁴ FRIEDRICH, Tatyana Scheila; REIS, Matheus Fonseca – Concepção e Caracterização da Apatridia: uma análise a partir dos pressupostos teórico-valorativos do seu enfrentamento. *In A ordem internacional no século XXI: direitos humanos, migração e cooperação jurídica*, p. 257.

¹⁷⁵ ARENDT, Hannah – *Op. cit.*, p. 390-392.

Por isso, faz-se necessária a transição de um Estados de cunho essencialmente étnico para um sistema onde haja a prevalência dos direitos civis¹⁷⁶. E um dos pilares democráticos da ordem civilista é exatamente a consagração do princípio da não discriminação.

Na esteira do sentido mais igualitária da cidadania, a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997) dispôs expressamente que as normas dos Estados não poderiam conter práticas ou distinções que acarretassem discriminação em razão da religião, cor, sexo, raça e origem étnica ou nacional (art. 5º)¹⁷⁷. O direito à cidadania, assim, há de ser exercido como extensão das garantias e liberdades fundamentais. “Este direito tem uma vertente negativa-defensiva, da qual resulta a proteção contra a privação (ou privação arbitrária) de cidadania, e um vertente positiva, enquanto direito de aceder à cidadania”¹⁷⁸. Contudo, a todo tempo são perpetradas violações à essa condição humana tão básica.

Muitas vezes a negação do *status* é operacionalizada por meio de práticas e manobras administrativas. Bronwen Manby, por exemplo, menciona que no continente africano os registros civis de nascimentos de muitas crianças são intencionalmente negligenciados, sobretudo quando elas são pertencentes a determinadas minorias étnicas¹⁷⁹. A privação da documentação legal é, sem dúvida, um dos caminhos que leva à invisibilidade jurídica dos indivíduos, conforme será abordado mais adiante.

O que vem se tornando, de certa forma, recorrente é justamente a manipulação da cidadania formal para atender aos interesses transitórios de classes dominantes.

O primeiro pós-guerra contribuiu sobremaneira para o surgimento desse fenômeno, onde houve o “cancelamento em massa da nacionalidade por motivos políticos, caminho inaugurado pelo governo soviético em 1921 em relação aos russos que viviam no estrangeiro sem passaportes das novas autoridades, ou que tinham abandonado a Rússia depois da Revolução sem autorização do governo soviético”¹⁸⁰. Ainda, a União Soviética criou a noção de inimigos do Estado para deportações em massa e virou um dos países mais proeminentes na privação formal da cidadania, adotando a “desnaturalização de muitas elites do período imperial e mandando embora navios a vapor cheios de novos apátridas cientistas, poetas e filósofos”¹⁸¹.

¹⁷⁶ “Tal migração se opera com algumas garantias, como juízes imparciais, independentes do braço do Executivo, que representam um meio para fazer prevalecer a vontade racional e os interesses do Estado civilista. É necessária a substituição da nação étnica por um regime civil”. CONKLIN, William – **Statelessness: The Enigma of the International Community**, p. 11-12.

¹⁷⁷ COUNCIL of Europe. **European Convention on Nationality** [Em linha] ETS 166. [s. l.], 6 November 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html> [Consult. em 12-02-2022].

¹⁷⁸ NETO, Luísa; et al. – **Direito Antidiscriminatório**, p. 209.

¹⁷⁹ BRONWEN, Manby – **Citizenship in Africa: The Law of Belonging**, p. 128-129.

¹⁸⁰ LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 143.

¹⁸¹ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 106-107.

A ideia de esbulhar o canal cívico da cidadania com base em motivação étnica ou por qualquer manifestação de pensamento constitui uma medida totalmente reprovável.

Não é razoável que indivíduos sejam privados de sua ligação política e social simplesmente porque são componentes de uma determinada raça ou linha ideológica. Isso é inconcebível. Os governos e doutrinações políticas mudam com relativa constância, mas o respeito ao núcleo mínimo da dignidade humana há de ser sempre mantido, sob pena de se criar distorções cívicas de difícil reparação.

Essa forma temerária de exclusão constitui uma ferramenta a serviço exclusivo de interesses escusos. Sem falar no arbítrio ditatorial de alguns países que, sem o menor escrúpulo, desrespeitam a dignidade humana e violam aqueles preceitos universais, cassando a cidadania de pessoas que ousam opor, a seus desígnios, as inquietantes – para eles – ideias democráticas¹⁸². Não é factível, pois, que os governantes possam suprimir o *status* de uma coletividade ou pessoa de acordo com convicções espúrias, dissociadas do verdadeiro sentimento democrático de cooperação.

Portanto, o traço sintomático da «desnacionalização», sob o pretexto de uma inconcebível limpeza étnica ou social, é incompatível com os princípios que regem o direito internacional e com a exteriorização axiológica da justiça integrativa, cuja prática tem que ser continuamente vigiada. Ademais, sobreleva notar que os governos são transitórios e a concepção genuína do seu povo é construída com base em elementos sólidos elaborados ao longo de muito tempo.

Na época da ascensão do nazismo, foi editada a «lei de plenos poderes» com a pretensão de legitimar as ações e atrocidades que iriam ser adotadas pelo regime, buscando a criação do pretendido império de inspirações arianas. Como a Alemanha era considerada a pátria predestinada a comandar o mundo, Hitler promoveu o cancelamento coletivo da cidadania dos judeus alemães por considerá-los indignos de tal nacionalidade¹⁸³.

Os judeus foram, então, alijados simplesmente pelo fato de não se enquadrarem dentro de um modelo de raça impostas pelo ‘reich’¹⁸⁴, cuja pretensão, na verdade, era estabelecer efetivamente uma classe sub-humana, implicando, por consequência lógica, a privação de uma sucessão de direitos e prerrogativas.

¹⁸² AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 327.

¹⁸³ BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – **Direito de Nacionalidade em face das Restrições Coletivas e Arbitrárias**, p. 45.

¹⁸⁴ “A Alemanha Nazista converteu-se em Estado Racial no período sombrio do Holocausto – considerado o marco definitivo de desrespeito e ruptura para com a dignidade da pessoa humana, em virtude das barbáries cometidas a milhares de seres humanos (principalmente contra os judeus) durante a Segunda Guerra Mundial”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – *Op. cit.*, p. 160.

Os diplomas normativos de Nuremberg (Lei de Cidadania do *Reich* e Lei de Proteção do Sangue e da Honra Alemã) vieram a respaldar tais decisões políticas, de modo que fora efetivamente cancelada a cidadania desses judeus alemães e “essa apatridia coletiva, promovida pelo regime nazista, trouxe graves consequências”¹⁸⁵.

A supressão efetiva da cidadania também se dá mesmo quando as autoridades não assumem solenemente tal prática, como aconteceu recentemente com a perseguição à minoria mulçumana dos Rohingya em Myanmar (antiga Birmânia), país de predominância budista. A imprensa e os organismos internacionais denunciaram as barbaridades que estavam sendo cometidas contra essa gente, incluindo estupros e assassinatos por parte dos membros do exército oficial, criando um considerável fluxo migratório que acabou se refugiando em Bangladesh¹⁸⁶. A situação veio a se complicar com o golpe militar perpetrado em fevereiro de 2021, o que pode dificultar ainda mais a resolução de todo o problema.

Desde 1982 começou a restrição de direitos contra essa minoria islâmica, acarretando uma séria limitação de acesso aos serviços de educação e saúde públicas, sendo igualmente impedida de votar, razão pela qual essas pessoas são consideradas conceitualmente como apátridas¹⁸⁷. A exclusão do grupo, segundo o que vem sendo revelado por investigações independentes, representa uma forma de intolerância institucional e viola frontalmente os direitos humanos.

A cidadania enfrenta uma série de desafios, incluindo a xenofobia sofrida por pessoas dentro do seu próprio país, ensejando uma completa inversão de valores.

Em via inversa, a unidade deveria ser a maior finalidade atingida na formação de uma comunidade. A exclusão arbitrária de grupos e minorias étnicas ou religiosas constitui fruto de intolerância. É a negação pura da oportunidade de agregar todos os habitantes de um mesmo Estado, em clara afronta à sua própria diversidade cultural, cuja segregação é invariavelmente calcada em motivações de cunho fundamentalista.

Durante a década de 1980, os Curdos Faili foram expulsos do território iraquiano por Saddam Hussein por meio de uma campanha conhecida como Operação Anfal. O processo foi marcado por grave discriminação, com o cancelamento da cidadania e perseguição dessa

¹⁸⁵ BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – *Op. cit.*, p. 50.

¹⁸⁶ CHICKERA, Amal – Stateless and Persecuted: What Next for the Rohingya? **MPI – Migration Policy Institute** [Em linha]. (March 18, 2021), Information Source – Washington-DC. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/stateless-persecuted-rohingya> [Consult. em 12-02-2022].

¹⁸⁷ “A homogeneidade étnica e religiosa sempre foi utilizada como um elemento clássico de constituição de uma nação. Embora a prática seja atualmente questionável, alguns Estados ainda insistem na sua adoção, como é o caso que ensejou o conflito entre Myanmar e os Hohingyas”. KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 110.

minoria. Em 2005, a legislação do país permitiu o restabelecimento da cidadania dos curdos, procurando minorar e reparar os danos então cometidos¹⁸⁸¹⁸⁹.

Após o cometimento de tantas atrocidades, qualquer tentativa de reparação parece distante do mal causado. A supressão da cidadania como mecanismo de acossamento humanitário causa um encadeamento de maus-tratos e estimula ainda mais o preconceito contra uma parcela da população.

No conflito da Mauritània, entre os anos de 1989 e 1991, ocorreu a retirada em massa da cidadania formal de minorias, especialmente do grupo étnico Halpularen. As estimativas calculam que entre 65.000 e 100.000 pessoas foram obrigadas a se retirar do país, cujo início das tensões deu-se por meio de disputas na fronteira com o Senegal. Os membros negros e não árabes, independentemente da sua origem, não eram enxergados como cidadãos mauritanos, sendo obrigados a se retirar para o território do país vizinho, sob fortes ameaças ou mesmo uso de violência¹⁹⁰.

A cassação da cidadania também serve de fundo para tentar neutralizar opositores políticos. Por todas essas razões, a modulação de determinado direito fundamental não pode ser feita sem a observância de pressupostos normativos e factuais que permitam a revogação do vínculo apenas em circunstâncias excepcionais. Recentemente, tem-se o exemplo do ditador da Nicarágua, Daniel Ortega, que vem perseguindo seus opositores numa escalada autoritária, passando a cassar os direitos políticos e até mesmo prender adversários que representam alguma ameaça ao seu governo¹⁹¹. A intimidação por meio de suspensão dos direitos e participação política compromete a confiabilidade das eleições e de todo sistema democrático do país.

Uma das premissas para a não perpetuação de práticas totalitaristas, neste âmbito, é que o cancelamento da cidadania ou dos direitos políticos não decorra de razões ideológicas. As pessoas não podem ser utilizadas como massa de manobra para atender ou refletir

¹⁸⁸ FRIEDRICH, Tatyana Scheila; REIS, Matheus Fonseca – Conceção e Caracterização da Apatridia: uma análise a partir dos pressupostos teórico-valorativos do seu enfrentamento. *In A ordem internacional no século XXI: direitos humanos, migração e cooperação jurídica*, p. 256-259.

¹⁸⁹ “Os mandatários do poder – com considerável violência – evitam a mobilização de algumas populações em seus territórios, uma política que não ajuda a produzir bases democráticas ou respeito aos direitos civis. Os curdos não encontraram espaço com a garantia da cidadania, tendo sofrido discriminação em qualquer lugar que estivessem”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 144.

¹⁹⁰ FRIEDRICH, Tatyana Scheila; REIS, Matheus Fonseca – *Op. cit.*, p. 259-260.

¹⁹¹ MIGUEL, Bernardo – UE impõe sanções à família de Daniel Ortega por violação de direitos humanos na Nicarágua. *El País* [Em linha]. Bruxelas (02 ago 2021). Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-02/ue-impoe-sancoes-a-familia-de-daniel-ortega-por-violacao-de-direitos-humanos-na-nicaragua.html> [Consult. em 13-02-2022].

necessariamente o pensamento dominante, como aconteceu em diversos lugares do mundo¹⁹². A dissonância – sobretudo de natureza política – é resultado da própria democracia e nunca deveria servir como razão para excluir cidadãos.

Infelizmente, em descompasso com o valor universal de integração humanitária, a história é recheada de exemplos de segregação.

Contudo, os espaços políticos internos precisam respeitar as opiniões contrárias e a diversidade de ideias, inclinando-se nas relações de convivência para a concretização de uma sociedade aberta – com a imanência dos valores da solidariedade e o direito ao pluralismo¹⁹³. Qualquer fórmula distante dessa concepção recai em autoritarismo, abuso de poder.

A assimilação de todos os grupos e minorias na edificação do Estado é a mais pura tradução dos princípios republicanos. O cidadão, na verdade, introduziu com ele a democracia; não há cidadãos sem democracia ou democracia sem cidadãos¹⁹⁴. A democracia, a partir desse ponto de vista, sempre será considerada uma obra pluralista, com destaque para uma das capacidades mais genuínas do ser humano: a possibilidade de divergir e pensar diferente.

Mas a todo instante existem tentativas de recrudescimento. No Egito, a legislação confere amplos poderes para a revogação formal da cidadania. Por exemplo, as autoridades egípcias podem revogar ou negar o *status* quando a pessoa tiver qualquer tipo de envolvimento com o sionismo. Manby Bronwen aponta que “o potencial de perda da nacionalidade sob a mera alegação do indivíduo ser um «sionista» infringe o direito à liberdade de expressão e permite a privação do vínculo sem qualquer evidência que a pessoa de fato é «sionista» ou que ser um «sionista» é uma ameaça ao Estado egípcio”¹⁹⁵. São interpretações baseadas em conceitos subjetivos e ideológicos para alijar pessoas, o que é intolerável dentro de um regime constitucional democrático.

Os registros demonstram que a violação a esses direitos fundamentais ao redor do mundo é recorrente, como sucedeu com os dominicanos no Haiti, os lhotshampas no Butão, os tamêis no Sri Lanka e os genocídios em Ruanda e na ex-Iugoslávia, dentre inúmeros outros casos.

¹⁹² “No século XX, a Grécia privou de sua nacionalidade mais de 100.000 comunistas e membros das minorias turca e macedônica”. DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya – Cidadania e nacionalidade como formas de exclusão. In **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, p. 705-717, p. 714.

¹⁹³ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direitos Humanos**, p. 49.

¹⁹⁴ BARACHO, José Alfredo de Oliveira – **Teoria Geral da Cidadania**, p. 02.

¹⁹⁵ Acrescentando que o grande problema na região é quanto ao não reconhecimento formal da cidadania em função dessa questão – e não pelo cancelamento ou revogação da cidadania anteriormente concedida. BRONWEN, Manby – **Citizenship Law in Africa: a Comparative Study** [Em linha]. 3rd ed. *E-book*. Project Africa Minds Publishers, 2015, p. 106. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/chapter/1760706> [Consult. em 10-02-2022].

Como visto, o conceito de cidadania sempre caminhou muito próximo da exclusão de certos indivíduos e categorias (na Grécia Antiga e no Império Romano, por exemplo, os escravos e mulheres não exerciam seu poder efetivo de participação cívica e política), tudo isso calcado no viés hegemônico de uma elite formada por privilegiados. O julgamento excludente das classes e a percepção míope da cidadania estimulam um modelo de insulação, marginalizando segmentos que deveriam estar incorporados de maneira igualitária; registrando-se que “tentativas de secessão e exclusão de minorias são tipicamente provocadas pela inflexibilidade de um Estado não democrático em aceitar arranjos de partilha de poder”¹⁹⁶.

Dentro desse contexto, pode-se chegar a dois pontos entrelaçados: 1º) todos têm o direito de se colocar politicamente em consonância com suas próprias convicções, sem a ameaça de ser excluído do corpo cívico por quaisquer posicionamentos ou mesmo manifestações; e 2º) assegurar que ninguém seja privado de sua cidadania formal por razões políticas, étnicas ou identitárias, combatendo-se a apatridia e fazendo prevalecer as convenções internacionais sobre o tema.

4.3. A (ir)revogabilidade do *status* e participação do indivíduo.

O primeiro questionamento que surge sobre a possibilidade de perda da cidadania formal é se o Estado pode cancelar unilateralmente o vínculo sem a observância de garantias universais primárias, como o respeito ao devido processo legal, ampla defesa e a garantia do sujeito não se tornar um apátrida. A resposta, obviamente, há de ser não.

Sob a ótica do indivíduo, alguns países tendem a admitir a renúncia pura e simples da perda do vínculo por iniciativa da própria pessoa¹⁹⁷. Todavia, a abdicação estritamente potestativa pelo cidadão também há de ser relativizada quando a pessoa não detém uma outra cidadania, evitando-se cenários de apatridia. A disponibilidade da cidadania, portanto, não pode ser tão simples quanto parece.

Em todo caso, existem balizas que devem sempre orientar o procedimento de retirada e cancelamento de determinado *status*. Jorge Mirando infere que: “A garantia contra privações arbitrárias consiste na garantia de processos jurídicos regulares, com meios de defesa assegurados”¹⁹⁸. É inaceitável, pois, que qualquer pessoa seja privada desse vínculo sem participar efetivamente do processo ou mesmo sem poder apresentar suas razões. O Estado

¹⁹⁶ DEMANT, Peter – Direito para os Excluídos. In **História da Cidadania**, p. 376.

¹⁹⁷ MELLONE, Marco – **Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine**, p. 110.

¹⁹⁸ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 144-145.

precisa garantir a oitiva do interessado, além de fundamentar adequadamente eventual decisão que venha a suprimir a cidadania formal, na medida em que se trata de um direito fundamental.

A bem da verdade, a eventual perda oficial da cidadania deve ser procedimentalizada com todas as medidas processuais existentes dentro de um Estado Democrático de Direito.

Quase sempre, a medida de cancelar formalmente a cidadania é irreversível ou de difícil revisão. Portanto, considerando a essência do direito discutido e as consequências que a decisão pode causar, a condução do processo precisa ser feita com bastante cuidado, observando-se todos os requisitos que proporcionem legitimidade ao expediente adotado¹⁹⁹. O postulado universal dos direitos humanos exige que o princípio do devido processo legal seja totalmente aplicado nos casos de cancelamento da naturalização ou perda da cidadania²⁰⁰. Portanto, não basta apresentar a conclusão oficial, é imprescindível apontar os fundamentos e justificar o motivo pelo qual as considerações feitas pelo interessado não foram acolhidas.

Ainda, todas as hipóteses de perda da cidadania precisam ter previsão legal, impedindo que a supressão do *status* seja fruto de decisões meramente administrativas e sem definição normativa precedente²⁰¹. Portanto, mesmo quando a condução do processo estiver sob a responsabilidade de autoridades governamentais (não judiciais), alguns parâmetros legais hão de orientar o seu trâmite e prever os resultados possíveis diante da respectiva conjuntura regulamentar do país.

Dissolver os laços que unem um indivíduo a um Estado é uma tarefa que não pode ser realizada de maneira ilegítima ou irresponsável. Mesmo assim, muitos equívocos são perpetrados contra aqueles que contrariam os interesses escusos de quem se encontra no poder.

Suprimir injustamente o papel de alguns cidadãos, classificando-os em subcategorias – ao negar-lhes o sentido mínimo existencial da cidadania – representa um grave atentado aos direitos do homem. Qualquer conduta antidemocrática, portanto, deve ser reprimida, viabilizando-se um processo íntegro. A democracia é, sem sombra de dúvida, um sobredireito, e qualquer transgressão nesse sentido constituiria um arremedo, uma contrafação jurídica.

¹⁹⁹ “É provável que a garantia do devido processo legal configure uma das mais amplas e relevantes garantias do direito constitucional, se considerarmos a sua aplicação nas relações de caráter processual e nas relações de caráter material (princípio da proporcionalidade/direito substantivo)”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de Direito Constitucional**, p. 621.

²⁰⁰ BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – **Acquisition and Loss of Nationality: Comparative Analyses. Vol. I**, p. 30.

²⁰¹ “Qualquer privação da cidadania deve estar prescrita por lei, acompanhada de todas as garantias de um processo legalmente previsto e que não possa resultar em apatridia”. CHAN, J. M. M. – The Right to a Nationality as a Human Right: The Current Trend Towards Recognition. *In Human Rights Law Journal*, p. 09.

A uniformização de garantias no tratamento aos indivíduos é uma elaboração (conformação) convencional, a ser reafirmada continuamente pelas ações de toda a comunidade jurídica e política, sem exceção. Nesse contexto, a participação direta da pessoa representa uma condição elementar para qualquer modificação do vínculo – e sem determinada garantia o processo deve ser considerado nulo de pleno direito.

Conforme já pontuado, os Estados não são tão soberanos para cancelar a cidadania formal, tendo em vista que o preceito da dignidade humana incide diretamente nessas relações. “Segundo o direito internacional, a cidadania não deveria ser revogada contra a vontade de uma pessoa, exceto em circunstâncias restritas e de acordo com o devido processo legal, exigindo-se que o indivíduo afetado tenha o direito de contestar tais decisões por meio dos tribunais judiciais regulares”²⁰². De fato, mecanismos de controle e revisão precisam coexistir para reprimir eventuais abusos e permitir que o indivíduo possa tentar corrigir esses erros.

O direito para revisar e anular decisões discriminatórias a respeito da cidadania surge como uma das pedras angulares do devido processo legal nesse aspecto²⁰³. É uma salvaguarda de ordem processual que serve para viabilizar um julgamento justo, a ser feito por um tribunal ou órgão independente, como dispõe a Convenção para Redução da Apatridia (1961)²⁰⁴.

A formação de um arcabouço normativo visa proteger cada pessoa em face de medidas dissociadas de base legal ou que sejam consideradas arbitrárias, daí a importância da previsibilidade e compatibilização com os valores fundamentais e constitucionalmente assegurados. E tudo isso se perfectibiliza por meio de diplomas legais que corroborem tais garantias²⁰⁵. Toda decisão estatal, de cunho administrativo ou judicial, deve ser proporcional, razoável e compatível com as balizas normativas instituídas, especialmente quando envolver o direito à cidadania.

Em razão de tais fundamentos, existe uma tendência no sentido das leis que regulam o assunto passarem a enunciar de forma mais clara os critérios para perda da cidadania (por naturalização ou originária), tentando reduzir o espaço para o cometimento de autoritarismos

²⁰² BRONWEN, Manby – **Citizenship in Africa: The Law of Belonging**, p. 116-117.

²⁰³ MOLNÁR, Tamás – The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives. **Hungarian Yearbook of International Law and European Law** [Em linha]. Portland: Eleven International Publishing, Issue 1, 2014, p. 67-92. Disponível em: https://www.elevenjournals.com/zoek?search_journal_code=26662701&search_kind=author&search_text=Hofmann&search_year=2014 [Consult. em 13-02-2022].

²⁰⁴ O art. 8(4) é expresso nesse sentido, dispondo também que todo julgamento deve ser feito seguindo critérios legais e justos. **Convention on the Reduction of Statelessness** [Em linha]. New York, Treaty Series, 30 August 1961, Vol. 989, p. 175. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html> [Consult. em 14-02-2022].

²⁰⁵ “Em matéria de nacionalidade, cabe ao legislador concretizar os princípios constitucionais, designadamente pelo princípio da proporcionalidade”. NETO, Luísa; et al. – **Direito Antidiscriminatório**, p. 209-210.

no exercício da discricionariedade administrativa²⁰⁶. Nesse aspecto, além das ferramentas procedimentais disponíveis, a participação concreta do sujeito funciona como a forma mais eficiente de fiscalização.

Qualquer organização democrática baseia-se na sua célula mais rudimentar, ou seja, no cidadão. A evolução histórica tem demonstrado, embora aos solavancos, que a autoridade do povo e sua interferência direta na condução do aparelhamento público é medida que oxigena inteiramente o sistema, revelando-se indispensável para o amadurecimento das instituições. Um direito humano dessa grandeza não pode, assim, ser suprimido sem regras previamente ordenadas, tampouco dispensa a fundamentação adequada para a dissolução do vínculo.

Não se discute que a natureza da cidadania formal pode ser mutável, desde que presentes as condições necessárias e o sujeito passe a ter uma ligação com outro Estado, em contraposição princípio da aligeância (*alliegeance*)²⁰⁷; afastando-se, destarte, a antiga relação doutrinária de subordinação perpétua. Contudo, qualquer mudança não pode fugir de premissas que oportunizem segurança jurídica e que levem em consideração a vontade manifesta do indivíduo. Com efeito, apenas excepcionalmente seria possível a revogação do vínculo sem o consentimento expresso da pessoa. Valendo, aqui, a máxima de que toda supressão de direitos deve ser interpretada restritivamente.

Em regra, a perda do *status* deveria depender de uma conduta livre e volitiva por parte do cidadão. A legislação portuguesa, nesse âmbito, é muito clara ao exigir a manifestação expressa do interessado para o cancelamento do vínculo formal (art. 8º da Lei de Nacionalidade Portuguesa). Rui Manoel Moura Ramos, ao comentar a necessidade de participação da pessoa envolvida nesse processo, assinala: “As soluções sublinham o reforço da importância reconhecida à vontade do indivíduo em matéria de nacionalidade, importância que vai, nesse domínio da perda da nacionalidade, até ao ponto de paralisar qualquer intervenção do Estado a esse respeito”²⁰⁸.

²⁰⁶ BAUBÖCK, Rainer; HONOHAN, Iseult; VINK, Maarten – How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison [Em linha]. Stockholm: **DELMi – Migration Studies Delegation**, GLOBALCIT, Policy Brief, 2018:9, p. 12. Disponível em: file:///C:/Users/m315959/Downloads/delmi-policy-brief-2018_9-eng.pdf [Consult. em 15-02-2022].

²⁰⁷ “É o princípio segundo o qual aos cidadãos de um Estado incumbe a obrigação de fidelidade e obediência ao respectivo soberano ou chefe de Estado, obrigação que os impede de adquirir outra nacionalidade sem o consentimento do soberano ou chefe de Estado”. ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA; Geraldo Eulálio do; CASELLA, Paulo Borba – **Manual de Direito Internacional Público**, p. 201.

²⁰⁸ Acrescentando que: “Paralisa essa que não afecta apenas as medidas do governo com carácter individual (e que corresponderiam, portanto, à imposição da perda da nacionalidade), mas também a previsão de situações de carácter geral que poderiam ser causa de perda da nacionalidade. A perda da nacionalidade portuguesa só pode, portanto, ocorrer se o interessado – que tem aliás que ter outra nacionalidade – pretender renunciar à sua condição de português”. RAMOS, Rui Manoel Moura – Continuidade e mudança no direito da nacionalidade em Portugal. **Revista de Informação Legislativa**, p. 90.

O indicativo mandatório no sentido da participação efetiva do sujeito confere mais legitimidade para qualquer tomada de decisão, não deixando dúvida acerca do conhecimento e anuência por parte do cidadão. É um fator que afasta ou reduz substancialmente a perpetuação de violações contra o ser humano, observando-se que: “[...] mesmo que um cidadão português se naturalize noutro Estado, se este não renunciar à cidadania portuguesa, ela permanece, isto é, terá de haver uma expressa manifestação dessa vontade de pretender perder a cidadania portuguesa”²⁰⁹. A última palavra, pelo visto, caberia ao titular do direito, àquele que poderia vir a ser prejudicado no caso do cometimento de alguma medida arbitrária.

No Brasil, para a perda da cidadania originária, tem-se que é necessário que o indivíduo tenha agido de maneira consciente na aquisição de um novo vínculo²¹⁰. E a intenção precisa ser manifestada expressa e formalmente, para que não haja espaço para interpretações obscuras ou imprecisas.

Uma série de recomendações deve ser implementada na apuração dos motivos e para o cancelamento da cidadania, possibilitando a completa integração do envolvido e facultando meios concretos de manifestação. Nesse ínterim, o devido processo legal encontra-se intrinsicamente atrelado ao corolário da ampla defesa, propiciando a oportunidade para formulação das razões sempre antes de eventual perda da cidadania²¹¹. Não basta haver mera previsão abstrata para oitiva do cidadão, a este deve ser sempre facultada a apresentação das alegações que entender pertinentes, bem como ter pleno acesso ao processo e tomar conhecimento de qualquer acusação que lhe está sendo feita.

Uma vez notificada, a pessoa pode então exercer o contraditório e formular sua defesa. A ciência pessoal passa a ser, destarte, a primeira medida para a legitimidade do procedimento destinado a retirar a cidadania – seja originária ou derivada. É inadmissível que todo o feito transcorra sem o conhecimento do interessado. Ademais, suas razões só podem ser consideradas quando apresentadas em tempo oportuno e com chances reais de evitar a perda do vínculo. Fazer-se presente é o primeiro passo para contrapor qualquer tipo de ilegalidade.

O contraditório, de fato, só é eficaz quando houver cognição prévia das razões que embasam o processo e a parte puder questionar diretamente os motivos apresentados.

Os fundamentos que conduzam à extinção da cidadania, por sua vez, devem ser todos expostos, aptos a justificar a adoção dessa medida extrema. Conforme Jules Lepoutre, “Os dois

²⁰⁹ TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – Cidadania e Deficiência. In *Jurismat*, p. 307.

²¹⁰ “Somente por meio de declaração expressa e específica do interessado em naturalizar-se voluntariamente a outro Estado estrangeiro é que o mesmo perde a nacionalidade brasileira”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – *Curso de Direito Internacional Público*, p. 636.

²¹¹ AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 337.

sistemas de expatriação – objetivo ou subjetivo – demandam a observância de critérios legais e procedimentais, até em respeito à relação genuína existente com o Estado. A razão para o fim desse vínculo deve ficar bastante clara”²¹². Sem tal providência, corre-se o risco de recair em um regime totalitarista, onde a vontade imperiosa do governo é o seu único alicerce.

A retirada do *status* enseja a limitação das capacidades de convivência pública, tendo em vista que a pessoa passa a ser privada de um conjunto de direitos civis e políticos²¹³. Exatamente por isso, o processo deve seguir critérios técnicos que garantam uma condução isenta e um resultado legal baseado nos valores da proporcionalidade e justiça.

Os sistemas precisam também compreender que a situação não pode perdurar de forma indefinida, sobretudo porque a incerteza acaba gerando angústia e poderia servir até como uma ameaça a ser efetivada a qualquer momento, ainda que anos após o início do processo. Nos casos de privação da cidadania, a razoável duração do processo representa uma das garantias básicas do devido processo legal²¹⁴. Assim, o processo há de ser instruído e concluído dentro de um prazo aceitável, sem atropelos e sem demorar injustificadamente, procurando chegar a um resultado justo e inteligível.

Torna-se, então, necessária a criação de mecanismos que sedimentem os trilhos republicanos em tal âmbito procedimental, proporcionando a sensação real de segurança jurídica. A exclusão, como dito, é a exceção, uma vez que “o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação coletiva”²¹⁵. O devido processo legal, assim, precisa irradiar substancialmente nesses casos de perda formal do *status* – funcionando como uma espécie de contraponto para qualquer pecha ou traço de arbitrariedade.

A cidadania não pode se tratar de um termo de mera indulgência linguística ou título de condecoração²¹⁶. Garantias são importantes para salvaguardar esse direito fundamental, notadamente porque nenhum poder estatal é absoluto, de modo que também não pode ser admitida a prática do sigilo processual para o destinatário final da decisão: aquele que pode ter a sua cidadania cassada²¹⁷. Por razões de segurança nacional, é admissível que o processo não

²¹² LEPOUTRE, Jules – **Nationalité et Souveraineté**, p. 80-81.

²¹³ Em suma, fora consagrado o conceito de que “a cidadania é uma condição *sine qua non* de acesso a um conjunto significativo de direitos fundamentais”. PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 82.

²¹⁴ CONKLIN, William – **Statelessness: The Enigma of the International Community**, p. 210-211.

²¹⁵ CANOTILHO, JJ Gomes – *Op. cit.*, p. 289.

²¹⁶ BONAVIDES, Paulo – **Teoria Geral do Estado**, p. 530.

²¹⁷ “Cada indivíduo tem exatamente o mesmo rol de deveres e direitos, especialmente direitos políticos e o devido processo legal, o que implica uma série de consequências”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 93.

seja aberto ao público, mas tal sigilo não pode ser imposto em detrimento do próprio cidadão envolvido.

O cancelamento clandestino da cidadania, antes de mais nada, significa o cerceamento espúrio do direito elementar à existência jurídica do ser humano.

Sem nenhuma cidadania, o sujeito passa a ser um estrangeiro em seu próprio país. O amparo de garantias é o ponto central de todo cenário jurídico destinado a permear condições mais promissoras para reivindicação da efetiva integração do sujeito em sua comunidade, destacando-se que “a efetivação das liberdades depende sobretudo de condições socioculturais e institucionais”²¹⁸. O Estado não pode funcionar como agente proliferador de ilicitudes, sendo obrigado a seguir os ditames de um regime de direito que ofereça meios seguros para que o sujeito possa ser ouvido e onde as decisões sejam fundamentadas²¹⁹, seguindo os preceitos constitucionalmente assentados.

Os atos estatais e seus procedimentos legais dependem de compatibilização teleológica, fazendo um arranjo entre a sua finalidade organicista com os próprios princípios que regem essas relações. A perda da cidadania é um instrumento catalisador do isolamento²²⁰. Por consequência, toda decisão pública a esse respeito precisa ser resultado lógico dos elementos concretos e normativos enfrentados em cada caso – e não do uso da coerção ou da autoridade.

Qualquer tratamento violento normativo ou institucionalizado é condenável²²¹, sendo inequívoco que o cidadão não pode ser limado civicamente sem um tratamento minimamente digno.

Friedrich Müller ressalta que o indivíduo é o destinatário maior das prestações civilizatórias do Estado, consignando que “as pessoas gozam da proteção jurídica, têm direito à oitiva perante os tribunais e são protegidas pelos direitos humanos que inibem a ação ilegal do Estado”²²². Os mandatários de poder não estão acima dos valores consagrados nas

²¹⁸ MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**, p. 121.

²¹⁹ O professor J. J. Gomes Canotilho, ao dissertar a respeito do regime normativo português, infere que: “Algumas normas constitucionais consagram deveres de entidades públicas susceptíveis de serem regulados por lei e estreitamente associados a o próprio exercício dos direitos fundamentais”. Destacando o “dever de fundamentação das decisões dos tribunais”, “dever de actuação dos órgãos e agentes administrativos com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da imparcialidade” e o “dever de fundamentação dos actos administrativos lesivos de direitos liberdades e garantias”. CANOTILHO, JJ Gomes – *Op. cit.*, p. 1.267.

²²⁰ BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – **Direito de Nacionalidade em face das Restrições Coletivas e Arbitrárias**, p. 52.

²²¹ Celso Lafer infere que as arbitrariedades praticadas pelo regime nazista contra os judeus começaram com o não reconhecimento do grupo como cidadãos, asseverando que o cancelamento da cidadania formal ensejava a expulsão dos proscritos da humanidade, não os tornando desiguais perante à lei, mas à margem de toda legalidade. LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 175-176.

²²² MÜLLER, Friedrich – **Quem é o povo?** Tradução de Peter Naumann (revisão da tradução por Paulo Bonavides), p. 69.

convenções internacionais e por seus correspondentes ordenamentos jurídicos, razão pela qual não podem atuar como sensores indiscriminados da cidadania.

Qualquer processo, seja judicial ou administrativo, com vistas à supressão do vínculo da cidadania formal, demanda a observância de todas as garantias ora mencionadas: participação do interessado, devido processo legal, ampla defesa, contraditório, proporcionalidade e razoável duração. Além da proibição anteriormente discutida, impedindo que determinado *status* seja cancelado em decorrência de motivação étnica, religiosa ou política.

5. Sistema protetivo da cidadania.

Todo trabalho de proteção à cidadania começa internamente. Cada Estado é o responsável inicial por preservar um ambiente que possibilite o pleno desenvolvimento e autodeterminação das pessoas. A instituição de declarações, pactos e convenções internacionais veio a solidificar globalmente o direito fundamental à existência jurídica dos indivíduos, como elemento intrínseco da dignidade humana. Com o tempo, todavia, viu-se que era necessária a criação de meios para reprimir alguns abusos praticados por regimes cuja única preocupação era impor forçadamente sua visão do mundo, desprezando os compromissos assumidos. Seyla Benhabib adverte que: “As convenções foram o ponto inicial para salvaguardar os direitos humanos mais amplamente. Contudo, para um alcance ainda maior, a implementação de uma estrutura por meio de cortes e tribunais externos levou a noção desses direitos a um outro nível”²²³. A conjugação dessas duas vertentes – compromissos internacionais e organismos externos – proporciona, então, uma maior segurança jurídica em torno do assunto.

De fato, a responsabilidade primária em resguardar o sujeito contra qualquer arbitrariedade cabe, originariamente, ao próprio país²²⁴. Mas os maiores abusos são cometidos justamente por autoridades estatais, as quais deveriam, a princípio, proteger os seus cidadãos. Por isso a relevância em estabelecer um sistema protetivo que funcione para tutelar os direitos humanos de maneira mais universalizada – e não apenas local.

A Carta das Nações Unidas prevê a reserva de jurisdição interna dos Estados (art. 2º, §7º), buscando evitar a ingerência de terceiros em assuntos domésticos. No entanto, a comunidade internacional não pode tolerar graves violações aos direitos humanos sob o pretexto da primazia

²²³ BENHABIB, Seyla – **The Rights of Others: Residents and Citizens**, p. 77-78.

²²⁴ Nesse sentido: BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**, p. 91; PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e Justiça Internacional**, p. 70; CONKLIN, William – *Op. cit.*, p. 208.

do não intervencionismo²²⁵. Segundo Ian Brownlie, “[...] questões referentes à nacionalidade e ao princípio da não discriminação vem sendo qualificadas como de legítimo interesse internacional, aptas a admitir providências externas em situações extremas”²²⁶. Em última análise, a hipótese de uma fiscalização estrangeira pode também auxiliar a frear propósitos antidemocráticos.

5.1. Tribunais judiciais e organismos transnacionais.

Conforme visto, o controle de qualquer repressão indevida ao cidadão compete, de forma precedente, ao direito interno. Nesse contexto, as cortes judiciais exercem um papel primordial para corrigir eventuais ilegalidades, especialmente em países onde a independência dos poderes é uma realidade.

No âmbito interno, existem alguns exemplos bastante sólidos no resguardo do direito humano à cidadania. Um caso bastante citado é o precedente *Afroyim v. Rusk (1967)*²²⁷, da Suprema Corte Americana, onde restou decidido que o governo ou parlamento dos Estados Unidos não poderiam expatriar um indivíduo contra a sua vontade, seja qual fosse o motivo²²⁸. Houve, assim, a afirmação do acesso à cidadania como direito subjetivo, o qual, por sua vez, não poderia ser retirado sem a anuência expressa do interessado. É uma condição que permearia qualquer tentativa de supressão nesse sentido.

Embora existam entendimentos dissonantes (v. *Case Perez v. Brownell, 1958*), há a prevalência da concepção da cidadania como direito humano fundamental inalienável e que não deveria ser suprimido indevidamente – muito menos de maneira arbitrária (o que fora reiterado em outros casos, a exemplo do *Case Trop v. Dulles, 1958*, e *Kennedy v. Mendoza-Martinez, 1963*)²²⁹. A Suprema Corte de Justiça consagra, assim, dois postulados ao mesmo tempo: o

²²⁵ “Os direitos humanos e liberdades fundamentais (também consagrados em várias disposições da Carta da OUNU) e, ainda, outros assuntos tipicamente nacionais, como os relativos à imigração e nacionalidade, não são mais (como já o foram um dia) assuntos essencialmente internos dos Estados, ou que dependam essencialmente de sua jurisdição interna, mas assuntos de legítimo interesse internacional”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direitos Humanos**, p. 69.

²²⁶ BROWNLIE, Ian – **Principles of public internationa law**, p. 318-319.

²²⁷ SUPREME Court of United States – **Case Afroyim v. Rusk**, 387 US 253 (1967) [Em linha]. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep387/usrep387253/usrep387253.pdf> [Consult. em 09-02-2022].

²²⁸ Concluindo que: “Uma vez adquirida a cidadania com base na Décima Quarta Emenda, esta não pode ser transferida, cancelada ou revogada, pela vontade do Governo Federal, dos Estados ou de qualquer outra unidade governamental”. **Case Afroyim v. Rusk** 387 US 253 (1967) – p. 262-263.

²²⁹ O professor Celso Lafer pontua que a jurisprudência norte-americana, em especial por meio da sua Corte Suprema, vem privilegiando o direito a ter direitos por parte do cidadão, até para evitar situações de apatridia. LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 163.

princípio da conservação da cidadania (que só pode ser revogada em situações muito específicas) e o princípio da declaração de vontade²³⁰.

É primordial que os tribunais enxerguem a cidadania formal em sua mais pura essência: uma garantia cívica que precede todas as demais.

A reafirmação dos direitos humanos acontece a partir de cada decisão corroborando o sentimento de que a cidadania não pode traduzir-se em benevolência do Estado, mormente porque constitui uma prerrogativa imanente à sobrevivência digna do indivíduo em um determinado território. Sem tal proteção, a pessoa torna-se exilada dentro de sua própria terra.

A Corte Suprema da República da Libéria já ratificou o posicionamento de que a cidadania não poderia ser suprimida sem que fosse oportunizado anteriormente o devido processo legal, conforme determina a Constituição do país. Em suas razões, o tribunal asseverou que nenhuma privação de direito, especialmente a do vínculo cívico, pode ocorrer sem a realização de audiência e um julgamento baseado nos cânones constitucionais da ampla defesa e do contraditório (*Case Alvin Teage Jalloh v Olubanke King-Akerele*)²³¹. Assim, qualquer disposição legislativa ou administrativa que descumprisse tal regra não deveria produzir qualquer efeito. “Em suma, pelo que decidiu o Supremo Tribunal, a perda automática da cidadania não tem mais respaldo e qualquer privação da nacionalidade exige a prossecução dentro das balizas constitucionalmente impostas, tendo em vista a interferência direta no gozo de direitos humanos”²³².

As normas constitucionais do país refletem, portanto, diversos preceitos consuetudinários e princípios internacionais, os quais foram erigidos para amparar liberdades fundamentais. A cassação automática do vínculo, muitas vezes sem que o sujeito sequer tenha tomado conhecimento do processo, representa uma medida que fere de pronto a garantia do devido processo legal – condição, como exposto anteriormente, indispensável para revogação do vínculo.

²³⁰ A Suprema Corte Britânica vem cancelando o cancelamento da cidadania em casos de envolvimento com grupos terroristas (*v. Shamima Begum v. SSHD*, 2020 SIAC SC/163/2019). “A política de banimento continua e o caso recente de Shamima Begum demonstra o uso da privação da nacionalidade como forma de evitar o retorno ao solo britânico. Begum é uma cidadã britânica que ingressou no ISIS em 2014 e agora está abrigada em um campo de refugiados na Síria. Ela foi privada de sua nacionalidade em 2019 sob o argumento de que representa uma ameaça à segurança nacional”. LEPOUTRE, Jules – *Op. cit.*, p. 108-109.

²³¹ SUPREME Court of Liberia – **Case Alvin Teage Jalloh v Olubanke King-Akerele** (March 2017; Conclusion: December 2019) [Em linha]. Disponível em: <http://judiciary.gov.lr/wp-content/uploads/2015/10/8TH-day-march-2017.pdf> [Consult. em 15-02-2022].

²³² BASHAR, Arafat Ibnul – On automatic loss of citizenship: Looking into the Alvin Teage Jalloh v Olubanke King-Akerele case through the lens of international law. **Jindal Global Law Review** [Em linha], n. 12, p. 215–225 (April 2021). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s41020-021-00138-5> [Consult. em 16-02-2022].

Ainda no plano interno, Dimitry Kochenov lembra que nem sempre as cortes judiciais locais reconhecem a relevância desse direito, proferindo decisões em dissonância com o direito comunitário e os princípios internacionais. Para tanto, menciona o caso da Corte Constitucional da Letônia que apreciou e confirmou um decreto do governo outorgando oficialmente a categoria de «não-cidadãos da Letônia» a cerca de um terço da população (com ascendência judia, russa ou ucraniana)²³³. Na conclusão do julgado, preponderou o estranho e questionável fundamento de que a declaração de «não-cidadania» não corresponderia necessariamente à apatridia (*Case n. 2004-15-0106*)²³⁴.

É inadmissível que uma corte judicial ou constitucional possa chancelar uma prática que estimule ou crie determinada espécie de distinção, ao invés de assentir que a cidadania não há de sofrer estigmas dessa natureza. A declaração do *status* de «não-cidadania», quando o indivíduo não possuir outro vínculo, enseja, por consequência lógica, a apatridia. Essa é uma das razões pela qual o perfilado sistema protetivo não pode ficar circunscrito apenas à seara doméstica dos países. De fato, “passou a ser inadmissível que os direitos dos nacionais de determinado país somente pudessem ser protegidos pelos tribunais de seu próprio Estado. Assim, uma vez que certas obrigações são reconhecidas como devidas a indivíduos – porque a estes o Direito Internacional conferiu direitos – não há razão para que não sejam asseguradas”²³⁵.

Com efeito, observa-se um movimento de universalização e regionalização na proteção dos direitos humanos²³⁶. Os inúmeros instrumentos e convenções internacionais que enunciam determinadas garantias precisam estar ligados a estruturas que concretizem e fiscalizem tais preceitos²³⁷. No campo internacional, a doutrina costuma elencar a Organização das Nações Unidas, Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional como entidades que atuam diretamente no combate às arbitrariedades perpetradas em (quase) todo o mundo; sendo, pois, inegável a contribuição que vêm dando na defesa dos direitos humanos.

²³³ KOCHENOV, Dimitry – *Op cit*, p. 70 e 263.

²³⁴ CONSTITUTIONAL Court of Latvia, Plenary Court of The Republic of Latvia – **Case n. 2004-15-0106 (March 7, 2005)** [Em linha]. Disponível em: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2004/07/2004-15-0106_Spriedums_ENG.pdf [Consult. em 16-02-2022].

²³⁵ CRETELLA NETO, José – **Direito Internacional Público**, p. 1.177.

²³⁶ A doutrina discorre sobre a diferenciação conceitual entre Direito do Homem, Direitos Fundamentais e Direitos Humanos. Predominando a compreensão que esses institutos estão todos entrelaçados e o mais importante é a efetiva proteção da pessoa humana. Sobre o tema: NUSSBERGER, Angelika – **The European Court of Human Rights**, p. 82-83; WEIL, Patrick – **Qu’est-ce qu’un Français: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution**, p. 110-111.

²³⁷ “Testemunha-se hoje o processo de justicialização do Direito Internacional, com a certeza de que não basta enunciar direitos, mas protegê-los e garanti-los”. PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, p. 18-19.

Especificamente em matéria de cidadania, no entanto, são os organismos regionais que vêm ficando decisões concretas que protegem mais efetivamente determinado direito fundamental. Deparando-se com os casos que lhes são apresentados, esses órgãos fazem a convergência entre o exercício hermenêutico e o propósito delineado nos tratados e convenções internacionais.

Nesse ínterim, ganha destaque a Corte Europeia de Direitos Humanos²³⁸. A sua atuação, como a maioria dos organismos internacionais e regionais, é complementar, ou seja, opera-se apenas depois do esgotamento dos recursos internos previstos nos sistemas judiciários dos Estados-membros²³⁹.

A Corte tem enfrentado questões muito relevantes acerca do resguardo da condição humana no acesso aos direitos cívicos. No caso *Kuric and others v. Slovenia*, os petionantes alegaram que foram arbitrariamente privados do acesso aos seus direitos mais básicos depois que a Eslovênia declarou sua independência da ex-Iugoslávia, em 1991. Ainda, argumentaram que a sua documentação foi retirada sem a disponibilização dos meios e recursos legais, bem como sofreram tratamento discriminatório (o que violaria os arts. 8º, 13º e 14º da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos). Os dados demonstraram que cerca de 25.000 pessoas foram consideradas «apagadas» sumariamente, tornando-se invisíveis aos olhos do governo oficial do país, em decorrência da promulgação da nova Lei de Cidadania, editada com muitas lacunas²⁴⁰.

O órgão ponderou que todo esse «vazio jurídico» gerava inúmeros prejuízos²⁴¹, concluindo pela reparação pecuniária das vítimas, consignando, ainda, que o país buscou adotar novas iniciativas legislativas para regularizar tal situação.

A dificuldade na obtenção da residência regular e da cidadania por parte dessas pessoas, de fato, acarreta a privação de muitos direitos fundamentais. A Corte apenas procurou tentar reparar alguns danos e sublinhou as obrigações dos Estados na consecução de políticas que proporcionem segurança jurídica e acolhimento dos indivíduos que possuam legitimamente

²³⁸ “A Europa, entre todas as regiões do mundo, foi o continente que desempenhou papel pioneiro e relevante na proteção regional aos Direitos Humanos, e sua atuação inspirou a criação de instrumentos e mecanismos equivalentes nos continentes americano e africano”. CRETELLA NETO, José – *Op. cit.*, p. 1.203.

²³⁹ “A Corte exerce, na mesma medida, uma atividade supletiva e de controle supranacional, com a compatibilização dos compromissos assumidos”. NUSSBERGER, Angelika – *Op. cit.*, p. 90.

²⁴⁰ “Devido ao «apagamento», eles experimentaram uma série de consequências adversas, como a destruição de documentos de identidade, perda de oportunidades de emprego, perda do seguro saúde e dificuldade na regulamentação de direitos e pensão”. EUROPEAN Court of Human Rights – **Case Kuric and others v. Slovenia**, n. 26828/06 (June 2012), p. 69-70 [Em linha]. Disponível em: [https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:\[%22001-176534%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-176534%22]}) [Consult. em 17-02-2022].

²⁴¹ A corte sublinhou, ainda, que: “Embora o objetivo essencial do art. 8º da Convenção seja a proteção do indivíduo contra a ação arbitrária por parte das autoridades públicas, isso não obriga apenas o Estado de abster-se de tal interferência: além desse comprometimento de contingência negativa, pode haver obrigações inerentes ao «respeito» pela vida privada e familiar das pessoas” – **Case Kuric and others v. Slovenia**, p. 70.

algum vínculo com o país. É sempre bom frisar: ninguém pode ser alijado do efetivo contexto sociojurídico sem base normativa e factual para tanto.

Ainda na Europa, o Tribunal de Justiça da União Europeia também vem se deparando com importantes decisões. Em 2019, o caso Tjebbes envolveu a perda da cidadania formal de quatro mulheres que possuíam o vínculo com a Holanda, após viverem mais de dez anos fora da fronteira da União Europeia²⁴². Em conclusão, o tribunal enfatizou que as autoridades deveriam levar em conta o princípio da proporcionalidade no que diz respeito às consequências da perda da nacionalidade para a pessoa e, quando o caso, para os membros da sua família. Nesse julgamento, o princípio representou uma tentativa de equilíbrio entre o objetivo perseguido pelo legislador nacional, de um lado, e o desenvolvimento regular da vida e da família por parte da pessoa, do outro²⁴³. E em tais circunstâncias, a proporcionalidade tem que ser examinada especificamente, caso a caso²⁴⁴.

Alguns precedentes, nessa linha, também reafirmam que as normas internas não podem transgredir valores relacionados aos direitos humanos, conforme foi debatido no «caso Airola», no qual uma mulher belga adquiriu a cidadania italiana (automaticamente, por ter se casado com um italiano), sem possibilidade de renúncia²⁴⁵. Caso fosse um homem estrangeiro contraindo matrimônio com uma esposa italiana, tal situação seria completamente distinta, uma vez que não existiria, em tais circunstâncias e naquela época, esse reconhecimento automático. Jeanne Airola, então, questionou tais fatos no Tribunal de Justiça da União Europeia, cuja conclusão foi no sentido de que a cidadania italiana deveria, dentro desse contexto, ser ignorada, porquanto representaria um ato discriminatório em detrimento da condição feminina²⁴⁶. O

²⁴² COURT of Justice of the European Union – **M.G. Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken**, ECLI:EU:C:2019:189, Case 221/127 (March 2019) [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0221&rid=1> [Consult. em 17-02-2022].

²⁴³ LEPOUTRE, Jules – *Op. cit.*, p. 120.

²⁴⁴ O *Raad van State* (Conselho de Estado dos Países Baixos), ao implementar a decisão do TJUE, admitiu a necessidade de avaliar as consequências da perda da nacionalidade em conformidade com o direito europeu, mesmos nas hipóteses de perda automática. O Conselho, então, anulou as decisões que decretaram o cancelamento da nacionalidade e exigiu que o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Holanda proceda a uma avaliação de proporcionalidade, com atenção especial às consequências sobre as crianças envolvidas. DE GROOT, Gerard-René – **A follow-up decision by the Council of State of the Netherlands in the Tjebbes case**. EUI GLOBALCIT, Stockholm (February 18, 2020). Disponível em: <https://globalcit.eu/a-follow-up-decision-by-the-council-of-state-of-the-netherlands-in-the-tjebbes-case/> [Consult. em 18-02-2022].

²⁴⁵ Aqui cabe fazer seguinte a ressalva: “Esse era o caso das esposas de cidadãos italianos que contraíam matrimônio até 27 de abril de 1983, quando então adquiriam a nacionalidade italiana pelo «jus communicatio»; a situação, após essa data, alterou-se em virtude da lei n. 91, que passou a permitir que tanto mulheres como homens estrangeiros casem-se com homens e mulheres italianas, respectivamente, e requeiram a nacionalidade italiana após três anos do casamento (nesse caso, contudo, poderá haver a perda da nacionalidade originária)”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direito Internacional Público**, p. 618.

²⁴⁶ COURT of Justice of the European Union – **Jeanne Airola v. Commission of the European Communities**, ECLI:EU:C:1975:24, Case 21/74 (February 1975) [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0021&from=HR> [Consult. em 19-02-2022].

Advogado Geral Trabucchi entendeu que, apesar de a matéria relativa à cidadania caber às legislações internas dos diversos Estados-Membros, tais normas não poderiam violar direitos humanos nem outros direitos comunitários fundamentais²⁴⁷.

A determinação da cidadania calcada essencialmente em uma questão de gênero não poderia sobrepor-se ao valor universal da igualdade. Assim, é desarrazoado pretender atribuir – ou suprimir – a cidadania exclusivamente com base nesse critério. Vê-se, então, que existem certos limites e que os países não podem tratar do assunto de acordo com o seu livre alvedrio.

Segundo De Groot, é preciso atentar-se para os princípios da solidariedade e cooperação, sendo temerário, por exemplo, que um Estado-membro da União Europeia possa conceder ou cancelar indiscriminadamente a cidadania formal de um considerável grupo de pessoas sem a comunicação prévia para a comunidade²⁴⁸, observando-se o dever de colaboração mútua (em suas palavras: *sincere cooperation*), além da preservação dos valores comuns²⁴⁹.

No continente americano, sobreleva a Corte Interamericana de Direitos Humanos, também exercendo jurisdição consultiva e contenciosa. A região conta com um histórico de fragilidades na defesa dos direitos humanos e na consolidação da cidadania²⁵⁰ – sendo importante deixar bem clara a mensagem de rompimento com qualquer legado autoritário.

O órgão vem assinalando alguns avanços na garantia da cidadania como direito universal. No caso *crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana*, a Corte constatou que o Estado denunciado, por meio das autoridades de Registro Civil, negou a emissão das certidões de nascimento das menores, apesar de terem nascido em seu território e da Constituição reconhecer o critério *jus soli*. Nesse contexto, pontuou que as vítimas permaneceram em situação de contínua ilegalidade e vulnerabilidade social, sendo negado o seu direito à cidadania formal, mantendo-as como apátridas até 25 de setembro de 2001 (quando Dilcia Yean contava com 4 anos de idade, e Violeta Bosico com 16 anos)²⁵¹.

No julgamento, depreendeu-se que a cidadania deve ser admitida como um estado natural do ser humano. E tal estado não é apenas o próprio fundamento de sua capacidade política, mas

²⁴⁷ MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues – O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de direito de nacionalidade dos Estados-Membros. In **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**, p. 323.

²⁴⁸ DE GROOT, Gerard-René – The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. In **European Citizenship: An Institutional Challenge**, p. 135.

²⁴⁹ “Por isso, os governos não estariam totalmente livres para determinar os seus nacionais, diante da necessidade de compatibilização com os interesses comunitários”. *Idem* – p. 125.

²⁵⁰ “Na condição de regimes democráticos em fase de consolidação, é que se delinham na região, gradativamente, espaços institucionais de cooperação intergovernamental vocacionados à defesa dos direitos humanos, da democracia e do Estado de Direito”. PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e Justiça Internacional**, p. 217.

²⁵¹ CORTE Interamericana de Direitos Humanos – **Caso crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana**, sentença de 08 de setembro de 2005, Série C, n. 130, par. 03. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_por.pdf [Acesso em 19-02-2022].

também da sua capacidade civil, de modo que o Direito Internacional impõe certos limites à discricionariedade dos Estados²⁵². Daí a relevância em consolidar o entendimento de que os Estados, ao regulamentarem o tema, não podem instituir efeitos discriminatórios, até em observância ao imperativo da proteção igualitária. A forma como os Estados regulamentam as questões relativas à cidadania não podem ser consideradas de sua exclusiva jurisdição; esses poderes também são circunscritos por suas obrigações de garantir a plena proteção dos direitos humanos, conforme decidiu a Corte Interamericana no caso *Yean e Bosico*²⁵³. Em conclusão, o Estado foi condenado a pagar uma indenização às vítimas, além da formalização de um pedido de desculpas e a implementação de medidas legislativas e administrativas para correção do registro tardio de nascimento²⁵⁴.

O registro tardio representou uma forma condenável de discriminação – o que é ainda mais grave por ser cometido contra crianças. A omissão dolosa na emissão da certidão de nascimento, nessas circunstâncias, significou a negação direta da personalidade jurídica de crianças que cumpriram todos os requisitos para ter acesso ao vínculo com o país. O papel dos organismos internacionais é justamente atuar para que os Estados observem os compromissos incutidos nas convenções que salvaguardam os direitos humanos.

Em outro caso (*Ivcher-Bronstein vs. Peru*), a CIDH ressaltou que o Escritório de Imigração e Naturalização do Peru não poderia cancelar unilateralmente a cidadania do peticionante. No caso, ficou apurado que a vítima se naturalizou peruana e renunciou ao vínculo anterior que possuía com Israel, uma vez que tal condição estava prevista na legislação do país para que pudesse se tornar, assim, proprietário de um canal de televisão. Ao tornar pública uma série de denúncias de corrupção contra os governantes, as autoridades peruanas tornaram nulos o processo de aquisição da cidadania, assim como os direitos políticos e civis do envolvido. A Corte, então, determinou a notificação do Estado para o pronto restabelecimento do vínculo e concluiu que houve violação aos preceitos da Convenção Americana de Direitos Humanos, em especial ao direito à nacionalidade e à liberdade de expressão²⁵⁵.

Mais uma vez, restou decidido que a cidadania não poderia servir de mecanismo de perseguição ou arma a cargo de intenções ditatoriais.

²⁵² **Caso crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana** – par. 138.

²⁵³ MOLNÁR, Tamás – *Op. cit.*, p. 69.

²⁵⁴ **Caso crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana** – par. 260.

²⁵⁵ CORTE Interamericana de Direitos Humanos – **Caso Ivcher-Bronstein vs. Peru**, sentença de 06 de fevereiro de 2001, Série C, n. 74, par. 191 [Em linha]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_ing.pdf [Consult. em 19-02-2022].

Além dos organismos europeu e americano, a doutrina destaca que os outros continentes caminham na direção da instituição de organismos regionais que façam prevalecer um sistema com parâmetros protetivos mínimos da dignidade humana, como o africano (com a Corte Africana dos Direitos Humanos e dos Povos) e o árabe (com os seus comitês permanentes sobre direitos humanos).

A formação de um sistema que possa (re)afirmar o direito fundamental à cidadania consubstancia uma medida que reforça os princípios mais republicanos de um país.

5.2. Declarações, Pactos e Convenções internacionais.

Ao longo do tempo, o mundo foi dando a importância devida ao tema da cidadania formal, cuja edificação de um complexo normativo revelou-se fundamental para a proteção do indivíduo – como titular e destinatário de todo poder democraticamente instituído²⁵⁶.

Segundo a doutrina, houve todo um processo histórico com a formatação de alguns diplomas que acabaram sendo os primeiros passos para o reconhecimento do homem enquanto fonte irradiadora da ordem jurídica, onde costumam ser mencionados no estágio embrionário dos direitos humanos: a Carta Magna Inglesa (1215), *The English Bill of Rights* (1689), *American Declaration of Independence* (1776) e a *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789)²⁵⁷. Cada conquista foi celebrada ao seu tempo e continua sendo referência dentro do progresso que fora gradualmente alcançado à custa de muitos esforços.

A cidadania, da maneira específica como hoje é empregada, não era tão abordada, sendo dado destaque para categorias consideradas mais relevantes à época, tais como a proteção da propriedade privada e limitação ao poder estatal.

Os Estados, de fato, demoraram muito até proceder ao reconhecimento formal da condição de cidadão e da sua incorporação por meio da naturalização. Dimitry Kochenov registra, por exemplo, que “quando Herr Händel, o compositor da música para o Rei George I, tornou-se o cidadão britânico *Mr. Handel* em 1727, naturalizações eram muito incomuns. Handel foi admitido como súdito do rei britânico por uma lei especial do Parlamento, que era

²⁵⁶ “Com Jean Bodin e Hobbes, a soberania tem seu centro de gravidade no monarca. Com Locke e a Revolução Inglesa, ela se transfere para o Parlamento. Com Rousseau e as Revoluções Francesa e Americana, o poder soberano passa nominalmente para o povo, uma abstração aristocrático-burguesa que, com o tempo, iria democratizar-se”. BARROSO, Luís Roberto – **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**, p. 35.

²⁵⁷ Acerca do processo evolutivo dos direitos do cidadão na legislação internacional: BOSNIAK, Linda – **The Citizen and the Alien: dilemmas of contemporary membership**, p. 22-41; MELLONE, Marco – **Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine**, p. 13-30; PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e Justiça Internacional**, p. 107-144.

o único procedimento disponível nesse tempo”²⁵⁸. Isso demonstra que a intenção natural dos Estados era manter uma espécie de continuidade dos vínculos previamente existentes, sem haver a preocupação em assimilar novos cidadãos.

Mas a exigência na afirmação de direitos individuais foi fomentando a elaboração de normas e compromissos com vistas a proporcionar a todo ser humano uma cidadania – bem como a possibilidade de sua alteração²⁵⁹.

As mudanças na esfera internacional, quanto ao regramento e orientações sobre o assunto, foram percebidas com a celebração de instrumentos jurídicos que viabilizaram concretamente a universalização desses direitos. A questão sempre provocou intensos debates, no entanto, é indiscutível que se tornou ponto de partida de inúmeros compromissos firmados com o intuito de uniformização e combate aos abusos eventualmente cometidos pelos Estados, deixando claro que a cidadania é uma das balizas na internacionalização dos direitos humanos, o que vem ganhando cada vez mais força.

Um dos primeiros diplomas que cuidou especificamente da cidadania (ou nacionalidade, como exposto em seu texto) foi a Convenção de Haia (1930)²⁶⁰. No entreguerras, o tema foi diretamente enfrentado, estabelecendo que caberia a cada Estado determinar quem são seus nacionais. Como já visto, também foram impostos certos limites aos países, na medida em que a sua legislação interna deveria observar os princípios gerais em matéria de cidadania, os costumes e as convenções internacionais.

Foi um parâmetro que reafirmou o princípio da unilateralidade na fixação das regras sobre a cidadania – competindo a cada Estado definir seus cidadãos – mas que também se preocupou em tentar solucionar conflitos, até porque a questão não poderia ficar sempre relegada a segundo plano. Criou-se, assim, um preceito comum: os países precisavam repensar a cidadania como uma ferramenta que não pertencia mais ao âmbito exclusivamente interno de suas jurisdições. Em suma, fora consagrada a ideia que existiam certos limites em observância ao direito internacional²⁶¹.

²⁵⁸ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 11.

²⁵⁹ “A prerrogativa de modificação do *status* é um direito humano e demanda a implementação de todos os meios e acesso à própria naturalização”. CHAN, J. M. M. – The Right to a Nationality as a Human Right: The Current Trend Towards Recognition. *In Human Rights Law Journal*, p. 02.

²⁶⁰ LEAGUE of Nations. **Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law** [Em linha]. Hague (13 April 1930), Treaty Series, n. 4137, Vol. 179, p. 89. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html> [Consult. em 20-02-2022].

²⁶¹ PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 82.

Outro grande marco na evolução do que se conhece hoje por cidadania, senão o maior, foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948)²⁶². Após as atrocidades cometidas durante a segunda guerra mundial, os Estados constataram a necessidade inadiável de garantir um complexo mínimo de direitos ao indivíduo. Ela veio, então, como uma espécie de reação às barbaridades praticadas pelos regimes totalitários, procurando garantir ao indivíduo um conjunto básico de direitos (civis, políticos, sociais, culturais e econômicos). O texto assertivo foi inovador e consolidou um conceito: todo homem é dotado de dignidade.

Muitos consideram que a internacionalização dos direitos humanos nasce com a assinatura dessa Declaração. A comunidade internacional passou a caminhar em prol de uma finalidade comum, passando a erigir a dignidade humana como ponto de partida de um novo regime²⁶³.

O documento, portanto, traduz a ruptura com ordem anterior e passa textualmente a inaugurar uma nova fase, com a instituição de um código de ética global fundado em preceitos calcados nas liberdades fundamentais. O seu conteúdo programático trouxe, de forma latente, os direitos humanos como foco de toda a proteção global que estava por surgir, com um compromisso que viria a se consolidar com os pactos e convenções que foram celebrados em seguida. Pelo que aduz Valerio de Oliveira Mazzuoli, “[...] a Declaração Universal de 1948 é a pedra fundamental do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, uma vez que foi o primeiro instrumento internacional a estabelecer os direitos inerentes a todos os homens e mulheres, independentemente de quaisquer condições, como raça, sexo, língua e religião etc”²⁶⁴. Os impactos consideráveis serviram para sacramentar a mudança no tratamento dado ao indivíduo, sobretudo por parte dos entes de Direito Público.

Especificamente quanto à cidadania, a Declaração Universal dos Direitos do Homem trouxe duas orientações muito importantes (art. 15º, nº 1 e nº 2): 1ª) todo ser humano tem direito à cidadania/nacionalidade; e 2ª) ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua cidadania, tampouco do direito de mudar esse *status*. Com a celebração desse instrumento, “houve uma mudança de paradigma, limitando-se o poder estatal ao se proibir os Estados de desnacionalizar

²⁶² UNITED Nations, General Assembly. **Universal Declaration of Human Rights** [Em linha]. New York, 10 December 1948, 217-A (III). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [Consult. em 20-02-2022].

²⁶³ “A dignidade humana como fundamento dos direitos humanos é concepção que, posteriormente, vem a ser incorporada por todos os tratados e declarações de direitos humanos que passam a integrar o chamado Direito Internacional dos Direitos Humanos”. PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, p. 156.

²⁶⁴ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direitos Humanos**, p. 70.

seus nacionais sem que tivessem adquirido outra nacionalidade”²⁶⁵. Um dos focos principais era reduzir ou tentar solucionar a situação de apatridia, o que exigia uma conjugação de esforços e cooperação.

Por tais razões, o novo instrumento elaborado pela Organização das Nações Unidas foi considerado um «marco ordenatório essencial para a cidadania»²⁶⁶. Independentemente da natureza jurídica da Declaração de 1948²⁶⁷, é inquestionável a sua contribuição na internacionalização dos direitos humanos, alicerçando o entendimento que a condição humana precede qualquer relação jurídica.

Outro relevante documento internacional, no âmbito da cidadania, foi a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954)²⁶⁸, trazendo uma forte contribuição para a fixação do vínculo jurídico-político entre o indivíduo e um Estado como decorrência imediata dos direitos humanos. O professor Celso Lafer destacou que tal documento marcou uma transição sólida na passagem no sistema das declarações (*soft law*) para as convenções (*hard law*)²⁶⁹, consolidando o caminho nos novos rumos da cidadania.

O Estatuto conferiu um manto de proteção legal àqueles destituídos de qualquer nacionalidade, garantindo uma série de direitos. E o mais importante: o documento limitou qualquer ímpeto arbitrário, prevendo que a expulsão do sujeito dependeria de decisão proferida conforme o processo legal e apenas em situações excepcionais (art. 31). Ainda, os Estados foram estimulados a facilitar a naturalização de todos que se encontrasse em situação de apatridia no seu respectivo território (art. 32).

É a afirmação de um direito universal à cidadania.

Corroborando a intenção global em proporcionar a cidadania formal para todos os indivíduos, posteriormente foi elaborado, então, um instrumento mais vinculante e objetivo – a Convenção sobre Redução da Apatridia (1961)²⁷⁰. O instrumento reforçou a compreensão de que ninguém pode ser desprovido de sua cidadania de maneira ilegal, tampouco tornar-se

²⁶⁵ ARAUJO, Nádia de – *Op. cit.*, p. 431.

²⁶⁶ STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip – **International Human Rights in context: law, politics, morals**, p. 322.

²⁶⁷ “Assim, não obstante a natureza jurídica da Declaração Universal não ser a de tratado internacional, o certo é que ela impacta sobremaneira nas relações internacionais no mundo contemporâneo, notadamente por introduzir no sistema internacional westfaliano novos parâmetros de aferição de legitimidade dos então únicos sujeitos do direito internacional público: os Estados soberanos”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – *Op. cit.*, p. 70.

²⁶⁸ UNITED Nations. **Convention relating to the Status of Stateless Persons** [Em linha]. New York, Treaty Series, 28 September 1954, Vol. 360, p. 117. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html> [Consult. em 21-02-2022].

²⁶⁹ LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 155.

²⁷⁰ UNITED Nations. **Convention on the Reduction of Statelessness** [Em linha]. New York, Treaty Series, 30 August 1961, Vol. 989, p. 175. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html> [Consult. em 21-02-2022].

apátrida (art. 8º). Em seu texto, existe a disposição expressa de que nenhum cidadão pode ser privado dessa qualidade com base em razões religiosas, políticas, étnicas ou raciais (art. 9º); assim como estabelece que a renúncia a esse vínculo depende necessariamente da posse ou aquisição de outra cidadania (art. 7º).

Mais uma vez, a questão da cidadania foi alçada à seara de um direito fundamental e universal²⁷¹. Buscou-se, portanto, despojar quaisquer ímpetos ditatoriais quanto à privação de um direito tão básico: de coexistir juridicamente e participar legitimamente da comunidade social em que está inserido.

Dentro dessa mesma linha, formando um arcabouço jurídico que fortalece o direito à cidadania, veio a ser editado o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966)²⁷². O documento representou mais uma conquista na batalha pela afirmação da cidadania como prerrogativa inerente a cada ser humano. A sua vigência deu-se, de forma efetiva, apenas posteriormente, observando-se a previsão e quórum indicados em seu corpo²⁷³. A Organização das Nações Unidas (ONU) sinalizou que o mundo precisava caminhar na direção da materialização dos direitos outrora – apenas – mencionados. Foi, de fato, uma contribuição relevante para a consolidação da cidadania como manifestação apriorística dos demais direitos e prerrogativas.

A doutrina considera que determinado instrumento ampliou o rol de direitos indicados na Declaração Universal de 1948, bem como proporcionou mecanismos mais concretos para a fiscalização no cumprimento dos direitos que vieram a ser consagrados²⁷⁴. Existe, realmente, métodos de monitoramento, para averiguar se os Estados signatários estão cumprindo fielmente os direitos elencados. Ademais, criou-se o Comitê de Direitos Humanos (art. 28, item 1), para supervisionar a garantia na efetividade desses preceitos.

O Pacto preconiza que “toda criança terá o direito de adquirir uma nacionalidade” (art. 24, item 3). No mesmo artigo (item 2), resta consignado que as crianças precisam ser registradas

²⁷¹ “É, pois, inegável o empenhamento desta Convenção na transformação da cidadania num verdadeiro direito fundamental de todos os homens e, conseqüentemente, a limitação inevitável do princípio tradicional segundo o qual as questões de cidadania pertencem ao foro interno dos Estados”. PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 82.

²⁷² UNITED Nations. **International Covenant on Civil and Politics Rights** [Em linha]. New York, Treaty Series, 16 December 1966, Vol. 999, p. 171. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html> [Consult. em 21-02-2022].

²⁷³ “O Pacto – cuja redação foi muito mais precisa e técnica que a da Declaração Universal – entrou em vigor, com o seu Protocolo Facultativo, em 23 de março de 1976, quando se alcançou o número de ratificações exigido pelo art. 19, §1º (*verbis*: *O presente Pacto entrará em vigor três meses após a data do depósito, junto ao Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas, do trigésimo quinto instrumento de ratificação ou adesão*)”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direitos Humanos**, p. 88-89.

²⁷⁴ Sobre o tema: STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip – **International Human Rights in context: law, politics, morals**, p. 736-737; PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, p. 169.

logo após o seu nascimento e devem receber um nome. “Esses direitos da criança estão relacionados ao direito à identidade e ao direito à individualidade que todos os seres humanos têm”²⁷⁵. Por fim, também houve menção à vedação de qualquer tipo de discriminação em razão da procedência nacional da criança (item 1), elevando o entendimento que a cidadania não pode ser fonte de preconceitos; pelo contrário, há de servir como uma plataforma para permitir o pleno desenvolvimento de cada pessoa e frear ingerências de qualquer ordem.

O direito inexorável à cidadania, por parte dos infantes, foi reiterado na Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)²⁷⁶. Tal instrumento ressaltou que o direito à nacionalidade/cidadania constitui uma expressão humana fundamental e que cada pessoa que nasce tem direito a integrar-se a determinado estatuto (art. 7º, item 1) – ou seja, ver-se reconhecido por meio da cidadania. Desde o início da vida, pois, é crucial garantir que cada indivíduo tenha acesso pleno à cidadania, e que não perca o *status* fortuitamente, sem a observância das garantias que lhes são intrínsecas.

Diversos outros instrumentos ajudaram a exaltar o caráter autônomo e de independência acerca do liame jurídico entre o indivíduo e o Estado. A exemplo da Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957)²⁷⁷, que tratou de proteger a cidadania da mulher contra qualquer efeito automático de casamento, divórcio ou alterações da cidadania formal do seu marido durante a constância do vínculo²⁷⁸. Buscou-se, assim, evitar tratamentos não igualitários, afastando a subjugação da mulher ou mesmo a sua dependência jurídica. Infelizmente, como observam Rainer Bauböck, Iseult Honohan e Maarten Vink, “apesar dessa prática ser contrária às normas internacionais vinculativas, 47 Estados (mais de 40% dos Estados Africanos e Asiáticos) ainda preservam disposições discriminatórias em função do gênero nas respectivas leis de nacionalidade”²⁷⁹.

²⁷⁵ BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – **Direito de Nacionalidade em face das Restrições Coletivas e Arbitrárias**, p. 84.

²⁷⁶ UNITED Nations. **Convention on the Rights of the Child** [Em linha]. New York, Treaty Series, 20 November 1989, Vol. 1.577, p. 03. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> [Consult. em 22-02-2022].

²⁷⁷ UNITED Nations. **Convention on the nationality of married women** [Em linha]. New York, Treaty Series, Chapter XVI, 20 February 1957. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/treaties/1958/08/19580811%2001-34%20am/ch_xvi_2p.pdf [Consult. em 22-02-2022].

²⁷⁸ REZEK, José Francisco – *Op. cit.*, p. 223.

²⁷⁹ BAUBÖCK, Rainer; HONOHAN, Iseult; VINK, Maarten – **How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison** [Em linha]. Stockholm: **DELMi – Migration Studies Delegation**, GLOBALCIT, Policy Brief, 2018:9, p. 11. Disponível em: file:///C:/Users/m315959/Downloads/delmi-policy-brief-2018_9-eng.pdf [Consult. em 23-02-2022].

Regionalmente, pode-se destacar dois instrumentos significativos sobre o acesso à cidadania: a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969)²⁸⁰ e a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997)²⁸¹. O primeiro, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, impõe ao Estado-parte a obrigação de respeitar e assegurar o pleno exercício das liberdades e direitos previstos, sem quaisquer discriminações²⁸². Neste diploma, a cidadania reaparece como preceito universal, consignando, ainda, que ninguém pode ser privado desse *status* de forma arbitrária nem do direito de mudá-la (art. 20). A segunda, procurando unificar uma perspectiva do bloco em torno do tema, trouxe a clara orientação no sentido de que nenhum Estado-parte pode fixar, no seu direito interno, a perda da cidadania por sua própria iniciativa ou de forma *ex lege*, a não ser em circunstâncias específicas (art. 7º, item 1)²⁸³. Com efeito, o texto também aduz que a renúncia à cidadania apenas será permitida quando o indivíduo não vier a se tornar apátrida (art. 8º, item 1) e ratifica o princípio que ninguém pode ser privado de sua cidadania de maneira arbitrária (art. 4º, alínea c).

A concepção da cidadania mais próxima da democracia outorga indistintamente direitos e obrigações a todos, prestigiando os valores da liberdade e igualdade. Os diplomas que foram surgindo solidificaram a tutela da cidadania como pressuposto de qualquer Estado de Direito, formulando uma verdadeira mudança de paradigma, ao não deixar à mera liberalidade ou arbítrio dos países o reconhecimento e revogação formal desse elo de ligação.

Embora existam retrocessos, o tempo vem demonstrando que a comunidade internacional está mais disposta a não permitir abusos nem recuos quanto à necessidade humanística de cada pessoa ter – e poder manter – a sua cidadania.

²⁸⁰ ORGANIZATION of American States (OEA). **American Convention of Human Rights – “Pacto of San Jose”** [Em linha]. Costa Rica, 22 November 1969. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> [Consult. em 23-02-2022].

²⁸¹ COUNCIL of Europe. **European Convention on Nationality** [Em linha] ETS 166. [s. l.], 6 November 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html> [Consult. em 23-02-2022].

²⁸² PIOVESAN, Flávia – *Op. cit.*, p. 135.

²⁸³ “Na verdade, nunca um documento de direito internacional tinha ido tão longe na limitação da soberania dos Estados no que toca à definição dos seus cidadãos, podendo dizer-se que, em relação aos Estados vinculados pela Convenção, como é o caso de Portugal – note-se que não se trata de uma convenção *self executing*, criando apenas obrigações para os Estados e não direitos para os indivíduos –, as questões de cidadania passaram, na prática, a ser partilhadas entre a competência dos Estados e o direito internacional”. PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 82.

CAPÍTULO III – A construção política da cidadania.

A partir das considerações sobre a natureza da cidadania e suas repercussões sociológicas e jurídicas, pode-se chegar à conclusão de que toda a evolução do tema impõe objetivamente o dever de convergência do Estado com o aspecto étnico-normativo de tal direito fundamental; exigindo-se, necessariamente, a imposição de decisões e políticas públicas que permitam o pleno exercício das capacidades cívicas do indivíduo. De fato, uma das causas fundantes para assegurar a plenitude da cidadania perpassa pelo respeito institucional do Poder Público acerca da garantia de que ninguém poderá ser privado arbitrariamente do seu *status* de cidadão.

Apesar da não adesão substancial dos Estados quanto a algumas convenções que tratam diretamente da impossibilidade do cancelamento da cidadania sem a observância de garantias mínimas (como o fato do sujeito não vir a se tornar apátrida e a rejeição a motivações de cunho ideológico ou rácico)²⁸⁴, é inconcebível imaginar um Estado Democrático de Direito onde não haja o comprometimento direto com tais valores universais.

Neste último capítulo, constata-se que todo o processo evolutivo vivenciado nas últimas décadas denota que o aprimoramento das instituições depende – e sempre dependerá – de um ambiente político que, ao invés de utilizar o vínculo que detém com o indivíduo como ameaça, observe continuamente os vetores programáticos de integração e proteção²⁸⁵.

6. O combate às arbitrariedades estatais como política pública.

Como dito, a dignidade humana funciona como uma espécie de farol na atuação dos agentes públicos, buscando restringir qualquer tipo de abuso²⁸⁶; ao mesmo tempo em que demanda deliberações concretas que exigem uma atuação propositiva das autoridades públicas em consonância com aquilo que se espera de um regime democrático. O Estado não pode se

²⁸⁴ Por exemplo, a Convenção para a redução da apatridia (1961), que também trata da vedação arbitrária da cidadania, conta com apenas 88 países signatários – e mesmo assim alguns ainda não providenciaram o instrumento interno de ratificação. ACNUR – **60 anos da Convenção da ONU para reduzir os casos de apatridia** [Em linha] Genebra, setembro de 2021, Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737242> [Consult. em 21-02-2022].

²⁸⁵ “Todas as esferas de poder (executivo, legislativo e judiciário) devem estar alinhadas com o discurso público de não perseguição dos indivíduos. [...] A regulação para proteger a cidadania não se faz apenas por meio de regras positivadas. As normas de civilização são mais éticas do que legais”. KEITH, William; DANISCH, Robert – **Beyond Civility: The competing obligations of citizenship**, p. 93-94.

²⁸⁶ “É a perspectiva limitadora do poder público aquela que se apresenta prevalecte, sendo o princípio da dignidade da pessoa humana erguido como barreira que evita o respetivo avanço contra os valores por ela protegidos”. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Op. cit.*, p. 697.

assenhorar como quiser da cidadania, uma vez que esse núcleo mínimo substancial serve como um escudo contra o próprio Poder Público.

Com efeito, os espaços institucionais não de ser preenchidos com medidas idealizadas para evitar e punir tentativas arbitrárias de cassação de determinado direito fundamental. Um complexo forte de relações civilizatórias determina que ninguém pode negar a humanidade do próximo; e nesse conceito é preciso incluir, obviamente, todas as instâncias públicas governamentais²⁸⁷. O Estado exerce, indiscutivelmente, um papel muito importante na regulamentação de um sistema que equacione os preceitos axiológicos com a praxe estabelecida pelos mais diversos setores públicos – é na prática que se verifica se todos os valores ora discutidos estão sendo efetivamente materializados.

E todo fortalecimento em torno do *status civitatis* começa internamente: de forma endopolítica. Ou seja, a partir da projeção intrínseca e legitimação desse direito tão humano na formação das decisões políticas. Conforme Elizabeth Jelin, “[...] esse processo não acontece dentro de um vácuo, mas, ao contrário, no interior de estruturas institucionais concretas. Os regimes ditatoriais de Estado envolveram a reconstrução das instituições e a transformação da sociedade civil. Isto implica o desmantelamento das formas antidemocráticas de exercício do poder, que podem ser autoritárias e/ou puramente coercitivas”²⁸⁸.

Segundo o conceito elaborado por Habermas, a democracia e a sua concepção correlata de governo pressupõem a promoção do indivíduo, cuja formação precisa ser permeada por autonomia e capacidade de um diálogo racional, inclusive com os eixos centrais de poder²⁸⁹. A política precisa, portanto, ser pensada com a ideia de que cada pessoa merece ser reconhecida como destinatária de prestações que fortaleçam uma cultura de cidadania.

Não é admissível, pois, que um governo possa cancelar a cidadania formal do dono de um canal televisivo simplesmente porque ele vem fazendo graves denúncias de corrupção contra a administração do país, como visto no caso *Ivcher-Bronstein vs. Peru*²⁹⁰. Em tal contexto, os diversos setores administrativos onde o processo de expatriação tramitou acabaram por confirmar uma decisão politicamente equivocada, quando não poderiam ter permitido que os postulados da liberdade de expressão e dos direitos humanos fossem frontalmente atacados.

²⁸⁷ KEITH, William; DANISCH, Robert – *Op. cit.*, p. 95.

²⁸⁸ JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 156.

²⁸⁹ HABERMAS, Jürgen – **Direito e Democracia: entre facticidade e validade. Vol. II.** Tradução de Flávio Beno Siebeneicher, p. 303-304.

²⁹⁰ CORTE Interamericana de Direitos Humanos – **Caso Ivcher-Bronstein vs. Peru**, sentença de 06 de fevereiro de 2001, Série C, n. 74, par. 191 [Em linha]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_ing.pdf [Consult. em 19-02-2022].

O Estado pode ser tanto um aliado quanto um forte inimigo das liberdades individuais.

Curvar-se bovinamente aos interesses das elites dominantes é uma atitude muito distante do conceito real de cidadania. A legitimidade dos atos públicos envolve a observância de pressupostos que não obriguem as pessoas a cumprirem um círculo autocomiserativo – afastando-se de suas crenças e da autonomia privada que cada um deveria exercer. O povo, na verdade, é o fator legitimante de toda estrutura estatal²⁹¹. Por isso é tão importante a criação e manutenção de políticas públicas que afastem qualquer sombra de intentos autoritários contra o direito fundamental de ser reconhecido juridicamente, sobretudo diante da possibilidade de expropriação do vínculo em razão de opiniões ou manifestações emitidas.

Nenhuma medida política que estimule discriminações infundadas pode passar despercebida. Os órgãos existentes dentro e fora do país têm a função de acompanhar o desenvolvimento de providências concebidas para combater tratamentos contrários à diversidade cultural; expressar-se e pensar livremente é uma aptidão humana básica.

A universalização de direitos não admite mais que alguém seja privado de agir ou manifestar suas convicções. Linda Bosniak defende que a cidadania não pode servir como motivo para o cometimento de discriminações, ao contrário, há de ser reafirmada como um valor de independência contra o próprio Estado, uma proteção²⁹². Políticas públicas não podem, assim, estar dissociadas de tais elementos.

A Agência Europeia para os Direitos Fundamentais sublinhou, em sua conferência realizada no ano de 2014, que os direitos humanos não são apenas uma dimensão abstrata da política, mas o quadro normativo e tangível em que devem estar situados, devendo haver a promoção de um tratamento mais igualitário e o acesso à cidadania²⁹³.

Quaisquer atitudes arbitrárias, especialmente aquelas consistentes na segregação de pessoas em decorrência da ideologia ou raça, devem ser prontamente rechaçadas. Os governos não podem circunscrever o círculo da cidadania elegendo critérios temerários, de modo que o fortalecimento do sistema interno de fiscalização e acompanhamento de denúncias de violação

²⁹¹ “Todo poder estatal é poder de direito. O Estado não é o seu sujeito, o seu proprietário; ele é o seu âmbito material de responsabilidade e atribuição. A «estatalidade» desses poderes não reside no fato de que o Estado seja o sujeito do poder, seu titular nato enquanto ente volitivo subjetivo, pessoal (ainda que fictício). Ele é menos ainda sua origem; como tal mencionado, todo poder emana do povo”. MÜLLER, Friedrich – **Quem é o povo?** Tradução de Peter Naumann (revisão da tradução por Paulo Bonavides), p. 57-58.

²⁹² BOSNIAK, Linda – *Op. cit.*, p. 395.

²⁹³ NETO, Luísa; et al. – **Direito Antidiscriminatório**, p. 220.

aos direitos humanos é primordial para buscar minorar eventuais danos. A formação de órgãos públicos dotados de competência para corrigir esse tipo de ilicitude oxigena todo o sistema²⁹⁴.

A assunção de conselhos e comissões de direitos humanos, por exemplo, pode trazer uma grande contribuição nesse aspecto. A atuação desses órgãos, locais ou regionais, também auxiliam na manutenção de um ambiente que procure ofertar segurança jurídica nas relações interpessoais e com o Poder Público, reafirmando símbolos muito caros a toda sociedade: como a liberdade de pensamento e a vedação de discriminações infundadas.

O Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas sobre direitos humanos e privação arbitrária da nacionalidade, apontando uma outra medida pública relevante, consignou expressamente que: “é preciso destacar a importância de políticas que garantam o acesso aos documentos que atestem a nacionalidade; reiterando que os Estados são obrigados a garantir meios efetivos de defesa e documental no tocante a decisões sobre perda da nacionalidade”²⁹⁵.

Uma das providências reforçadas no relatório é o estímulo a políticas administrativas que facilitem a obtenção da documentação comprobatória do vínculo existente entre o sujeito e o respectivo país²⁹⁶. Existem Estados, inclusive, que utilizam a extradição ou barram o reingresso de seus cidadãos alegando justamente a ausência de elementos formais que demonstrem categoricamente a cidadania. A garantia da emissão e fornecimento de toda documentação que ateste determinado *status*, o que geralmente é materializado por meio da certidão de nascimento e/ou passaporte, confere proteção para evitar alegações sobre a inexistência do vínculo.

Não é incomum a adoção de práticas ostensivas quanto à omissão do registro de crianças, configurando uma verdadeira política oficial de exclusão. Alguns Estados parecem «discrecionariamente» dar às costas na regularização dos registros e certidões de nascimento como forma de negar a alguns grupos os seus direitos mais básicos²⁹⁷. Como uma das consequências lógicas da cidadania, o acesso pleno à documentação que a consubstancia é uma importante iniciativa a ser observada pelas autoridades públicas.

²⁹⁴ A respeito de Portugal: “A par de garantia genérica de recurso aos tribunais e ao Provedor de Justiça (art. 23.º da CRP), existem entidades administrativas com específicas competências na garantia e efetivação do combate à discriminação e proteção de direitos humanos”. NETO, Luísa; et al. – *Op. cit.*, p. 227.

²⁹⁵ UNITED Nations – **Human rights and arbitrary deprivation of nationality**. Report of the Secretary General (December 2013), A/HRC/25/28, par. 36 [Em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_28_FRE.doc. [Consult. em 24-02-2022].

²⁹⁶ “A capacidade de produzir ou obter prova da nacionalidade pode ser essencial, na prática, para ser e continuar a ser considerado um nacional de determinado Estado. Em alguns contextos, a impossibilidade de acessar certos documentos de identificação pode significar que o Estado pretende fazer o seu não reconhecimento como um nacional”. *Idem* – par. 37.

²⁹⁷ BRONWEN, Manby – **Citizenship Law in Africa: a Comparative Study** [Em linha]. 3rd ed. *E-book*. Project Africa Minds Publishers, 2015, p. 108-110. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/chapter/1760706> [Consult. em 25-02-2022].

A cidadania – e o seu reconhecimento formal – é o primeiro meio de defesa em oposição às arbitrariedades estatais.

Noutro pórtico, as instâncias públicas administrativas e judiciais, ao apreciar a possibilidade do desfazimento dos laços cívicos, hão de salvaguardar princípios que norteiam todo o território expandido entre os direitos humanos e a intervenção do Estado. Por isso, alguns doutrinadores observam que: “A ordem jurídica mundial precisa cobrar previsibilidade de resultados no processo de possível cancelamento da nacionalidade, com a elaboração de leis e políticas que assegurem um tratamento humano e um resultado justo e proporcional, cuja conclusão busque evitar a apatridia”²⁹⁸. E um dos pontos que despertam mais atenção é essa questão da «previsibilidade». Os representantes do Estado não podem criar as soluções que bem entenderem diante de casos que envolvam a retirada da cidadania formal; sendo, pois, imprescindível que existam regras previamente definidas – além de elementos concretos que justifiquem a medida excepcional de cancelamento do *status*.

Regrar a forma como a atividade estatal irá se desenvolver nesse campo é uma medida elementar para tentar combater abusos. E uma indagação acaba surgindo de maneira recorrente: o que é uma decisão arbitrária dentro do que se discute acerca da cidadania? De pronto, pode-se responder que qualquer decisão de cancelamento baseada em motivação política, étnica, ideológica ou religiosa pode ser, como já visto anteriormente, considerada arbitrária²⁹⁹. Ademais, urge fazer uma análise também sob o aspecto formal, razão pela qual exsurge a imperiosa observância ao devido processo legal e todas as suas garantias correlatas, sob pena da decisão restar completamente maculada.

Muitos juristas ressaltam, ainda, a proporcionalidade do ato. Desse modo, “[...] as medidas que levam à privação da nacionalidade devem servir a um propósito legítimo que seja compatível com o direito internacional, em particular com o princípio dos direitos humanos. Tais medidas devem ser o instrumento menos invasivo dentre aqueles disponíveis e que podem alcançar o mesmo resultado, revelando-se como um último recurso (*ultima ratio*) e proporcional ao interesse protegido”³⁰⁰. Tem-se, então, que a retirada formal da cidadania envolve uma sucessão de exigências: desde a previsão normativa até a atuação das autoridades públicas em consonância com os pressupostos do direito internacional.

²⁹⁸ BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – **Acquisition and Loss of Nationality: Comparative Analyses. Vol. I**, p. 30.

²⁹⁹ Nesse sentido: MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, 2019, p. 143; STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip – **International Human Rights in context: law, politics, morals**, p. 630-631.

³⁰⁰ MOLNÁR, Tamás – *Op. cit.*, p. 77.

Comportamentos hostis ou falta de transparência na atuação dos servidores responsáveis pela apuração dos casos é incompatível com os ditames de probidade e legalidade (em sentido amplo) do Poder Público. Por um lado, o sujeito precisa saber antes qual acusação está sendo feita, o que configura o dever de informação como uma exigência objetiva³⁰¹. De outro, as autoridades não podem atuar casuisticamente, com o objetivo de menoscabar alguém.

Nesse contexto, a conscientização dos direitos do cidadão talvez seja a política pública mais eficiente no combate às arbitrariedades estatais. Os poderes públicos deixam de ser absolutos e se transformam em funcionais, acatando todos os direitos fundamentais e elucidando a sua noção exata aos indivíduos, que já não são mais considerados súditos³⁰².

Pessoas cientes dos seus direitos e da obrigação do Estado em agir com retidão estão mais aptas a cobrar um tratamento digno e consentâneo com o arcabouço normativo-constitucional vigente no país onde se encontra. E a grande reflexão que se denota é justamente a preparação de cidadãos informados que possam se impor contra toda e qualquer violação estatal.

Convergir todos esses elementos – cidadania, previsão normativa e atuação estatal – constitui uma tarefa difícil, mas não impossível. O Estado, organicamente manifestado por meio das autoridades, tem que enxergar o homem como detentor de prerrogativas que asseguram uma abordagem compatível com os direitos humanos, notadamente porque nenhum poder há de ser exercido de forma ilimitada³⁰³. Ainda, leis e políticas públicas devem guardar a mesma atenção em vedar quaisquer reminiscências discriminatórias no cuidado com a cidadania formal.

Evoluções significativas têm sido observadas em alguns países nesse âmbito. A Grécia, por exemplo, revogou uma lei em 1998 que permitia o cancelamento da cidadania formal de pessoas que não fossem descendentes de gregos ortodoxos e estivessem residindo fora do território nacional sem a intenção manifesta de retornar ao país. Em termos práticos, “essa legislação era utilizada extensivamente para retirar a nacionalidade de pessoas politicamente indesejadas, especialmente de minorias étnicas”³⁰⁴.

O caminho natural, portanto, é a sistematização de direitos que não permitam a supressão unilateral do vínculo sem o devido embasamento, exigindo-se uma abordagem mais isonômica.

³⁰¹ BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – *Op. cit.*, p. 19.

³⁰² FERRAJOLI, Luigi – **A soberania no mundo moderno**. Tradução de Carlo Coccioli, p. 28.

³⁰³ “Com a subordinação do próprio poder legislativo à lei constitucional e aos direitos fundamentais nela estabelecidos, o modelo do estado de direito aperfeiçoa-se e completa-se no modelo do estado constitucional de direito, e a soberania interna como *potestas absoluta* (poder absoluto), já não existindo nenhum poder absoluto, mas sendo todos os poderes subordinados ao direito, se dissolve definitivamente”. *Idem* – p. 33.

³⁰⁴ BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – *Op. cit.*, p. 193.

Todos os agentes públicos devem orientar-se pela impessoalidade e procurar adotar medidas, internamente ou em cooperação com outros Estados, no sentido de proporcionar o devido acesso/manutenção à cidadania, com a adoção de leis que sirvam para corroborar as disposições do direito internacional³⁰⁵. A atividade discricionária, como se sabe, não pode ser confundida com arbitrariedade, especialmente quando se está em jogo uma condição que interferirá na própria sobrevivência jurídica do indivíduo.

Qualquer espaço institucional precisa estar atento à necessidade de compatibilização da medida extrema da privação da cidadania formal com razões aptas a ensejar o desfazimento do laço cívico – seja no Legislativo, no Executivo ou no Judiciário. Por meio de um monitoramento sistemático e ininterrupto que um poder exerce sobre o outro, a perseguição a ideologias ou grupos específicos deveria ser barrada, evitada. Poderes verdadeiramente independentes atuam, desse modo, diretamente na reafirmação dos ditames constitucionais sobre um tratamento mais igualitário e justo, isento de julgamentos pautados por questões étnicas ou preconceitos.

A desnacionalização, repita-se, é uma solução excepcional e só pode ser adotada em situações muito específicas³⁰⁶. A cultura da autoridade, em determinado âmbito, deve ceder à cultura da fundamentação; mas, infelizmente, esse pensamento nem sempre tem sido recorrente. Como lembra Dimitry Kochenov, “As escolhas tomadas pelas autoridades devem ser justificadas em uma guerra oficialmente declarada contra a aleatoriedade e arbitrariedade. A cidadania, como *status* único, encontra dificuldades sistêmicas a esse respeito”³⁰⁷.

A afirmação de uma compreensão geral sobre a proteção em torno desse direito fundamental resulta, conseqüentemente, na premissa de que toda decisão pública que a excepcione há de estar fundamentada e com a demonstração de elementos concretos que a ampare³⁰⁸. O Estado não pode sonegar a motivação – que precisa ser idônea – e o procedimento a ser concebido com todas as salvaguardas possíveis. A luta contra arbitrariedades depende de

³⁰⁵ PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 85.

³⁰⁶ “A desnacionalização apresenta-se como uma espécie de buraco negro na história da cidadania. Como prática e como poder, permitiu que os Estados se livrassem de suas obrigações e responsabilidades em relação a membros indesejados, perigosos ou duvidosos. Em vários momentos históricos, a desnacionalização modelou nações, revelou as hierarquias raciais e étnicas que estão por trás da cidadania”. GIBNEY, Matthew J. – *Denationalization. In The Oxford Handbook of Citizenship*, p. 379.

³⁰⁷ KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 154-155.

³⁰⁸ “Ferramentas oficiais precisam ser utilizadas com propósitos específicos e legítimos – não como um mecanismo intolerável de cerceamento de garantias dos indivíduos. O processo contínuo da civilização há de fazer progressos, não o contrário”. KEITH, William; DANISCH, Robert – *Beyond Civility: The competing obligations of citizenship*, p. 93-94.

políticas públicas constantes e uniformes³⁰⁹, dentro da concepção de que o Estado não pode aviltar como quiser a prerrogativa de pertencimento de um indivíduo a um espaço territorial e juridicamente assegurados.

A realidade projeta uma leitura ainda um pouco distante da preservação integral dos direitos envolvidos, mas o processo de legitimação encontra-se em constante evolução. Torna-se, então, forçoso imbuir as instâncias públicas ordinárias e superiores com uma maior expressão democrática e com decisões em consonância com os pilares normativamente consolidados³¹⁰. A adoção linear de um regime de políticas nas esferas públicas não se confunde com a politização de decisões, ao revés, representa apenas a tentativa de impedir autoritarismos, buscando a não contaminação enviesada do sistema.

Diante de tais considerações, pode-se chegar a algumas conclusões a respeito da adoção de políticas públicas sistemáticas que visem evitar arbitrariedades estatais em determinada conjuntura, tais como: 1^a) reforçar o comprometimento com um tratamento institucional não discriminatório em função de opiniões, raça ou crenças, em especial no que se refere ao vínculo cívico; 2^a) facilitar o pleno acesso à documentação comprobatória da cidadania formal, tendo em vista que é um direito basilar de toda e qualquer pessoa; 3^a) conceber critérios isonômicos e julgamentos justos, viabilizando a sua fiscalização por meio de comissões e órgãos de direitos humanos (nacionais e internacionais) ou recursos nas esferas judicial e administrativa; e 4^o) proporcionar um ambiente de transparência quanto aos casos de cancelamento do *status*, cuja legitimação se dá por meio de informação clara e fundamentação adequada.

7. Limites ao poder sancionatório do Estado em matéria de cidadania.

Inicialmente, sobreleva notar que, em circunstâncias específicas, os Estados realmente podem proceder ao cancelamento da cidadania formal. Contudo, a expropriação desse direito fundamental precisa seguir fielmente alguns indicativos que garantam a legitimidade do ato, evitando-se a perpetração de arbitrariedades. A preocupação primordial, portanto, é fazer o dimensionamento da dissolução dos direitos cívicos – não como uma sanção aplicada

³⁰⁹ O professor Jorge Bacelar ressalta a vertente estatal da *justiça comutativa*, quando se impõe o estabelecimento de relações de igualdade, abolindo situações de privilégio, com a adoção de critérios uniformes de julgamento. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Op. cit.*, p. 145.

³¹⁰ “Decisões oriundas de funcionários ou órgãos do sistema jurídico, que tenham caráter de obrigatoriedade, devem poder ser atribuídas a textos democraticamente postos em vigor do Estado de Direito, *i.e.*, devem poder ser atribuídas a textos de normas de forma convincente em termos de método”. MÜLLER, Friedrich – **Quem é o povo?** Tradução de Peter Naumann (revisão da tradução por Paulo Bonavides), p. 62.

indistintamente –, mas fundada em balizas democraticamente aceitáveis e com arrimo em pressupostos definidos com toda a segurança jurídica possível.

As razões normalmente apontadas pelos ordenamentos jurídicos dos países variam de acordo com as suas prioridades, indo desde a obtenção de um novo vínculo com outro Estado até o cometimento de atos de desonra ou deslealdade contra a ordem pública interna.

Cesare Beccaria, ao discorrer sobre a natureza das sanções penais, compreendia ser factível a adoção do banimento como prática, consignando que: “Aquele que perturba a tranquilidade pública, que não obedece às leis, que viola as condições sob as quais os homens se sustentam e se defendem, esse deve ser excluído da sociedade, ou dela ser banido”³¹¹. O que se via, na época, era a exclusão de alguns indivíduos como um método relativamente banal, calcado na compreensão da soberania plena do Estado.

Antigamente, era natural a perda do *status* de alguns membros da comunidade em função do cometimento de uma série de crimes considerados comuns, sendo, por consequência, expelidos da sociedade e, muitas vezes, do seu correspondente território³¹². A conjuntura mudou.

Toda a discussão perpassa pela natureza do direito à cidadania: se seria efetivamente uma condição (a princípio, inviolável) ou mesmo uma espécie de privilégio que poderia ser revisto em determinadas condições pela entidade governamental³¹³. Muitos doutrinadores têm se debruçado sobre o tema, com opiniões dissonantes sobre a forma como a sanção consistente no cancelamento da cidadania formal pode ser infligida.

Mathew J. Gibney, embora reconheça que foram cometidos alguns abusos no passado e que a cidadania já fora suprimida de maneira incontida, infere que a medida da desnacionalização é plenamente admissível em certos casos. Nesse contexto, assevera que: “a ideia de que se deve perder a cidadania por violar as normas da sociedade parece totalmente compatível com a concepção da sociedade como um contrato social”³¹⁴. O direito internacional não proíbe o cancelamento do vínculo formal com o indivíduo, mas determina que tal prática não seja adotada como uma política de expulsão indiscriminada³¹⁵.

³¹¹ BECCARIA, Cesare – **Dos delitos e das penas**. 3ª ed. 7ª tiragem. Leme: EDIJUR, 2019, p. 66.

³¹² “Nos Estados contemporâneos, mesmo quando os indivíduos cometem os crimes mais hediondos, incluindo assassinatos em série, eles são presos de forma perpétua ou, em alguns lugares, executados. Mas não são punidos com a perda da cidadania”. GIBNEY, Matthew J. – Denationalization. In **The Oxford Handbook of Citizenship**, p. 358-359.

³¹³ WEIL, Patrick – **Qu’est-ce qu’un Français: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution**, p. 81.

³¹⁴ GIBNEY, Matthew J. – *Op. cit.*, p. 359.

³¹⁵ *Idem* – p. 372.

Mas, mesmo entre os doutrinadores que reconhecem que a extinção do vínculo é uma atitude factível, prevalece que deve estar-se diante de critérios circunspectos e em situações bastante singulares.

Releva-se, pois, temerário transformar a perda da cidadania numa medida consequencialista de quaisquer condenações criminais³¹⁶. A excepcionalidade da exclusão cívica do sujeito, até por envolver diretamente direitos humanos, há de ser concretizada muito restritamente. A sanção acaba não sendo apenas jurídica, mas também política.

O *Chief Justice* Warren, no caso *Trop. V. Dulles* (1958) da Suprema Corte americana, sublinhou que: “A cidadania não é uma licença que expira com a má conduta. [...] A cidadania não se perde a cada vez que um dever de cidadania é menosprezado. E a privação da cidadania não é uma arma que o governo pode usar para manifestar seu descontentamento com a conduta de um cidadão, por mais repreensível que tal conduta possa ser. Podem não estar envolvidos maus-tratos físicos ou tortura grave [com a supressão da cidadania]. Existe, ao invés disso, a destruição total do *status* do indivíduo na sociedade organizada”³¹⁷.

Um dos primeiros limites à atuação estatal quanto à extinção da cidadania formal, então, é que qualquer sanção a esse respeito não possa ser aplicada desordenadamente, ou seja, ela não pode transformar-se em efeito automático de penas criminais ou mesmo de quaisquer infrações administrativas.

Partindo-se do pressuposto que o acesso à cidadania é um direito fundamental, é preciso ponderar efetivamente a gravidade da infração cometida e se há previsão legal autorizando expressamente a supressão do *status*³¹⁸. E nesse contexto, também é inadmissível a criação de legislação impondo a cessação do vínculo jurídico-político para infrações que não justifiquem a excepcionalidade dessa espécie de medida³¹⁹.

³¹⁶ “Os Estados devem abolir as medidas legais ou administrativas que visam a perda ou privação da nacionalidade com base em uma mudança no estado civil ou destinadas a punir uma infração penal grave comum”. UNITED Nations – **Human rights and arbitrary deprivation of nationality**. Report of the Secretary General (December 2013), A/HRC/25/28, par. 41 [Em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_28_FRE.doc. [Consult. em 24-02-2022].

³¹⁷ SUPREME Court of United States – **Case Trop v. Dulles**, 356 US 86 (1958) [Em linha], p. 88-92. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep356/usrep356086/usrep356086.pdf> [Consult. em 24-02-2022].

³¹⁸ “Assim, todas as decisões (sob a forma de lei, mas também administrativas ou jurisdicionais) têm que ser justificadas pela salvaguarda de outros direitos ou interesses constitucionais e devem fundar-se em lei prévia. Para além disso, recorde-se que, nos termos do n.º 4 do artigo 30.º, a perda da cidadania não pode constituir um efeito necessário da aplicação de uma pena criminal”. PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 98.

³¹⁹ “A cidadania estabelece uma relação especial baseada na segurança e na estabilidade. E a segurança e estabilidade do indivíduo exigem que a desnacionalização continue a ser uma rara exceção. A cidadania implica direitos, quer seja designada como um privilégio, um direito a ter direitos ou um contrato. Assim, a privação da cidadania requer um interesse público superior e está sujeita à proporcionalidade. Os crimes comuns, mesmo os

A exceção não pode virar regra. Sentenças judiciais e decisões administrativas só estão aptas a cassar os direitos cívicos da pessoa quando existirem elementos compatíveis com o ordenamento constitucional e com o direito internacional, razão pela qual nenhuma solução que acarrete a expulsão do corpo político de um país pode ser criada ocasionalmente.

Outro limite que deve circunscrever a decretação da revogação da cidadania formal é o fato do sujeito vir a se tornar apátrida com a eventual decisão estatal. A Convenção para a Redução da Apatridia (1961) e a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997), nesse sentido, fazem depender, a perda da cidadania dos Estados-Partes, da posse ou aquisição da cidadania doutro Estado³²⁰.

O professor Celso Lafer trata a eliminação do *status*, em regra, como uma pena inaceitável quando acarretar a privação de qualquer cidadania formal por parte do indivíduo, na medida em que constitui uma punição com repercussões desastrosas. Para tanto, esclarece que a vedação da pena em tais circunstância deveria ser prevista no próprio texto constitucional, evocando, como exemplo, o artigo 16 da Lei Fundamental da República Federativa da Alemanha, pontuando que: “Este artigo – sem dúvida uma resposta jurídica à experiência de ruptura trazida pelo nazismo – afirma que a nacionalidade alemã não pode ser cassada e que a perda da nacionalidade só pode ocorrer com base numa lei e, contra a vontade do atingido, apenas se o mesmo, em consequência disso, não vier a tornar-se apátrida”³²¹.

A não ser no caso de fraude cometida durante o processo de aquisição da cidadania formal, posto que o próprio vínculo estaria eivado de vício³²², a sanção – seja de cunho penal ou administrativo – não pode ensejar a apatridia.

De fato, o expatriado pode acabar sendo jogado de uma nação para outra, sem qualquer garantia de inclusão. Viver perenemente à margem da legalidade traz uma série de privações, restrições. É um verdadeiro estreitamento jurídico diante do mundo. E uma das primeiras providências com a retirada da cidadania costuma ser a expulsão do território nacional.

de natureza grave, não foram considerados suficientes, nos termos do art. 7º da Convenção Europeia, para destruir o vínculo da cidadania”. HAILBRONNER, Kay – Nationality in public international law. *In Acquisition and Loss of Nationality*. Vol. I, p. 35.

³²⁰ MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 145.

³²¹ LAFER, Celso – *Op. cit.*, p. 164.

³²² Como exceção, o falseamento de dados e utilização ardil de dolo durante a fase de obtenção da cidadania formal realmente finda por contaminar todo o processo, motivo pelo qual apenas em determinada situação tem-se como aceitável a aplicação da sanção de perda da cidadania formal, independentemente de o sujeito vir a ser apátrida. Mas, como dito, é uma exceção. A esse respeito, a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997) dispõe que casos de conduta fraudulenta, informações falsas ou omissão intencional de fatos relevantes no processo de aquisição da nacionalidade podem ensejar a perda do vínculo, ainda que cause apatridia (artigo 7.º, 3).

Por tudo isso, não parece ser correto que a penalização possa culminar automaticamente na apatridia³²³. Os esforços da comunidade internacional e dos países precisam ser empregados para reduzir o quadro de apatridia – e não o contrário.

Toda atividade estatal deve estar marcada por uma característica fundamental: a necessidade de limites e controle. O poder absoluto, invariavelmente, acarreta abusos³²⁴.

Em muitos países, a retirada do *status* é feita por meio de sanção administrativa, sem a intervenção do aparato judicial. Nesta seara, é muito forte a noção moral da cidadania, cujos conceitos são geralmente mais vagos, sem tanta precisão terminológica. Em Serra Leoa e na Guiné Equatorial, por exemplo, pode haver a extinção do vínculo se o Ministro de Assuntos Interiores simplesmente considerar que o indivíduo não é mais compatível com a ordem pública ou com o bem coletivo³²⁵; na França e na Lituânia a revogação pode ocorrer em função de má conduta em funções públicas, abuso de poder ou violação do dever de probidade³²⁶.

A crítica mais comum é que no âmbito exclusivamente administrativo alguma arbitrariedade pode ser praticada mais facilmente, especialmente diante de conceituações abertas. O aparato burocrático do Poder Público nem sempre tem a forte preocupação em resguardar os direitos humanos, ficando mais propenso a cometer algum tipo de abuso quando não há um controle direto. De fato, a manipulação da cidadania não pode servir como uma ferramenta de governança, devendo reunir-se esforços para que a «desnacionalização» não seja adotada como política de um governo tirânico³²⁷. Dentro de um regime democrático, as autoridades públicas não estão, por óbvio, dispensadas de observar os preceitos universais que regem a cidadania, sendo necessária a existência de alguma forma de fiscalização dos atos.

O caminho mais sólido, então, seria a possibilidade de revisão judicial, por serem empregadas maiores garantias jurídico-processuais³²⁸. É preciso, portanto, reforçar a

³²³ “Toda decisão punitiva tomada pelo Poder Público que visa suprimir a cidadania para transformar um sujeito em apátrida revela-se desproporcional”. CONKLIN, William – **Statelessness: The Enigma of the International Community**, p. 159.

³²⁴ “O cancelamento da nacionalidade durante anos foi realizado como forma de enfatizar o tratamento vil destinado a alguns grupos da sociedade, sobretudo em governos que se consideravam completamente soberanos e não sujeitos a qualquer tipo de fiscalização”. BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – **Direito de Nacionalidade em Face das Restrições Coletivas e Arbitrárias**, p. 46-47.

³²⁵ BRONWEN, Manby – *Op. cit.*, p. 128-129.

³²⁶ LEPOUTRE, Jules – **Nationalité et Souveraineté**. Paris: Dalloz, 2020, p. 179.

³²⁷ BOSNIAK, Linda – Denationalization, Assassination, Territory: Some (U.S.-Prompted) Reflections. In BAUBÖCK, Rainer (Ed.) – **Debating Transformations of National Citizenship**. 2018, *E-book*, p. 215-218, IMISCOE Research Series, p. 216. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_40 [Consult. em 09-02-2022].

³²⁸ “Um padrão administrativo é definido pelo governo geralmente com base em noções vagas e com evidências insuficientes, enquanto um padrão judicial significa que a revogação só é permitida se o indivíduo for condenado por um tribunal por um fato específico relacionado ao Estado, com base em evidências fortes (além de qualquer dúvida razoável)”. LEPOUTRE, Jules – *Op. cit.*, p. 180.

compreensão de que a providência excepcional da supressão do vínculo não pode ser feita de forma açodada ou amparada em forte subjetividade – sob o fundamento da mera discricionariedade por parte do Poder Público.

A autorização administrativa irrestrita para a privação do *status* acaba fornecendo um modelo perigoso para atuação dos órgãos governamentais, cujo maior risco é a expulsão de dissidentes sem fundamentos robustos³²⁹. Dados os impactos que a desnacionalização causa nos direitos fundamentais do indivíduo, muitos doutrinadores defendem que determinado cancelamento do vínculo é lícito apenas quando seguir as regras abrangentes de um processo judicial e com base em uma ofensa grave contra o Estado³³⁰.

O poder sancionatório estatal precisa ser exercido dentro de contornos delimitados, evitando-se atos tendentes ao cometimento de violações. O sistema de revisão jurisdicional (*judicial review*), portanto, fornece uma proteção maior; funcionando como um sistema que pode corrigir alguns excessos. Em matéria de revogação de cidadania, a instituição de recursos e métodos de reavaliação confere maior legitimidade, anulando decisões discriminatórias e incompatíveis com os princípios republicanos.

Algumas convenções, inclusive, já preveem a possibilidade de revisão pelos tribunais e órgãos independentes³³¹. Mas é importante destacar: não se está discutindo aqui a alteração do mérito de qualquer ato administrativo – o que encontra resistência em grande parte da doutrina. O que se propõe é a revisão judicial apenas em circunstâncias onde haja violação aos direitos humanos por meio de grave perseguição, ou seja, de decisões prolatadas em manifesta dissonância com os valores constitucionais.

O Judiciário, por óbvio, não pode imiscuir-se nas atribuições das autoridades administrativas. No entanto, é intolerável que arbitrariedades sejam perpetradas sob a justificativa da supremacia dos posicionamentos adotados (ainda que equivocadamente) pelos representantes da entidade governamental.

Nenhuma autoridade ou servidor público tem o condão de limar o jurisdicionado subrepticiamente, causando um verdadeiro fadigamento cívico das nossas instituições³³². Uma

³²⁹ “Alguns Estados, como a Inglaterra e a Austrália, costumam fazer a desnacionalização por ato administrativo, com muito menos possibilidades de contestar essas decisões e recursos processuais mais restritos do que aqueles existentes na seara judicial”. GIBNEY, Matthew J. – *Op. cit.*, p. 373.

³³⁰ *Idem* – p. 373-374.

³³¹ Nesse sentido: a Convenção para Redução da Apatridia (1961), em seu art. 8(4), e a Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997), em seu art. 11.

³³² “Tal anomalia muitas vezes nasce a título jurídico de pena e sanção, representando um verdadeiro perigo para a sociedade, na medida em que deixa seres humanos sem a devida proteção legal (v.g., a proteção diplomática), tornando-os vítimas de um sistema que, para além de imperfeito, é arbitrário e cruel”. MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direito Internacional Público**, p. 611.

sociedade pluralista não há de compactuar com qualquer tipo de sanção com finalidade exclusivamente persecutória, devendo sempre buscar conduzir a democracia aos seus últimos desígnios.

O Estado Democrático de Direito não permite a institucionalização de um sistema sancionatório desenfreado, malferindo valores como a dignidade da pessoa humana³³³. Por isso, qualquer pena que vise à supressão do *status* do indivíduo há de ser aplicada seguindo critérios que não violem os pressupostos ético-normativos, tampouco o espectro mínimo dos direitos humanos do indivíduo.

Questões de índole constitucional – e até humanitária – servem de contrapeso à dimensão e a forma de imposição das sanções a serem aplicadas pelo Estado. Conforme discutido anteriormente, o direito internacional não é tão complacente com a ideia de os países atuarem da forma como bem entenderem quanto ao direito fundamental à cidadania. A ordem interna é regida por cada Estado, contudo, o conceito de soberania evoluiu. Em outras palavras, houve uma profunda mudança de paradigma, prevalecendo hoje a compreensão de que os Estados existem para promover e proteger os direitos e as liberdades individuais³³⁴. Autodeterminação dos povos e independência interna não funcionam como escusas para desrespeitar direitos humanos consagrados³³⁵.

Na verdade, o exercício absoluto de qualquer poder tende naturalmente ao cometimento de arbitrariedades. O arbítrio pode ser definido como o exercício puro da vontade. A arbitrariedade, por seu turno, representa a ação consubstanciada pelo capricho dos agentes públicos, com o abuso dos poderes exercidos – muitas vezes de forma violenta.

Toda atividade estatal, então, precisa ser executada observando a adequação dos meios e a razoabilidade na adoção da sanção prevista; equacionando providências extremas apenas para os casos onde a pena para a retirada da cidadania formal seja realmente necessária.

Os governos não estão, pois, livres para sancionar os indivíduos cassando o seu vínculo sem a apresentação de motivos relevantes e compatibilidade da medida. As ações estatais se exteriorizam dentro da legalidade estabelecida e com vistas à penalização de todos que transgridam o ordenamento jurídico, mas sem pretender assujeitar injustificadamente o

³³³ “O Estado de Direito é a forma política onde os poderes atuam divididos e submetidos ao império da legalidade que garanta os direitos fundamentais do cidadão. Os direitos fundamentais constituem o fundamento de legitimidade do Estado e o conteúdo da cidadania”. PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique – Ciudadanía y definiciones. In **Doxa**, Universidad de Alicante, Revista Científicas, n. 25, p. 177-211, 2002, p. 184 [Em linha]. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10141/1/doxa25_05.pdf [Consult. em 09-06-2021].

³³⁴ CRETELLA NETO, José – **Direito Internacional Público**, p. 351.

³³⁵ *Idem* – p. 352.

indivíduo. Como sublinha Habermas: “A categorização da nacionalidade não pode transformar-se em instrumento a serviço de retrocessos e exclusão seletiva de grupos ou pessoas”³³⁶.

Ao agir sem o devido comprometimento com parâmetros isonômicos e uma finalidade lícita, a sanção vira um instrumento perigoso a serviço de regimes ditatoriais e sectários. Penalizar uma pessoa com a sua expulsão do contexto institucional de um Estado não pode ser uma atividade prosaica nem exercida sem proporcionar garantias ínsitas ao procedimento que enseje tal ruptura, tendo em vista, inclusive, a proporcionalidade da medida.

Em conclusão, vê-se que a sanção estatal não funciona como uma forma de aniquilamento indiscriminado de direitos fundamentais, especialmente no âmbito da cidadania formal. O cancelamento do vínculo cívico opera-se em casos muito restritos. E para tentar obstar eventuais arbitrariedades estatais, algumas providências devem ser adotadas, dentre as quais: 1ª) a supressão do *status* não pode ser adotada como efeito automático ou secundário de penas criminas ou sanções administrativas comuns, servindo como base apenas em casos graves que justifiquem a sua excepcionalidade; 2ª) a aplicação da sanção não pode acarretar apatridia, a não ser quando a própria cidadania fora obtida por meio de fraude; e 3ª) possibilidade de revisão judicial das decisões administrativas de cassação dos direitos cívicos (*judicial review*), notadamente nas hipóteses onde a perda foi decretada em função da utilização de conceitos abertos (como «ofensa ao bem comum» ou «violação ao dever de probidade»).

8. Processo contínuo de construção da cidadania.

A dimensão do vínculo formal existente entre o indivíduo e o Estado não é estática. A cidadania, assim como o direito, está sempre subjacente ao processo de construção e de transformação³³⁷. A consolidação da cidadania como um direito fundamental constitui apenas um passo inicial para assegurar relações que permitam a autodeterminação do indivíduo, sem que o seu *status* cívico seja arbitrariamente cancelado.

Não bastam, assim, leis que enumerem exemplificativamente uma sucessão de direitos, o mais essencial é um ambiente que proporcione condições para o pleno desenvolvimento das pessoas, sem a insegurança de serem a qualquer momento limadas do contexto institucional no qual estão inseridas.

³³⁶ HABERMAS, Jürgen – The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. In **Mapping the Nation**, p. 289.

³³⁷ JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 159.

Existe um elo de conexão entre o jurisdicionado e as instituições públicas – mas não de servidão. Relações servis, aliás, não é o tipo de praxe que se espera dentro de um regime democraticamente estabelecido, razão pela qual toda forma de dominação pelo Estado não pode ser tolerada. Ser cidadão é, antes de tudo, ser reconhecido como detentor de direitos que permitem a total evolução de suas aptidões (políticas, religiosas e ideológicas), sem qualquer controle totalitário.

8.1. Contexto institucional democrático.

Com a Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), marco decisivo no avanço dos direitos humanos, viu-se que havia um enorme hiato entre a definição normativa dos direitos e as respectivas políticas públicas que permitiam efetivamente a autodeterminação do povo e sua proteção. Sobre o tema, Hannah Arendt enuncia que: “Os Direitos do Homem, afinal, tinham sido definidos como «inalienáveis» porque se supunha serem independentes de todos os governos; mas sucedia que, no momento em que seres humanos deixavam de ter um governo próprio, não restava nenhuma autoridade para protegê-los e nenhuma instituição disposta a garanti-los”³³⁸. Daí a relevância em estabelecer relações concretas entre o indivíduo e o Estado.

A perda do vínculo com o governo não significa apenas a perda da condição legal no próprio país, mas em todos os países, em qualquer lugar no mundo. Quem está excluído dessa teia, está fora de toda legalidade³³⁹.

A batalha em detrimento do autoritarismo não admite que a opressão estatal sirva como um mecanismo de modulação da personalidade de cada pessoa³⁴⁰. Criar condições que vedem a extinção despropositada e ilícita da relação formal existente entre o governo e o sujeito, portanto, é uma medida salutar para o enraizamento de um regime efetivamente democrático. Permitir a cada um ser quem verdadeiramente é constitui uma premissa inegociável.

No mundo moderno, todo discurso gira em torno do gozo das virtudes republicanas de maneira indistinta, sem castas sociais ou imposição de uma linha padronizada de pensamento.

³³⁸ ARENDT, Hannah – **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo e totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo, p. 397.

³³⁹ *Idem* – p. 400.

³⁴⁰ “A cidadania, na prática, é inimiga direta da opressão, exigindo-se o respeito por parte dos particulares e do Estado quanto à dignidade humana. [...] As pessoas são criaturas multidimensionais, com todas as diferenças e divergências que nos separam um dos outros. Esse direito à diferença deve ser sempre preservado”. KEITH, William; DANISCH, Robert – **Beyond Civility: The competing obligations of citizenship**, p. 148-149.

A ascensão do Estado Democrático de Direito demandou a confrontação das estruturas de dominação tradicional, bem como o estabelecimento de uma força dualística: conjugando as liberdades individuais e o senso comunitário acerca de uma cidadania pluralista.

A igualdade de tratamento perante à entidade governamental não significa que todos devam pensar ou agir uniformemente, muito pelo contrário. A cidadania permite a cada ser humano exprimir-se em consonância com suas crenças e convicções pessoais³⁴¹.

Relações intersubjetivas e o diálogo com o Poder Público caminham para a concepção da cidadania como um exercício de manifestações livres e independentes. O desafio da democratização está justamente na capacidade de combinar as mudanças institucionais formais com a expansão das práticas democráticas e o fortalecimento de uma cultura de cidadania³⁴². E esse *status* vem sendo (re)descoberto como uma vocação natural para o exercício das diferenças e para resistir a qualquer domínio de poder que atue de maneira ilegítima, ilícita.

Contemporaneamente, a cidadania é vista também de maneira ativa, como uma atividade; um comportamento comissivo³⁴³. Não se espera mais que os indivíduos constituam uma massa passiva do contingente populacional, cujas atitudes seriam meramente comodistas com qualquer regime. Os novos tempos inspiram uma participação mais efetiva, reafirmando a concepção propositiva na luta pelas conquistas alcançadas em busca das liberdades individuais.

O direito humano em discussão não se refere apenas a uma cidadania nacional, mas diz respeito a uma cidadania realmente democrática³⁴⁴. Um complexo de direitos humanos – especialmente determinado *status* formal – finda por materializar a vivência íntegra do indivíduo na sociedade, sem que o Estado possa agir como um usurpador desse atributo libertário.

A relação entre o *status* cívico e o exercício de direitos, aliás, encontra-se intrinsecamente vinculada.

O sociólogo T. H. Marshall analisou o fenômeno da evolução das gerações de direitos sob uma ótica lógica e histórica, apontando a conjuntura sequencial dos direitos civis, políticos

³⁴¹ “A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao *status*. [...] A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta, também como a cidadania, pode estar baseada num conjunto de ideais, crenças e valores”. MARSHALL, Thomas Humprey – **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha, p. 76.

³⁴² JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 156.

³⁴³ “Os direitos humanos são vistos como condições facilitadoras da cidadania como atividade: a) dentro de uma atividade de luta política para a constituição da cidadania como um status e sobre a integralização desses direitos; e b) uma atividade de luta política sobre o âmbito e conteúdo dos direitos humanos”. OWEN, David – *Citizenship and Human Rights*. In **The Oxford Handbook of Citizenship**, p. 264.

³⁴⁴ *Idem* – p. 252.

e sociais, de modo que um movimento acabou impulsionando os seguintes, no decorrer dos séculos XVIII, XIX e XX, nessa ordem. Contudo, fez questão de esclarecer que não havia um marco demarcatório objetivo, estando esses direitos também entrelaçados³⁴⁵.

O professor britânico abordava sempre o problema fronteiriço da necessidade de integração universal. Aduzindo, ao tratar de aspectos civilizatórios, que “a reivindicação de todos para gozar dessas condições é uma exigência para ser admitido numa participação na herança social, o que, por sua vez, significa uma reivindicação para serem admitidos como membros completos da sociedade, isto é, como cidadãos”³⁴⁶.

O povo possui, de fato, o condão de ditar o papel operatório normativo da sociedade, conforme definiu Foucault. O filósofo francês, na verdade, chamou atenção para o estabelecimento de «mecanismos de segurança», reconciliando os pressupostos factuais com a legitimidade da soberania popular; “não é ao eixo da relação soberano-súditos que o mecanismo de segurança deve se conectar, garantindo a obediência total e, de certa forma, passiva dos indivíduos ao seu soberano”³⁴⁷. O pensamento político requisitava, pois, a incidência de elementos realísticos, numa relação coletivo/indivíduo. O diálogo com as autoridades públicas não poderia ser (nunca) de submissão.

E todo esse avanço não há de acontecer negando o direito à individualidade, devendo ser garantido o exercício à diversidade por parte de qualquer pessoa, uma vez que a representatividade se traduz das mais variadas formas – e, simultaneamente, dentro da esfera subjetiva de cada um. A modernidade consiste, portanto, no aparecimento do «indivíduo» como verdadeira categoria jurídica e existencial (como bem demonstra Michel Foucault), e da sobreposição da identidade individual sobre a coletiva³⁴⁸. Percebe-se, outrossim, que a cidadania é uma construção também social, incitando o cultivo libertário da autodeterminação humanística e a prevalência de uma sociedade profusa em valores inspirados pela diversidade.

O Estado não tem, então, como ditar preceitos dogmáticos para seus jurisdicionados, tendo em vista que estes são livres para exercer a sua formação humanística dentro de um sentido «emancipacionista», prezando-se pelo amadurecimento das instituições, com cidadãos realmente livres para escolherem o seu próprio destino e contribuir efetivamente na composição do corpo político.

³⁴⁵ MARSHALL, Thomas Humphrey – *Op. cit.*, p. 61-62.

³⁴⁶ *Idem* – p. 80.

³⁴⁷ FOUCAULT, Michel – **Segurança, Território, População**. Tradução de Eduardo Brandão, p. 86.

³⁴⁸ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lília Moritz – **Cidadania, um projeto em construção**, p. 10.

A democracia não admite que as autoridades públicas se arvorem da autonomia privada de cada pessoa, pretendendo limitar a natureza de independência que cabe a qualquer ser humano. O Estado não é o fim, mas o meio para que todo cidadão possa desenvolver-se, sem quaisquer amarras ideológicas. E mais: é inconcebível uma representação política desempenhada sem efetivo controle por parte de todos os seus representados, os quais são os seus verdadeiros mandantes³⁴⁹. O cidadão surge, assim, como fruto de uma evolução que ocorre a todo instante, devendo a sua formação ser edificada sempre de forma autônoma e integral.

Torna-se, destarte, intolerável a criação de figuras como o cidadão de «segunda classe» ou mesmo o «meio-cidadão»³⁵⁰, cujos direitos e prerrogativas seriam cerceados, ainda que parcialmente. Não se pode ser cidadão pela metade – se é cidadão por inteiro ou não existe seu devido reconhecimento concreto no mundo jurídico.

No Estado Democrático de Direito, as normas devem salvaguardar as manifestações de diversidade e vontade do povo, fomentando o debate em torno da mais autêntica razão política. O amparo de garantias é o ponto central de todo cenário jurídico destinado a permear condições mais promissoras para reivindicação de melhorias na comunidade, onde “a efetivação das liberdades depende sobretudo de condições socioculturais e institucionais”³⁵¹.

Urge, dessa forma, questionar as circunstâncias fundamentais para que a ordem jurídica se origine e se perpetue em direção a corroborar a autodeterminação de todo sujeito de direitos, como consectário direto dos direitos humanos que regem a matéria. Como destaca Carracedo: “Qualquer exercício dentro do campo da nacionalidade deve ser compatível com o conceito amplo de cidadania e dos direitos humanos, o que implica um esforço contínuo de equilíbrio e coragem”³⁵². O positivismo da lei e as decisões políticas, quando distanciados dos princípios democráticos que devem jungir uma população, perdem completamente o sentido ao não refletirem os anseios para o fortalecimento genuíno da cidadania. E isso ocorrerá ao não favorecer relações baseadas na livre consciência de cada um³⁵³.

³⁴⁹ “Apenas uma elevada percepção democrática permite que funcione de maneira correta uma política baseada na soberania popular. No entanto, ninguém nasce democrata, o que faz com que a percepção democrática tenha que ser adquirida”. CARRACEDO, José Rubio – **Ciudadanos sin democracia: Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia**, p. 04.

³⁵⁰ O regime nazista, por exemplo, criou um tratamento diferenciado para as pessoas que eram consideradas meio-júdas (*mischelinge*), com a concessão parcial de direitos, partindo-se do pressuposto que seriam cidadãs apenas de forma fracionária, o que é totalmente inconcebível.

³⁵¹ MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**, p. 121.

³⁵² CARRACEDO, José Rubio – *Op. cit.*, p. 11.

³⁵³ Nesse aspecto, T. H. Marshall destacava a necessidade de o Estado fomentar condições que propiciassem a boa preparação educacional do indivíduo, pois a educação era um pré-requisito da própria liberdade civil, afirmando também que o livre-arbítrio precede todos os demais direitos assim que a capacidade de escolha seja formada livremente. MARSHALL, Thomas Humprey – *Op. cit.*, p. 60 e 73.

A cidadania é uma noção elaborada a partir dos rumos históricos e dos ideais de promoção de valores que protejam os indivíduos contra qualquer sistema fundamentalista; é a essência da democracia.

Todo o processo de ascensão em torno do tema deu-se, de forma concomitante, com o progresso da rede democrática elaborada e aperfeiçoada pelos Estados. A história da cidadania é uma história de lutas e conquistas relacionadas a diferentes processos nacionais de construção e democratização dos Estados de Direito³⁵⁴. Hoje, diante da prevalência dos direitos humanos, rejeita-se qualquer espécie de doutrinação por parte do Poder Público perante a população.

A perseguição ao grupo minoritário muçulmano dos Rohingya em Myanmar, por exemplo, configura um severo atentado contra a liberdade religiosa. A religião é uma manifestação espiritual intrínseca a cada ser humano e jamais poderia servir de motivação para o cancelamento da cidadania formal. Bobbio advertia que não cabe ao Estado exercer o poder do monopólio ideológico, o que seria uma grave ameaça à esfera individual da personalidade do indivíduo. A conquista de direitos civis e liberdades – notadamente a liberdade religiosa e de opinião política – são inerentes a qualquer regime essencialmente democrático³⁵⁵. O fim do Estado confessional foi, assim, uma exigência dos novos tempos.

Ser diferente, agir diferente, é pressuposto dos direitos humanos que são inatos a cada pessoa. O direito a colocar-se no mundo conforme sua própria formação não pode ser violado pelas autoridades públicas, a não ser quando tal conduta esteja tipificada penalmente. Mas cabe aqui um aviso: nenhum governo pode criminalizar opiniões e críticas políticas nem as crenças pessoais de um indivíduo, sob pena de colocar em risco todo o sistema democrático em vigor. As pessoas devem ser independentes, inclusive, para criticar o próprio governo³⁵⁶.

O que não pode ocorrer, assim, é que alguém seja privado arbitrariamente do seu *status* simplesmente porque não compactua com um Estado que, de forma totalitária, pretende impelir fundamentos axiológicos à sociedade ou privar a capacidade de autodiscernimento dos seus governados.

Pode-se afirmar, portanto, que a cidadania possui múltiplas acepções: 1ª) é um direito fundamental do ser humano, estando subjacente ao contínuo processo de transformação produzido pela sociedade; 2ª) consiste na prerrogativa ínsita ao cidadão em autodeterminar-se e expandir as suas potências cívicas, revelando, outrossim, um aspecto mais dinâmico e

³⁵⁴ BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz – **Cidadania, um projeto em construção**, p. 21.

³⁵⁵ BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**, p. 116.

³⁵⁶ “Existem várias razões para favorecer um direito humano à *democratização* ao invés de simplesmente um direito à *democracia*, mas a principal delas é a que respeita a posição dos membros de uma sociedade política como agentes críticos da forma como são governados”. OWEN, David – *Op. cit.*, p. 256.

abrangente; e 3^a) o terreno fértil para o seu desenvolvimento se dá sob a perspectiva pluralista ideológica, garantindo a participação de todos os atores sociais no fortalecimento de uma cultura com legitimidade sincrética e integrativa.

Na década de noventa, aliás, já existia todo um movimento em direção ao significado adicional político e cultural da cidadania, cuja essência propunha uma participação mais concreta para o progresso da comunidade como um todo. Devido aos direitos que vinham sendo conquistados, mesmo que desigualmente distribuídos, houve o princípio de proteção a uma esfera particular característica da liberdade individual de todo ser humano³⁵⁷. Hoje, tal concepção está ainda mais arraigada, mormente porque continua em curso a consciência de que o cidadão não exerce uma relação de vassalagem com o Estado, podendo manifestar-se inclusive quando seu posicionamento for minoritário ou não prevalente na sociedade³⁵⁸.

Em contrapartida, o respeito às minorias e às diferenças há de ser uma constância, sendo inequívoco que o indivíduo não pode ser excluído simplesmente por não refletir características físicas ou o pensamento dominante dentro de uma coletividade. Como pontua Flávia Piovesan: “O combate à discriminação é medida emergencial para a implementação do direito à igualdade, sendo essenciais estratégias capazes de proteger grupos socialmente vulneráveis”³⁵⁹. Deve, portanto, a sociedade assimilar reformas estruturais, sob o fluxo aglutinatório de resultados pragmáticos advindos das manifestações de todos os movimentos sociais, viabilizando uma democracia concatenada com os seus mais variados setores.

Criar soluções para tentar fazer uma espécie de limpeza étnica ou ideológica – como ocorreu no regime nazista – é uma conduta absolutamente condenável. Os casos de privação discriminatória da cidadania, sem base jurídica clara ou para a qual uma regra foi criada excepcionalmente, foram uma fonte de sofrimento significativo no passado, e mesmo de apatridia em grande escala³⁶⁰. Não é função de qualquer governo instituir conteúdo programático para guiar o povo de modo maniqueísta.

³⁵⁷ HABERMAS, Jürgen – *The European Nation-state* – *Op. cit.*, p. 285.

³⁵⁸ “A cidadania exprime a participação numa unidade política, com a aquiescência de que seus membros façam suas reivindicações, dentro de um conceito mais expansivo desse status. [...] O fato de qualquer pessoa poder exercer esse direito tem o escopo de fugir da tirania de uma maioria ou do Estado. Cidadania nacional, com a presunção de que todos os cidadãos são equivalentes, faz parte do baluarte da ordem jurídica universal”. COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 144-145.

³⁵⁹ PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, p. 192.

³⁶⁰ UNITED Nations – **Human rights and arbitrary deprivation of nationality**. Report of the Secretary General (December 2013), A/HRC/25/28, par. 22 [Em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_28_FRE.doc. [Consult. em 24-02-2022].

A concepção arcaica de uma «nação homogeneizada étnica e ideologicamente» há de ser abandonada de vez.

Por isso, legislações e soluções casuísticas buscando restringir o *status* apenas para grupos que estejam alinhados com um tipo de pensamento dominante configura um grande retrocesso, a ser combatido definitivamente.

O debate público deve girar em torno de garantias para que ninguém fique à margem da cidadania, até porque a geração indiscriminada de proscritos enseja uma situação violadora dos direitos humanos. E de fato, além constituir um direito fundamental extremamente relevante, a cidadania encontra-se diretamente abarcada por uma série de direitos humanos³⁶¹; notadamente porque ninguém pode ser considerado descartável por não compactuar com ideais hegemônicos.

Portar-se como cidadão incute a consciência de que a singularidade do próximo há de ser respeitada e, acima de tudo, firma o entendimento de que não é aceitável a cooptação pelo Poder Público da prerrogativa de autoafirmação por parte dos membros da sociedade. O reconhecimento do pluralismo acabou funcionando como um antídoto para a recorrência de crimes maciços, genocídios e aniquilação cultural³⁶². A noção de direitos e cidadania tem como uma das suas consequências mais importantes a luta contra qualquer espécie de opressão.

Com todo esse avanço conceitual e de compromisso institucional, a vedação de fatores discriminatórios que venham a tolher a liberdade individual funciona como uma espécie de piso mínimo a ser observado axiologicamente e normativamente por qualquer Estado. A recusa injusta do círculo fundamental da cidadania implica, inevitavelmente, a negação de um conjunto de direitos – o que se torna absolutamente desproporcional quando decorre de uma decisão calcada em intolerância religiosa ou racial.

Como visto, a história é permeada de exemplos de repressão sob a forma de revogação da cidadania como instrumento a cargo de governos despóticos, existindo grandes reminiscências em toda parte do mundo acerca desse tipo de perseguição³⁶³.

A cidadania formal, em mão oposta, opera como a primeira garantia em contraposição a determinadas arbitrariedades.

³⁶¹ “A cidadania e os direitos humanos proporcionam meios para o seu fortalecimento recíproco, com um esforço mútuo no desempenho concreto da reivindicação de direitos. Assim, os direitos humanos podem não apenas fornecer aos não-cidadãos proteção contra formas privadas e públicas de dominação, mas também mecanismos para contestar a exclusão indevida desse vínculo cívico”. OWEN, David – *Op. cit.*, p. 259.

³⁶² JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 161.

³⁶³ “A cultura de dominação-subordinação apresenta uma continuidade histórica significativa e muito profunda. Os legados do colonialismo e da dominação por parte das oligarquias são evidentes nas relações cotidianas, assim como nas formas clientelista e populista de interação entre Estado e sociedade”. *Idem* – p. 164.

Delegar a um soberano a responsabilidade pela oficialização de uma suposta linha ideológica de um determinado país não significa a instituição da ordem. Ao revés, é a destruição da própria democracia. Como dito, o homem é dotado de personalidade e o direito fundamental da cidadania serve justamente para protegê-lo de intervenções indevidas pelo Estado³⁶⁴. Ninguém pode ter a sua cidadania expropriada sob a pecha da não obediência a um padrão político imposto; a democracia se reafirma sempre pelo pluralismo de ideias.

Hoje, mais do que nunca, há de ser assegurada a liberdade plena de pensamento e opinião.

8.2. Universalidade, equiparação e direitos fundamentais.

As crises migratórias, a facilidade no intercâmbio de pessoas e a proposição de novos modelos internacionais de assistência ao estrangeiro têm demandado uma atenção especial quanto à interpretação dos direitos fundamentais pelos ordenamentos jurídicos dos respectivos Estados. Os princípios da universalidade e da equiparação, nesse contexto, revelam-se praticamente como duas faces da mesma moeda, constituindo uma verdadeira relação de complementariedade, na medida em que buscam delimitar pressupostos mínimos de respeito ao núcleo substancial do ser humano.

Tais alicerces estão calcados na ordem humanístico-normativa da pessoa no âmbito dos direitos fundamentais, consubstanciados no postulado da fraternidade, tão indispensável em qualquer sociedade democrática. A todos os indivíduos é concebida a prerrogativa de gozar em sua plenitude dos direitos, garantias e liberdades constitucionalmente resguardados (universalidade). Aos estrangeiros, cabem aqueles direitos compatíveis e legitimados por um mecanismo legalístico de extensão (equiparação).

A proteção internacional dos direitos do homem representa, assim, um arcabouço estrutural que busca resguardar a pessoa contra arbitrariedades perpetradas por uma unidade central de governo³⁶⁵, independentemente de já ter havido (ou não) o reconhecimento formal do vínculo da sua cidadania³⁶⁶.

³⁶⁴ “A circunstância de o homem ter personalidade exige que desfrute de um espaço de liberdade com relação a ingerências dos Poderes Públicos. Impõe-se que os homens gozem de algum âmbito de ação desvincilhada do império do estado; afinal, como Jellinek assinala, a autoridade do Estado é exercida sobre homens livres”. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – *Op. cit.*, p. 815.

³⁶⁵ “A generalização dos direitos fundamentais, a sua internacionalização e o lugar da dignidade da pessoa humana, afastam a possibilidade de se sustentar que a proteção dos direitos humanos depende da qualidade de cidadão”. MATIAS, Gonçalo Saraiva – Cidadania. In **Enciclopédia da Constituição Portuguesa**, p. 66.

³⁶⁶ No Brasil, o art. 5º, caput, da Constituição Federal, parece, a princípio, indicar uma interpretação mais restritiva, ao dispor que os direitos fundamentais previstos em seu texto são assegurados “aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País”. Há de prevalecer, no entanto, que esses pressupostos são extensíveis a qualquer um que se

Os princípios da equiparação e da universalidade estão, portanto, intrinsicamente vinculados à dignidade humana, decorrentes de uma junção entrelaçada de conceitos essencialmente republicanos. De tão importante, a dignidade humana vem sendo considerada uma espécie de «sobrevalor», que integra e – ao mesmo tempo – transcende o próprio texto constitucional³⁶⁷.

A coesão sociológica universal recomenda o amparo a qualquer um que esteja em situação de vulnerabilidade. Com os estrangeiros não poderia ser diferente, uma vez que dependem igualmente de um suporte jurídico basilar que seja observado pelos países onde se encontram, cujas decisões políticas devam salvaguardar o respeito à esfera individual de integridade (física e moral) de qualquer sujeito.

A expansão dessas garantias reflete, aliás, uma tendência mundial, devido à conotação sobrepujante da tutela juscivilística da pessoa, sob a ótica da equivalência dos direitos humanos. Todos os indicativos apontam efetivamente para o “consequente alargamento do princípio geral da equiparação de direitos, mas, mais até do que isso, apontam para o aprofundamento qualitativo daquele princípio através da construção de novas realidades que facilitem a integração política e social dos indivíduos na comunidade constitucional”³⁶⁸.

O sentimento de solidariedade e os pactos normativos multilaterais provocam, então, o alastramento dessa responsabilidade na dimensão do cuidado ao próximo, razão pela qual a “máxima constitucional da equiparação de direitos e deveres não corresponde a uma simples opção do legislador constituinte”³⁶⁹.

De fato, é inquestionável a importância dos princípios da universalidade e equiparação. Contudo, não se pode ignorar que a conquista plena da autonomia existencial do indivíduo só acontece com o reconhecimento formal da sua cidadania.

Na prática, constata-se que o direito fundamental à integração concreta da pessoa a um determinado Estado funciona como um antídoto contra a recorrência de uma série de abusos institucionais. Apesar de ser muito importante, a bandeira do universalismo dos direitos humanos não consegue fazer uma defesa mais efetiva daqueles que sempre serão considerados «diferentes»³⁷⁰, alheios ao panorama do elemento interno humanístico e perene de um país.

encontre sob a tutela governamental do Estado; conforme, aliás, já decidiu o Supremo Tribunal Federal (HC 74.051-3, Rel. Min. Marco Aurélio).

³⁶⁷ “A preservação da dignidade da pessoa humana está ainda indissolavelmente ligada à concepção que se tenha acerca da Constituição, que a deve refletir, se bem que à mesma possa não confinar-se”. GOUVEIA, Jorge Bacelar – *Op. cit.*, p. 793.

³⁶⁸ PEREIRA DA SILVA, Jorge – *Op. cit.*, p. 57.

³⁶⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I**, p. 264.

³⁷⁰ JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 161.

A integração substancial do indivíduo a um contexto jurídico-normativo permite o seu desenvolvimento mais tangível e independente³⁷¹, afastando inclusive o receio de ter que sair do território onde se encontre a qualquer momento. A inclusão formal é um fenômeno que ajuda a combater tratamentos discriminatórios. Por isso, mesmo tendo em mente a grande relevância da universalidade e equiparação, não há como todos os direitos da pessoa serem completamente assegurados sem o reconhecimento absoluto da sua própria cidadania.

O direito à cidadania é tão fundamental justamente por proporcionar um *status* mais robusto de proteção contra arbitrariedades do Estado, especialmente contra a possibilidade de revogar-se tal vínculo sem o cumprimento de prerrogativas que garantam um procedimento justo. Ainda que a transcendência universal dos direitos humanos outorgue a todos alguns direitos básicos, não se pode abrir mão da cidadania.

A categorização dos direitos fundamentais é um tema complexo e que gera inúmeras interpretações acerca da sua conceituação³⁷². Mas um elemento é sempre constante quanto à sua definição mais técnica: a dignidade humana serve como critério de fundamentação do Estado de Direito e dos direitos fundamentais em particular³⁷³.

Mas o que define um direito como fundamental? A resposta perpassa necessariamente pela funcionalidade e natureza das posições subjetivas em detrimento da atuação arbitrária das entidades governamentais. Tanto é que podem traduzir-se – simultaneamente ou não – em direitos, liberdades e garantias.

O núcleo substancial mínimo de preceitos que tutelem o indivíduo frente ao Poder Público representa a condição inicial da própria autonomia humana.

Habermas destaca, inclusive, que há uma essência comum na existência dos direitos fundamentais: moral e legal. Como conceito moral, tais direitos exigem uma espécie de validação universal; enquanto pressupostos legais, demandam a sua positivação normativa interna. Mas para uma conexão concreta com a democracia, o direito à cidadania formal é

³⁷¹ “Existem questões gerais que foram e permanecem sendo o centro do debate e das lutas sociais sobre a definição (formal) do cidadão – isto é, sobre o limite entre aqueles incluídos e aqueles excluídos, sejam eles ‘estrangeiros’ ou pessoas que são marginalizadas ou discriminadas por alguma razão particular (p. ex., raça, gênero ou cultura). O debate e as lutas também giram em torno do conteúdo dos direitos aos quais os cidadãos estão vinculados”. JELIN, Elizabeth – *Op. cit.*, p. 162.

³⁷² A doutrina pontua que a qualificação de um direito fundamental como integrante da categoria dos direitos, liberdades e garantias não é automática, ou resulta de um critério constitucional unívoco. Pelo contrário, está longe de ser unânime e existe uma série de critérios para sua qualificação, a exemplo da determinabilidade constitucional, posições subjetivas constitucionalmente positivadas em normas perceptivas, critério dos direitos inerentes ao gênero humano, estrutura defensiva dos direitos fundamentais, dentre outros. TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – *Direitos, Liberdades e Garantias. In Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, p. 131.

³⁷³ “Esta conceção geral visivelmente encontra nos direitos fundamentais a sua grande consagração, dado ser esta categoria o instrumento técnico-jurídico que melhor se adequa à garantia dos valores que ela transporta”. GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional: Vol. II**, p. 789.

considerado um direito humano de ordem primária³⁷⁴. Nessa instância, mesmo diante do reconhecimento internacional à dignidade humana, a materialização da cidadania torna-se uma condição de acessibilidade à ordem normativa em sua acepção efetiva e integralizada.

Além da dimensão subjetiva (consistente nas finalidades elementares de defesa, prestação e participação), há o aspecto objetivo dos direitos fundamentais, dentro de uma relação de complementariedade³⁷⁵. Com base nessa perspectiva não exclusivamente individualista, é preciso que o estado se comprometa a adotar medidas para preservar os direitos fundamentais como princípios básicos da ordem constitucional³⁷⁶.

De toda forma, a atuação do Poder Público, quando praticada sem a observância de outros direitos fundamentais típicos (como o devido processo legal) para a supressão ou negação da cidadania, esbarra em valores fundantes do Estado Democrático de Direito.

O aperfeiçoamento do sistema para reafirmar princípios consagrados pela sociedade não tem como ignorar que sem a integração efetiva do sujeito a dimensão da liberdade individual fica sobremaneira prejudicada, até porque inúmeras prerrogativas, a exemplo da participação no processo político, são conquistadas apenas com o reconhecimento formal da cidadania³⁷⁷. Por mais que a universalização dos direitos humanos e o critério da equivalência sirvam para conferir uma maior harmonização no respeito à figura dos indivíduos, eles não bastam para viabilizar o desenvolvimento absoluto que cada pessoa pode alcançar.

Sem a concessão de um *status* formal de cidadão, a pessoa tende a ficar muito mais vulnerável e exposta a qualquer tipo de dominação. Fora do espectro da cidadania, acabam ocorrendo injustificáveis interferências na liberdade e escolhas do indivíduo. Sob um ponto de vista republicano, o poder arbitrário do Estado em suprimir indevidamente a cidadania acarreta

³⁷⁴ HABERMAS, Jürgen – **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy**, p. 10-11.

³⁷⁵ BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**, p. 78-79; MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – *Op. cit.*, p. 172; ALEINIKOFF, Thomas Alexander – **Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State, and American Citizenship**, p. 10-14.

³⁷⁶ A doutrina também ressalta a teoria dos quatro *status* de Jellinek sobre as funções dos direitos fundamentais, que, em essência, seriam: o *status subjectionis* (vinculação ao dever de regulamentação geral do Poder Público); negativo (a autoridade do Estado deve ser exercida sobre homens livres); *status civitatis* (capacidade de exigir que o Estado atue positivamente, que realize alguma prestação); e ativo (competência para influir sobre a formação da vontade do Estado, como o direito ao voto). MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – *Op. cit.*, p. 160-161.

³⁷⁷ “A cidadania apresenta-se como um *status* – mesmo se a Constituição aponta para a equiparação de direitos de portugueses e estrangeiros (artigo 15.º) – e como um direito fundamental. Daí que a privação da cidadania só possa efectuar-se nos casos e nos termos previstos na lei, nunca podendo ter fundamentos políticos (artigo 26.º, n.º 4) e que o direito à cidadania se inclua entre os direitos que não podem ser suspensos em estado de sítio e em estado de emergência (artigo 19.º, n.º 6)”. MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada. Tomo I**, p. 71.

uma política de servidão a qual as pessoas acabam sendo expostas³⁷⁸. A conclusão racional, então, é que um dos primeiros passos para obtenção das capacidades humanas mais intrínsecas surge com a cidadania – daí a sua categorização como um direito fundamental.

Diversas ingerências costumam ocorrer contra aqueles que pretendem insurgir-se a um modelo de dominação estatal. Sem a cidadania formal, a exposição fica muita mais evidenciada e corre-se o risco de a pessoa ser praticamente banida do contexto sócio-político. Pelo que ressaltam William Keith e Robert Danisch: “Sem acesso completo a todos os canais de civilização, o que só se aperfeiçoa com a nacionalidade, o sujeito fica restrito a uma categoria bastante limitada, subjugado pela própria situação”³⁷⁹.

O sentimento de que a observância a direitos universais básicos decorre da condição natural do homem, na prática, parece não ser tão efetivo assim. Hannah Arendt assinalou que os refugiados e até mesmo os relativamente afortunados apátridas, quando jogados a própria sorte, perceberam que a nudez abstrata de serem unicamente humanos era o maior risco que corriam. Por isso, insistiam na sua nacionalidade (o último vestígio da sua antiga cidadania) como o laço remanescente que os ligaria realmente à humanidade³⁸⁰.

Fora do *status* que a cidadania alberga, portanto, as opções são muito mais restritas para quem deixa de ser considerado concretamente um membro da comunidade local. A cidadania não é, portanto, simplesmente um artifício jurídico, mas a garantia de contraposição a quaisquer tentativas sectárias de exclusão. A soberania estatal há de ser exercida dentro de limites razoáveis. Ferrajoli, inclusive, infere que os direitos fundamentais não são mais vistos apenas como freios externos, mas como autolimitações da soberania do Estado³⁸¹. Em continuidade, afirma que expressões do pensamento filosófico-político, como a doutrina rousseauiana da «vontade geral» e a hegeliana do «Estado ético» não podem ser admitidas como base para um valor totalitário sob os auspícios do antigo princípio da soberania absoluta³⁸².

As pessoas não se submetem a um contrato de sujeição ou passividade; não podendo anular-se dentro da estrutura de um ente coletivo.

Canotilho acentua que: “A pessoa é uma «unidade interactiva», centro de referência de relações sociais, emancipada do domínio (Baldassare), e daí que a «sua autodeterminação e

³⁷⁸ OWEN, David – *Op. cit.*, p. 253.

³⁷⁹ KEITH, William; DANISCH, Robert – **Beyond Civility: The competing obligations of citizenship**, p. 161.

³⁸⁰ Acrescentando que: “Se um ser humano perde o seu *status* político, deve, de acordo com as implicações dos direitos inatos e inalienáveis do homem, enquadrar-se exatamente na situação que a declaração desses direitos gerais previa. Na realidade, o que acontece é o oposto”. ARENDT, Hannah – *Op. cit.*, p. 397.

³⁸¹ FERRAJOLI, Luigi – **A soberania no mundo moderno**. Tradução de Carlo Coccioli, p. 29.

³⁸² *Idem* – p. 29-30.

desenvolvimento» se obtenha também através do reconhecimento de direitos fundamentais a certas formações sociais onde ela se insere”³⁸³. Os direitos fundamentais funcionam, nesse aspecto, como uma dimensão que viabiliza – normativa e factualmente – a cada pessoa exercer todas as suas capacidades cívicas e liberdades, além da agregação sociológica.

A esfera de expansão da pessoa é um postulado muito caro, constituindo uma manifestação pluralista e extrínseca da liberdade individual. Jorge Miranda, por seu turno, assevera que os direitos de liberdade são direitos de libertação do poder e, simultaneamente, direitos à proteção contra o poder estatal³⁸⁴. E, no plano concreto, apenas a cidadania possui o condão de acessar canais políticos que concebem a sua plena participação no seio da sociedade, a exemplo do voto.

Conceder proteção institucional à unidade celular da teia social – qual seja, a pessoa humana – importa a reafirmação do Estado de Direito. Cassar injustamente a cidadania de qualquer indivíduo não viola apenas os direitos humanos, mas todo o ordenamento jurídico democraticamente instituído. E, ao contrário do que comumente se discute, não são apenas os direitos políticos (*status civitatis*) que ficam prejudicados com o ato injusto de expatriação. Seyla Benhabib infere que existe também uma expectativa moral em torno do vínculo³⁸⁵. De fato, observa-se que, historicamente, uma das finalidades para a supressão do elo formal existente com o Estado ensejava também a objetificação da figura humana³⁸⁶.

As liberdades individuais foram conquistadas ao longo de séculos, mas há sempre o receio de alguns retrocessos³⁸⁷. A evolução do tema da cidadania/nacionalidade revela que a universalização dos direitos humanos a todo indivíduo – independentemente da sua relação com o país – é uma conquista bastante nobre; contudo, o *status* formal que serve de acesso à completude do sistema interno traduz-se como a forma mais autêntica de se possibilitar que cada um viva de maneira mais integralizada.

³⁸³ CANOTILHO, J. J. Gomes – *Op. cit.*, p. 1.257.

³⁸⁴ “Liberdade e libertação não se separam, pois; entrecruzam-se e completam-se; a unidade da pessoa não pode ser truncada por causa de direitos destinados a servi-la; e também a unidade jurídica impõe a harmonização constante dos direitos da mesma pessoa e de todas as pessoas”. MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**, p. 114.

³⁸⁵ BENHABIB, Seyla – **The Rights of Others: Residents and Citizens**, p. 38.

³⁸⁶ “O problema surgido com esses casos não se aplicava somente à perda do *status civitatis*, mas também da capacidade jurídica. Não há dúvidas que a privação dos direitos de cidadania e a consequente condição de servidão, na qual se viram muitos apátridas, tem como consequência última a redução da pessoa à escravidão, na medida em que os sem pátria não têm documentos, propriedade, nem organização política. Essa era, precisamente, a intenção da política de cancelamento da cidadania tal como era praticada na Alemanha, onde se aplicava rigorosamente o quarto ponto do programa do partido nazista, conforme o qual só os membros do ‘Volk’ podem ser cidadãos”. MINDUS, Patricia – Cidadania, identidade e o poder soberano de excluir. Tradução de Heitor Pagliaro. *In Revista do Ministério Público*, p. 132.

³⁸⁷ AFONSO DA SILVA, José – *Op. cit.*, p. 327.

Partindo-se de tal premissa, a universalidade há de ser pensada igualmente como a prerrogativa de todos poderem conquistar a sua cidadania plena.

Malgrado o anteparo que o princípio da equiparação também estabelece, são pontos muito específicos que devem estar previstos textualmente na Constituição do respectivo Estado. Na prática, percebe-se que determinado regime não garante a integração genuína que um cidadão (nato ou naturalizado) pode exercer dentro do mesmo ambiente institucional.

A universalidade e equiparação são conceitos de suma importância, mas fundamental mesmo é ser cidadão; em toda sua inteireza.

Poder desenvolver-se conforme seus mais íntimos sentimentos constitui um direito inalienável do homem³⁸⁸. E o ambiente mais propício para o fomento da formação pessoal e de inter-relações dentro do espaço democrático da sociedade – além do respeito aos preceitos da universalidade e equiparação – demanda uma conexão contínua e profícua com aquele que é capaz de tutelar seus direitos mais fundamentais: o Estado.

Desse modo, a cidadania é o meio natural para o exercício total das capacidades cívicas de cada indivíduo. Sempre existirá um hiato entre os cidadãos e os não-cidadãos. Por exemplo, o direito de permanência, inerente às pessoas que possuem o *status*, potencializa manifestações mais livres àqueles que não têm o receio de serem expulsos do território.

E como qualquer direito fundamental, para a retirar a cidadania há de se ter em mente o princípio da taxatividade³⁸⁹, segundo o qual as hipóteses de supressão precisam estar previamente delimitadas e com regras específicas; evitando-se, assim, o cometimento de arbitrariedades.

8.3. Perspectivas analíticas.

Todo regime tirânico, sob o pretexto de manutenção da ordem social, tende sempre a instaurar seus desígnios autoritários como a única forma de lei permitida.

Interesses hegemônicos costumam fazer uma troca bastante nociva à democracia: cerceando direitos fundamentais e impondo padrões rígidos do que supostamente compreendem

³⁸⁸ “Cada indivíduo normalmente está ligado ao que constitui seu universo familiar, dentro do qual ele desenvolveu sua identidade individual, ligada a uma identidade coletiva. Cada um encontra sua nação dentro de si, como uma das dimensões de sua própria identidade”. SCHNAPPER, Dominique – Nationalité et Citoyenneté. *In La nationalité*, p. 69.

³⁸⁹ A nacionalidade só pode ser retirada em condições muito específicas e taxativas, para que o Poder Público não possa agir de modo aleatório ou sem base normativa definida. *Idem* – p. 67-68.

como o ideal de cidadania. Contudo, política se faz com a profusão de linhas de pensamento e integração concreta de todos os segmentos da sociedade.

O caminho – bastante esperançoso – na evolução de um novo conceito de cidadania há de ser percorrido em respeito à individualidade e com meios para o livre desenvolvimento de todas as pessoas, sem a constante ameaça de que podem perder a qualquer tempo o vínculo jurídico-político que possuem com o Estado simplesmente por não compactuarem com atitudes ou atos de violência cometidos dentro do sistema político então vigente.

É, pois, intolerável que a cidadania seja cancelada em função de uma arbitrariedade estatal – de natureza formal ou material. A primeira, como visto, ocorre quando a revogação do *status* ocorre sem a observância dos pressupostos do devido processo legal, especialmente quando não é oportunizada a oitiva do interessado tampouco ofertada a possibilidade para contraditar as acusações apresentadas³⁹⁰. A segunda, por seu turno, consiste na extinção do vínculo em função de motivação inidônea, ou seja, quando a decisão é baseada em razões de ordem étnica, religiosa ou ideológica³⁹¹.

A arbitrariedade conjectura-se de maneira insidiosa e no âmbito da cidadania gera uma série de implicações, uma vez que finda por invisibilizar o sujeito. É, assim, função de qualquer Estado Democrático de Direito implementar medidas que tornem mais transparentes os processos de expropriação da cidadania e adotem uma legislação interna que reafirme o compromisso institucional em não perseguir grupos minoritários ou inimigos políticos que não sejam subservientes a um modelo autoritariamente imposto.

Em razão da sua essência, o direito fundamental à cidadania já deveria estar expressamente previsto no próprio texto constitucional (bem como as hipóteses para sua eventual perda)³⁹², com o escopo de obstar a atuação de governos transitórios com princípios programáticos em descompasso com os direitos humanos.

E ainda que o tema tenha sido delegado para a legislação ordinária, tem-se que termos bastante vagos não de ser evitados, como observa Manby Bronwen³⁹³. A reformulação de

³⁹⁰ Nesse sentido: YUVAL-DAVIS, Nira – *Op. cit.*, p. 45-46; COOPER, Frederick – *Op. cit.*, p. 148-149; **UNITED Nations – Human rights and arbitrary deprivation of nationality**. Report of the Secretary General (December 2013), New York, General Assembly, A/HRC/25/28, par. n. 31 [Em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_28_FRE.doc. [Consult. em 24-02-2022].

³⁹¹ Sobre o tema: MIRANDA, Jorge – *Op. cit.*, p. 119-120; BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – **Acquisition and Loss of Nationality: Comparative Analyses. Vol. I**, p. 30; PIOVESAN, Flávia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**, p. 192.

³⁹² MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – *Op. cit.*, p. 608

³⁹³ BRONWEN, Manby – **Citizenship in Africa: The Law of Belonging**, p. 119.

normas imprecisas ou muito subjetivas para buscar conferir maior segurança jurídica é uma exigência para assegurar concretamente a cidadania.

Outro ponto interessante para tentar reprimir reminiscências autocráticas é vedar a criação de normas ou decisões casuísticas, instituídas especialmente para expropriar a cidadania de pessoas ou grupos que, por algum motivo, passaram a ser vistas com desconfiança ou que não se curvaram aos interesses espúrios de uma elite dominante. Toda a legislação que cuide da concessão e perda da cidadania formal precisa ter características de abstração e generalidade, evitando-se absurdos como ocorreu com as Leis de Nuremberg.

Qualquer tentativa de convencimento no sentido da plena soberania do Estado para revogar a cidadania arbitrariamente trata-se de mero jogo de persuasão. O direito internacional, dentro dessa seara, também vem a exercer um papel de extrema relevância, não só pela conjuntura formada pelas comissões e organizações transnacionais de direitos humanos, assim como pela formalização de tratados e convenções que protejam o eixo básico de formação jurídico-existencial do indivíduo.

Tamás Molnár adverte que existem esforços no sentido de implementar regras para proporcionar um tratamento mais justo e previsível; a esse respeito destaca a criação de uma comissão na ONU para elaboração de um «Projeto sobre a nacionalidade das Pessoas Naturais», segundo o qual prevê a instituição de processo regular com a participação integral do sujeito e o manejo de recursos, além do dever de todas as decisões estarem fundamentadas por escrito³⁹⁴.

Supostos ímpetos patrióticos, como parecem surgir nos novos tempos, não podem servir de razão para expelir aqueles que não correspondem à concepção restritiva de cidadãos de um determinado país, mormente porque a instituição de critérios de cunho eminentemente étnicos ou raciais não é compatível com a ordem mundial dos direitos humanos³⁹⁵. Nesse contexto, alguns avanços no campo da garantia da cidadania precisam ser alcançados, especialmente pela propositura de novas convenções³⁹⁶. Os diplomas que tratam do assunto de maneira globalizada remontam aos anos de 1961 (Convenção sobre Redução da Apatridia) e 1966 (Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos). Por isso, a iniciativa da ONU na formalização de comissões para reestruturar a matéria representa uma medida louvável.

³⁹⁴ MOLNÁR, Tamás – *Op. cit.*, p. 77-78.

³⁹⁵ CONKLIN, William – *Statelessness: The Enigma of the International Community*, p. 260.

³⁹⁶ “É preciso avançar com a elaboração de novos diplomas internacionais sobre o tema da cidadania e seu sistema de proteção”. CARRACEDO, José Rubio – *Ciudadanos sin democracia: Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia*, p. 08.

Ainda, a atuação cada vez mais constante e efetiva dos órgãos internacionais demonstra que a modulação da cidadania não é mais um tema exclusivamente doméstico, como outrora era considerado.

Todo país há de reconhecer que a cidadania constitui um direito fundamental do indivíduo, de modo que a sua supressão formal há de seguir um rito que permita ao sujeito tomar ciência de todos os fatos, além de ofertar condições para formular suas razões. E o que é mais importante: as autoridades governamentais precisam ter em mente que qualquer decisão abusiva pode vir a ser revista por um órgão transnacional, o que acaba ensejando um tratamento mais cuidadoso.

E as cortes regionais vêm agindo de maneira mais contundente. Um caso bastante ilustrativo diz respeito ao precedente da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, no qual o Sr. John Modise ingressou com uma demanda contra Botswana. Segundo os registros, ele era filho de um cidadão deste país e lá residia desde a sua infância. Todavia, ao tornar-se fundador e líder de um partido de oposição, teve a sua cidadania cassada e foi deportado para a África do Sul. A Comissão constatou a violação cometida e concluiu que houve a privação indevida do direito fundamental à cidadania e de participação política³⁹⁷.

É exatamente isso que se espera dos órgãos destinados a salvaguardar os direitos humanos: intervenções no sentido de garantir a cidadania àqueles que foram privados indevidamente de tal escudo protetor, sobretudo em decorrência de decisões eminentemente políticas ou baseada em critérios que transgridam os costumes e princípios internacionais.

A história da cidadania demonstra que existem muitos interesses escusos envolvidos na supressão desse *status*. Lepoutre ressalta que a perda da cidadania sempre foi utilizada como um método para controlar a mobilidade dos súditos, assim como a circulação de riquezas³⁹⁸. O que se torna inadmissível, hoje, é que alguém seja privado do acesso a toda gama de direitos do que se compreende por «nacionalidade» pode proporcionar em decorrência de uma decisão eivada de ilicitude, notadamente quando a pessoa vier a se tornar apátrida.

Os recentes conflitos geopolíticos revelam que a cidadania formal – ou sua ausência – implica uma severa segregação, existindo casos de privação dos direitos humanos mais básicos em razão da origem da pessoa. Na crise humanitária existente na fronteira entre Bielorrússia e Polônia, há cerca de quatro mil migrantes que estão em condições sub-humanas, procurando

³⁹⁷ Foi, então, acatada a solução para que a cidadania formal fosse restabelecida. AFRICAN Commission on Human and Peoples' Rights – **Case John Modise v. Botswana** (November 06, 2000), n. 97/93_14AR, Banjul [Em linha] Disponível em: <https://www.achpr.org/sessions/descions?id=122> [Consult. em 27-02-2022].

³⁹⁸ LEPOUTRE, Jules – **Nationalité et Souveraineté**, p. 280.

fugir de uma realidade marcada por atrocidades de regimes que não respeitam direitos civis ou mesmo a manifestação de pensamento dissonante do modelo ditatorial presente³⁹⁹. São pessoas de diversas origens vivendo em situação extremamente precária, sendo vítimas de todo tipo de violência⁴⁰⁰.

Algumas sanções econômicas foram aplicadas, mas a comunidade internacional precisa estar atenta às novas formas de arbitrariedades em função da cidadania e origem das pessoas.

Todo Estado deve estar comprometido com os valores universais referentes à cidadania e aos demais direitos humanos. Ninguém pode ser tratado de maneira degradante ou desonrosa, independentemente da sua procedência ou *status*.

A nova perspectiva acerca da cidadania requer o fomento direto ao fortalecimento de estruturas que fiscalizem e indiquem providências para resolução de casos, em pequena ou grande escala, envolvendo a negação da cidadania e a observância dos preceitos atrelados diretamente a tal instituto. Portanto, agências internacionais, a exemplo da ACNUR (Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados), ganham especial relevo dentro desse panorama jurídico-social.

Ainda, a vedação uniforme a tratamentos discriminatórios há de estar incutida nos ordenamentos jurídicos de qualquer sociedade dita democrática. Nenhuma minoria pode ser dominada ou ter sua cidadania negada por não corresponder a valores ou características elegíveis pela maioria ou pelos núcleos centrais de poder⁴⁰¹.

Na Austrália, por exemplo, aqueles que eram considerados aborígenes só tiveram a sua cidadania formalmente reconhecida após o referendo de 1967⁴⁰². O que é inconcebível, pois parte de uma premissa que haveria uma escala de valia e prestígio jurídico entre pessoas que deveriam ser tidas como iguais.

Por esse motivo, as novas convenções e resoluções precisam indicar providências mais incisivas para buscar impedir o cerceamento da cidadania, uma vez que quando esta é retirada, abre-se caminho para todo tipo de dominação.

³⁹⁹ MADEIRO, Nara – Milhares de pessoas presas entre Bielorrússia e Polónia. **AFP** [Em linha]. Lisboa (15 novembro 2021). Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/11/15/milhares-de-pessoas-presas-entre-a-bielorrussia-e-a-polonia> [Consult. em 27-02-2022].

⁴⁰⁰ REALITY Check. Belarus border crisis: How are migrants getting there. **BBC News** [Em linha]. London (26 November 2021). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/59233244> [Consult. em 27-02-2022].

⁴⁰¹ “Novas formas que institucionalizem as inter-relações entre maioria e minoria não podem ser construídas tendo em mente os interesses das várias elites velhas e novas, mas precisarão incluir e equilibrar os da população inteira, incorporando tanto as suas heterogeneidades e divisões existentes quanto suas interligações. Só desta maneira poderemos evitar que a qualidade da cidadania se reduza a uma nova circulação de elites, em vez de beneficiar a todos”. DEMANT, Peter – Direito para os Excluídos. In **História da Cidadania**, p. 382.

⁴⁰² KOCHENOV, Dimitry – *Op. cit.*, p. 100.

Cada Estado é o responsável primário pela preservação dos direitos humanos em seu território, mas sempre que houver uma grave violação, os organismos regionais e internacionais precisam adotar providências para que a situação seja controlada. “O futuro da democracia determina a adoção de práticas mais substantivas para a proteção do cidadão e na criação de conexões para um ambiente mais favorável à integração de todos”⁴⁰³. Tentar instrumentalizar a cidadania como fator de discriminação vai contra qualquer discurso democrático e de legitimação da própria ordem social.

A consecução da desigualdade por meio de múltiplas técnicas de discriminação (como o absolutamente inaceitável pretexto da limpeza étnica) atribui ao povo direitos de resistência ao Estado⁴⁰⁴. A partidarização da cidadania contamina, por completo, qualquer padrão civilizatório. Para tentar frear tais ímpetos ditatoriais e arbitrários, é necessário contar também com a cooperação e independência de todos os poderes internos, sendo plenamente justificável a revisão de atos ilegais pelo Judiciário, como já ocorre em diversos países.

É preciso ter clara a concepção de que a supressão formal da cidadania constitui uma medida excepcional, de modo que só é viável em situações taxativamente previstas.

Prospectivamente, então, algumas medidas não de ser implementadas para resguardar determinado direito fundamental, a exemplo da: 1ª) adoção de uma normatização mais clara para os casos de supressão da cidadania, evitando-se o uso de termos muito genéricos; 2ª) fortalecimento das agências internacionais de direitos humanos, para acompanhar denúncias a respeito da privação indevida da cidadania; 3ª) elaboração de novas convenções e resoluções internacionais, com maior comprometimento dos países signatários, deixando claro que o cancelamento da cidadania não pode decorrer de uma decisão puramente potestativa do Estado; e 4ª) possibilidade de um maior controle interno em casos de expropriação discriminatória do *status*, viabilizando também uma revisão jurisdicional do ato.

Os desafios são imensos, mas se percebe um realinhamento no compromisso institucional com o núcleo substancial mínimo da pessoa. O indivíduo há de ser colocado em posição de paridade com o Estado, assim como quanto aos demais membros da sociedade. Nas palavras de Carracedo, é preciso criar uma «democracia paritária»⁴⁰⁵.

A violência governamental operada de maneira insidiosa por meio da supressão do *status* precisa ser evitada a qualquer custo, razão pela qual as providências apontadas (utilização de

⁴⁰³ KEITH, William; DANISCH, Robert – **Beyond Civility: The competing obligations of citizenship**, p. 168.

⁴⁰⁴ MÜLLER, Friedrich – *Op. cit.*, p. 81.

⁴⁰⁵ CARRACEDO, José Rubio – **Ciudadanos sin democracia: Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia**, p. 15.

normais mais claras, fortalecimento dos organismos internacionais, concepção de novos instrumentos internacionais e possibilidade de revisão dos atos que decretam a ab-rogação do vínculo) podem fortalecer a sociedade civil dentro de um novo pacto social quanto ao combate de reminiscências arbitrárias a esse respeito.

Nenhuma pessoa pode ser obrigada a estabelecer uma relação de servilismo com o Estado, sob a ameaça de ter desnuda a sua cidadania. Por isso, quaisquer soluções casuísticas que incorram na exclusão indevida do indivíduo há de ser prontamente rechaçada.

A cidadania é o direito que acaba operacionalizando todos os demais preceitos fundamentais, alicerçando a dignidade humana. Em síntese, o direito fundamental à cidadania é a manifestação mais pura da prerrogativa de existir dentro do mundo jurídico e de viver em condições condignas perante todos; dentro da capacidade para agir de forma livre e autônoma – especialmente, em detrimento do próprio Estado.

CONCLUSÃO

Apesar de alguns instrumentos convencionais proibirem expressamente o cancelamento arbitrário da cidadania⁴⁰⁶, são poucos os estudos que se debruçam com profundidade sobre todos os seus aspectos.

Como visto, um Estado Democrático de Direito não pode permitir que a supressão de determinado direito fundamental ocorra arbitrariamente. Mas o que seria, tecnicamente, uma decisão arbitrária? Pois bem. A conclusão caminha no sentido de que esse tipo de medida estatal pode ocorrer sob seu âmbito formal (quando não observados o devido processo legal, contraditório e ampla defesa) ou material (por motivação rácica, religiosa ou ideológica).

Todo indivíduo tem não só o direito de aceder à cidadania, mas o de manter-se formalmente cidadão.

A democracia é a direção, enquanto a cidadania é justamente o caminho a ser percorrido. Fora do emaranhado jurídico-social que tal *status* permeia, subsiste apenas um espaço tortuoso – ceifado de direitos.

Em tempos de insistentes tentativas de dirigismo estatal, urge concluir que o direito fundamental à cidadania formal só pode ser cancelado dentro de balizas normativas restritas (taxatividade), assegurando que a proscricção do sujeito não decorra de um procedimento meramente persecutório ou mesmo como uma forma de banimento do contingente populacional que não espelhe os supostos valores totalitários de um determinado governo.

O Estado, ao contrário do que se pensava outrora, não é plenamente soberano para retirar o vínculo jurídico-político do cidadão da maneira que lhe aprouver, devendo ater-se às convenções internacionais, costumes e princípios que regem a matéria. É inconcebível, pois, que alguém seja privado de um direito inerente à própria condição humana sem a observância de garantias que proporcionem um resultado justo.

Com o escopo de evitar qualquer pecha de arbitrariedade formal, torna-se, então, necessário que haja a oficialização de um processo por escrito, com a participação efetiva do interessado, cujas razões possam ser apresentadas antes de qualquer decisão final. Nesse contexto, o indivíduo deve ter ciência do exato teor da acusação que lhe está sendo feita, bem como a prerrogativa de exercer amplamente a sua defesa e o contraditório.

⁴⁰⁶ Declaração Universal dos Direitos do Homem, 1948 (art. 15, n° 2); Convenção Americana sobre Direitos Humanos, 1969 (art. 20, n° 3); e Convenção Europeia sobre Nacionalidade, 1997 (art. 4°, c).

Há de ser afastada a possibilidade da ocorrência de julgamentos escusos, clandestinos, ou onde prevaleça apenas a vontade despótica de uma autoridade pública. Portanto, as razões para a perda ou privação da cidadania precisam ser expostas objetivamente e de forma fundamentada, até para permitir sua eventual reanálise.

Noutro pórtico, a essência da motivação para a exclusão do *status* não pode basear-se em critérios calcados numa ordem materialmente arbitrária, ou seja, em função de uma condição ideológica (como aconteceu no primeiro pós-guerra com a Rússia e com os Lhotshampas no Butão), religiosa (perseguição aos Rohingya em Myanmar) ou étnica (a exemplo do conflito da Mauritània, Operação Anfal no Iraque, os Tamêis no Sri Lanka, as arbitrariedades cometidas pelo regime nazista, dentre inúmeros casos). Em todas essas situações, havia um dado em comum: os sistemas políticos operantes sabiam que, com a supressão formal da cidadania, só restava o descaso a determinados grupos.

É inconcebível, sobretudo hoje, que qualquer pessoa deixe de ser formalmente cidadã simplesmente por ter um credo, um pensamento ou uma raça que não corresponda a um padrão institucionalizado. Nenhum regime democrático pode permitir tal espécie de preconceito, razão pela qual tais medidas sectárias e arbitrárias hão de ser combatidas continuamente.

Desse modo, o fortalecimento dos organismos internacionais e a elaboração de novos instrumentos convencionais são de fundamental importância, consubstanciando um sistema protetivo mais robusto.

Por fim, sobreleva notar que algumas providências podem reforçar o conceito humanístico do instituto, como a não cassação do vínculo quando o sujeito se tornar apátrida e a não imposição da perda da cidadania como consequência de uma sanção penal comum (conforme decidiu a Suprema Corte americana no caso *Afroyim v. Rusk, 1967*).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS E DOCUMENTAIS.

Bibliografia.

- ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA; Geraldo Eulálio do; CASELLA, Paulo Borba – **Manual de Direito Internacional Público**. 25^a. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2021. ISBN 978-85-392-1471-4.
- AFONSO DA SILVA, José – **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43^a ed. São Paulo: Malheiros, 2020. ISBN 978-85-392-0462-5.
- ALEINIKOFF, Thomas Alexander – **Semblances of Sovereignty: The Constitution, the State, and American Citizenship**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002. ISBN 0-674-00745-X.
- ARAUJO, Nádia de – **Direito Internacional Privado: Teoria e Prática**. 9^a ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. ISBN 978-65-5065-276-0.
- ARENDT, Hannah – **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, imperialismo e totalitarismo**. Tradução de Roberto Raposo. 20^a reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. ISBN 978-85-359-2204-2.
- BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka – **Direito de Nacionalidade em face das Restrições Coletivas e Arbitrárias**. Curitiba: Juruá, 2007. ISBN 978-85-362-1494-8.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira – **Teoria Geral da Cidadania**. São Paulo: Saraiva, 1995. ISBN 85-02-01608-3.
- BARROSO, Luís Roberto – **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 9^a ed. São Paulo: Saraiva, 2020. ISBN 978-85-5361-377-9.
- BAUBÖCK, Rainer; ERSBOLL, Eva; GROENENDIJK, Kees – **Acquisition and Loss of Nationality: Comparative Analyses**. Vol. I, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006. ISBN 978-90-5356-920-7.
- BECCARIA, Cesare – **Dos delitos e das penas**. 3^a ed. 7^a tiragem. Leme: EDIJUR, 2019. ISBN 978-85-7754-097-6.
- BENHABIB, Seyla – **The Rights of Others: Residents and Citizens**. Cambridge: CUP, 2004. ISBN 978-0521-83-134-5.
- BOBBIO, Norberto – **Igualdade e liberdade**. 5^a ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2002. ISBN 85-00-33193-3.

- BOBBIO, Norberto – **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Edipro, 2017. ISBN 978-85-7283-995-2.
- BONAVIDES, Paulo – **Ciência Política**. 20^a ed. São Paulo: Malheiros, 2013. ISBN 978-85-392-0179-2.
- BONAVIDES, Paulo – **Teoria Geral do Estado**. 11^a ed. São Paulo: Malheiros, 2018. ISBN 978-85-3920-405-2.
- BOSNIAK, Linda – **The Citizen and the Alien: dilemmas of contemporary membership**. Princeton: Princeton University Press, 2006. ISBN 978-069-1116-22-8.
- BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz – **Cidadania, um projeto em construção**. São Paulo: Claro Enigma, 2012. ISBN 978-85-8166-020-2.
- BRONWEN, Manby – **Citizenship in Africa: The Law of Belonging**. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2018. ISBN 978-1509-9207-73.
- BROWNLIE, Ian – **Principles of public international law**. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. ISBN 978-01-992-1770-0.
- CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada. Vol. I**. 4^a ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2014. ISBN 978-972-32-2286-9.
- CANOTILHO, J. J. Gomes – **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7^a ed., 20^a reimp. Coimbra: Almedina, 2018. ISBN 978-972-40-2106-5.
- CARRACEDO, José Rubio – **Ciudadanos sin democracia: Nuevos ensayos sobre ciudadanía, ética y democracia**. Granada: Comares, 2005. ISBN 84-8444-995-5.
- CARVALHO, Kildare Gonçalves – **Direito constitucional**. Vol. 2, 22^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2017. ISBN 978-85-384-0503-0.
- CHAN, J. M. M. – The Right to a Nationality as a Human Right: The Current Trend Towards Recognition. **Human Rights Law Journal**, Vol. 12, n. 1, 1991:1, p. 01-14. ISSN 0174-4704.
- CLOSA, Carlos – Citizenship of the Union and the Nationality of Member States. In **Common Market Law Review**, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, p. 487-518, Vol. 32, n. 02, 1995. ISSN 1875-820.
- CONKLIN, William – **Statelessness: The Enigma of the International Community**. Oxford: Hart Publishing, 2014. ISBN 978-1-84946-507-6.
- COOPER, Frederick – **Citizenship, Inequality and Difference: Historical Perspectives**. Princeton: Princeton University Press, 2021. ISBN 978-0691-21-733-8.

- CRETELLA NETO, José – **Direito Internacional Público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. ISBN 978-85-5321-301-6.
- DE GROOT, Gerard-René – The Relationship between the Nationality Legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship. *In* TORRE, M. La (ed.) – **European Citizenship: An Institutional Challenge**, 1998, Chapter VI, The Hague: Kluwer International Law, p. 115-148. ISBN 90-411-9659-5.
- DEMANT, Peter – Direito para os Excluídos. *In* PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Orgs.) – **História da Cidadania**. 6ª. ed. São Paulo: Contexto, 2018, p. 343-383. ISBN 978-85-7244-217-6.
- DIMOULIS, Dimitri; LUNARDI, Soraya – Cidadania e nacionalidade como formas de exclusão. *In* **Revista Brasileira de Direito Constitucional**. Ano 07, Belo Horizonte: Fórum, set/dez 2013, p. 705-717. ISSN 1981-6162.
- ESPANHA, António Manuel – **A Política Perdida: Ordem e Governo antes da Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2010. ISBN 978-85-362-2944-7.
- FERRAJOLI, Luigi – **A soberania no mundo moderno**. Tradução de Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002. ISBN 85-336-1720-8.
- FERREIRA DA CUNHA, Paulo – **Direito Constitucional Aplicado: viver a Constituição, a cidadania e os direitos humanos**. Lisboa: Quid Juris, 2007. ISBN 78-972-724-327-3.
- FOUCAULT, Michel – **Segurança, Território, População**, Tradução de Eduardo Brandão, São Paulo: Martins Fontes, 2008. ISBN 978-85-336-2377-4.
- FRIEDRICH, Tatyana Scheila; REIS, Matheus Fonseca – Concepção e Caracterização da Apatridia: uma análise a partir dos pressupostos teórico-valorativos do seu enfrentamento. *In* CARVALHO, Luciani Coimbra de; IENSUE, Geziela (Orgs.) – **A ordem internacional no século XXI: direitos humanos, migração e cooperação jurídica**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p. 235-266. ISBN 978-85-519-087-1.
- GIBNEY, Matthew J. – Denationalization. *In* SHACHAR, Aylet; et al. (eds.) – **The Oxford Handbook of Citizenship**. Oxford: OUP Oxford, 2017, p. 358-382. ISBN 978-019-88-0586-1.
- GONÇALVES, Diogo Costa – **Pessoa e Direitos de Personalidade: Fundamentação Ontológica da Tutela**. Coimbra: Almedina, 2008. ISBN 978-972-40-3296-2.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional: Vol. I**. 6ª ed. Reimpressão, Coimbra: Almedina, 2020. ISBN 978-97-2406-795-7.

- GOUVEIA, Jorge Bacelar – **Manual de Direito Constitucional: Vol. II.** 6ª ed. Reimpressão, Coimbra: Almedina, 2016. ISBN 978-972-40-6796-4.
- HABERMAS, Jürgen – **Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy.** Cambridge: Polity Press, Reprinted, 2009. ISBN 9780745612294.
- HABERMAS, Jürgen – **Direito e Democracia: entre facticidade e validade.** Vol. II, Trad. Flávio Beno Siebeneicher, 2ª ed. Reimpressão, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2011. ISBN 978-852-8200-911.
- HABERMAS, Jürgen – The European Nation-state – Its Achievements and Its Limits – On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship. In BALAKRISHNAN, Gopal (Ed.) – **Mapping the Nation**, London: Verso, 1996, p. 281-294. ISBN 1-85984-060-4.
- HAILBRONNER, Kay – Nationality in public international law. In BAUBÖCK, Rainer, *et al.* [Eds.] – **Acquisition and Loss of Nationality**, Vol. I. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006. ISBN 978-90-5356-9207.
- HO, Elaine Lynn-Ee – **Citizens in Motion: Emigration, Immigration, and Re-migration Across China's Borders.** California: Stanford University Press, 2018. ISBN 978-150-3606-66-1.
- HOFFMAN, John – **Citizenship beyond the State.** London: Sage Publications, 2004. ISBN 978-0761949428.
- HUMBOLDT, Wilhelm Von – **Os Limites da Ação do Estado.** Trad. Jesualdo Correia. Rio de Janeiro: Topbooks, 2004. ISBN 85-747-5083-2.
- JELIN, Elizabeth – Cidadania Revisitada: Solidariedade, Responsabilidade e Direitos. In JELIN, Elizabeth; HERSHBERG, Eric (Orgs.). Tradução de Ana Luiza Pinheiro – **Construindo a democracia: direitos humanos, cidadania e sociedade na América Latina.** São Paulo: EDUSP, 2006, p. 155-179, ISBN 85-314-0958-6.
- KEITH, William; DANISCH, Robert – **Beyond Civility: The competing obligations of citizenship.** University Park, Pennsylvania: Penn State University Press, 2020. ISBN 978-027-10-8730-6.
- KOCHENOV, Dimitry – **Citizenship.** Cambridge, MA: The MIT Press, 2019. ISBN 978-0-262-53779-7.
- LAFER, Celso – **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt.** 7ª reimpr. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. ISBN 978-85-716-4011-5.

- LEPOUTRE, Jules – **Nationalité et Souveraineté**. Paris: Dalloz, 2020. ISBN 978-224-771-9862-7.
- MANCINI, Pasquale Stanislao – **Direito internacional**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Unijuí, 2003. ISBN 85-742-9351-2.
- MARQUES DA SILVA, Marco Antonio – Cidadania e Democracia: Instrumentos para a efetivação da dignidade da pessoa humana. *In* MIRANDA, Jorge Miranda; MARQUES DA SILVA, Marco Antonio (Orgs.) – **Tratado Luso-Brasileiro da Dignidade Humana**. São Paulo: Quartier Latin, 2008, p. 224-236. ISBN 85-7674-348-5.
- MARQUES DOS SANTOS, António – **Estudos de Direito da Nacionalidade**. Coimbra: Almedina, 1998. ISBN 972-240-1084-8.
- MARSHALL, Thomas Humprey – **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MATIAS, Gonçalo Saraiva – **Migrações e Cidadania**. Lisboa: FFMS, 2014. ISBN 9-78989-866-257-6.
- MATIAS, Gonçalo Saraiva – Cidadania. *In* GOUVEIA, Jorge Bacelar; COUTINHO, Francisco Pereira (Coord.) – **Enciclopédia da Constituição Portuguesa**. Lisboa: Quid Juris, 2013, p. 66-67. ISBN 978-972-724-642-7.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direitos Humanos**. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. ISBN 978-85-309-9330-6.
- MAZZUOLI, Valerio de Oliveira – **Curso de Direito Internacional Público**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. ISBN 978-85-309-9003-9.
- MELLONE, Marco – **Disciplina della cittadinanza italiana e donne cittadine**. Napoli: Editoriale Scientifica, 2020. ISBN 978-88-9391-962-3.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet – **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2021. ISBN 978-65-5559-394-5.
- MINDUS, Patricia – Cidadania, identidade e o poder soberano de excluir. Tradução de Heitor Pagliaro. **Revista do Ministério Público**. Trimestral, Lisboa, Abr-Jun 2019, p. 117-139. ISSN 0870-6107.
- MIRANDA, Jorge – **Direitos Fundamentais**. 2ª. ed. Coimbra: Almedina, 2017. ISBN 978-972-40-7217-3.
- MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui – **Constituição Portuguesa Anotada**. Tomo I. 2ª ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010. ISBN 978-972-32-1822-0.

- MIRANDA, Jorge – **Teoria do Estado e da Constituição**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. ISBN 978-85-309-7988-1.
- MORAIS, Daniel de Bettencourt Rodrigues – O acórdão Micheletti e as suas repercussões em matéria de direito de nacionalidade dos Estados-Membros. *In* **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa**. Lisboa: Coimbra Editora, Vol. XLIV (jan-jun/2003), p. 270-348. ISSN 0870-3116.
- MOUNK, Yascha – **The People Vs. Democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2018. ISBN 978-0-674-23768-1.
- MÜLLER, Friedrich – **Quem é o povo?** 7ª. ed. Tradução de Peter Naumann (revisão da tradução por Paulo Bonavides), São Paulo: RT, 2013. ISBN 978-85-203-4868-0.
- NETO, Luísa; et al. – **Direito Antidiscriminatório**. Lisboa: AAFDL Editora, 2021. ISBN 978-97-2629-653-9.
- NOIRIEL, Gérard – The identification of the Citizen: The birth of Republican Civil Status in France. *In* CAPLAN, Jane; TORPEY, John (Eds.) – **Documenting Individual Identity: The Development of States Practices in the Modern World**, Princeton: Princeton University Press, 2001, p. 28-48. ISBN 978-06-910-091-24.
- NOVAIS, Jorge Reis – **Dignidade da Pessoa Humana: Dignidade e Direitos Fundamentais**. Vol. I, 2ª ed. Coimbra: Almedina. 2018. ISBN 978-972-40-7591-4.
- OWEN, David – Citizenship and Human Rights. *In* SHACHAR, Aylet; et al. (Eds.) – **The Oxford Handbook of Citizenship**. Oxford: OUP Oxford, 2017, p. 247-267. ISBN 978-019-88-0586-1.
- MARQUES PEDRO, Guilherme – Nação. *In* GOUVEIA, Jorge Bacelar; COUTINHO, Francisco Pereira (Coord.) – **Enciclopédia da Constituição Portuguesa**. Lisboa: Quid Juris, 2013, p. 257-260. 978-972-724-642-7.
- PEREIRA DA SILVA, Jorge – **Direitos de Cidadania e Direito à Cidadania: Princípio da Equiparação, Novas Cidadanias e Direito à Cidadania Portuguesa como instrumentos de uma comunidade constitucional inclusiva**. Lisboa: ACIME, 2004. ISBN 972-98959-6-1.
- PIOVESAN, Flavia – **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. ISBN 978-85-5360-459-3.
- PIOVESAN, Flavia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. ISBN 978-85-47213-16-9.

- RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura – **Direito Português da Nacionalidade**. 1ª Reimpr. Coimbra: Coimbra Editora, 1992. ISBN 972-32-0080-5.
- RAMOS, Rui Manoel Moura – Continuidade e mudança no direito da nacionalidade em Portugal. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, Senado Federal, Vol. 37, n. 145, p. 87-94, jan/mar 2000. ISSN 0034-835X.
- RAMOS, Rui Manoel Moura – O direito da nacionalidade na jurisprudência constitucional portuguesa. In **Estudos em homenagem ao Conselheiro Presidente Joaquim de Sousa Ribeiro**. Vol. 1, Direito Constitucional, Coimbra: Almedina, p. 363-399, novembro/2019. ISBN 978-972-40-8126-7.
- REIS, Elisa – Cidadania: história, teoria e utopia. In PANDOLFI, Dulce Chaves; et al. (Orgs.) – **Cidadania, Justiça e Violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999, p. 11-18. ISBN 82-225-0276-5.
- REZEK, José Francisco – **Direito Internacional Público**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013. ISBN 978-85-02-18909-6.
- SCHNAPPER, Dominique – Nationalité et Citoyenneté. In **La nationalité**. Paris: Seuil, n. 160, 2017, p. 60-71. ISBN 978-2-02-134389-2.
- STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip – **International Human Rights in context: law, politics, morals**. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. ISBN 978-0198-298-49-6.
- TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – **A democracia semidirecta em Portugal**. Madrid: Editorial Universitas S.A., 2013. ISBN 978-84-7991-413-4.
- TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – Direitos, Liberdades e Garantias. In GOUVEIA, Jorge Bacelar; COUTINHO, Francisco Pereira (Coords.) – **Enciclopédia da Constituição Portuguesa**. Lisboa: Quid Juris, 2013, p. 130-131. ISBN 978-972-724-642-7.
- TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro – Cidadania e Deficiência. In **Jurismat**. Vol. VI (maio 2015), Portimão, p. 301-316. ISSN 2182-6900.
- URBANO DE SOUSA, Constança – Direito da Nacionalidade. In TROVÃO DO ROSÁRIO, Pedro (Coord.) – **Introdução ao Direito**. Reimpressão. Coimbra: Almedina, 2017, p. 113-120. ISBN 978-972-40-6474-1.
- URBANO DE SOUSA, Constança – Discriminação e Nacionalidade. In **Revista de Direito Público**. Lisboa: Almedina, (jan-jun) 2013, p. 07-11, N. 09, Ano V. ISSN 1646-9119.
- WEIL, Patrick – **Qu'est-ce qu'un Français: Histoire de la nationalité française depuis la Révolution**. Ed. rev. et augm. Paris: Gallimard, 2009. ISBN 978-20-7042-657-7.

- WERWILGHEN, Michel – **Conflits de nationalités: plurinationalité et apatridie**. Maubeuge: Triangle Bleu, 1999. ISBN 90-411-13959.
- YUVAL-DAVIS, Nira – **The Politics of Belonging: Intersectional Contestations**. Los Angeles: Sage Publications, 2011. ISBN 978-141292-1299.

Fontes legislativas.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. 54^a ed. São Paulo: Saraiva, 2021. ISBN 978-65-555-9333-1.

BRASIL. **Despacho n. 172 do Ministro da Justiça**. Diário Oficial da União: 07/08/1995. Seção 1, p. 18-19. Gabinete do Ministério: Min. Nelson Azevedo Jobim. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/08/1995&jornal=1&pagina=18&totalArquivos=124> [Consult. em 28-01-2022].

CHINA. **Constitution of the People's Republic of China** – Adopted at the Fifth Session of the Fifth National People's Congress and promulgated by the Announcement of the National People's Congress on December 4, 1982 (with Amendment of the Thirteenth National People's Congress on March 11, 2018). [Em linha] Disponível em: <http://www.npc.gov.cn/englishnpc/constitution2019/201911/1f65146fb6104dd3a2793875d19b5b29.shtml> [Consult. em 30-01-2022].

CHINA. **Nationality Law of the People's Republic of China** – Adopted at the Third Session of the Fifth National People's Congress, promulgated by Order n. 8 of the Chairman of the Standing Committee of the National People's Congress on and effective as of September 10, 1980. [Em linha] Disponível em: <http://www.china-embassy.org/eng/ywzn/lsw/vpna/faq/t710012.htm> [Consult. em 30-01-2022].

FRANCE. **Code Civil Français** – em vigueur depuis le 15 mars 1803 [Em linha]. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070721?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF [Consult. em 05-02-2022].

FRANCE. **Constitution du 04 octobre 1958** [Em linha]. L'Assemblée Nationale [Em linha]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/> [Consult. em 04-02-2022].

PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa: atualizada com a Lei n.º 63/2020, de 29 de outubro. 7ª ed. Coimbra: Edições Almedina, 2021. ISBN 978-972-40-9010-8.

PORTUGAL. Lei de Nacionalidade Portuguesa, Lei n.º 37/81, Diário da República n.º 228/1981, Série I de 1981-10-03. Disponível em: <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/1981-34536975> [Consult em 02-08/2021].

UNITED States. **Constitution of United States, Philadelphia Constitutional Convention, 1787 – note of Amendment XIV**, 1868 [Em linha]. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_\(1868\)](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#amdt_14_(1868)) [Consult. em 04-02-2022].

UNITED States – **Immigration and Nationality Act (INA)**, 1952, 8 US, § 1401 (e) [Em linha]. Disponível em: <https://www.uscis.gov/laws-and-policy/legislation/immigration-and-nationality-act> [Consult. em 08-02-2022].

SOUTH Africa. **Citizenship Act n. 88 of 1995, with Amendment Act 17 of 2010** [Em linha]. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/south-african-citizenship-act> [Consult. em 11-02-2022].

SOUTH Africa. **The Constitution of the Republic of South Africa** [Em linha]. 1996, approved by the Constitutional Court (CC) on 4 December 1996 (effect on 4 February 1997), up to and including the 17th Amendment. Disponível em: <https://www.gov.za/documents/constitution-republic-south-africa-1996> [Consult. em 11-02-2022].

Jurisprudência e Precedentes.

AFRICAN Commission on Human and Peoples' Rights – **Case John Modise v. Botswana** (November 06, 2000), n. 97/93_14AR, Banjul [Em linha] Disponível em: <https://www.achpr.org/sessions/descions?id=122> [Consult. em 27-02-2022].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal – **MS 33.864/Distrito Federal**, 1ª Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, Brasília, DJe 20/06/2016. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur356430/false> [Consult. em 18-01-2022].

CORTE Interamericana de Derechos Humanos – **Caso crianças Yean e Bosico vs. República Dominicana**, sentença de 08 de setembro de 2005, Série C, n. 130, par. 03. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_por.pdf [Acesso em 19-02-2022].

CORTE Interamericana de Derechos Humanos – **Caso Ivcher-Bronstein vs. Peru**, sentença de 06 de fevereiro de 2001, Série C, n. 74 [Em linha]. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_74_ing.pdf [Consult. em 19-02-2022].

COURT of Justice of the European Union – **Jeanne Airola v. Commission of the European Communities**, ECLI:EU:C:1975:24, Case n. 21/74 (February 1975) [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0021&from=HR> [Consult. em 18-02-2022].

COURT of Justice of the European Union – **M.G. Tjebbes and Others v Minister van Buitenlandse Zaken**, ECLI:EU:C:2019:189, Case 221/127 (March 2019) [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:62017CJ0221&rid=1> [Consult. em 17-02-2022].

EUROPEAN Court of Human Rights – **Case Kuric and others v. Slovenia, n. 26828/06** (June 2012), p. 69-70 [Em linha]. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/spa#%7B%22itemid%22:%5B%22001-176534%22%5D%7D> [Consult. em 17-02-2022].

EUROPEAN Court of Justice – **Case C-369/90 Micheletti** (1992) ECR I-4239. ECLI:EU:295, p. 4.252 [Em linha]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0369> [Consult. em 20-01-2022].

INTERNATIONAL Court of Justice – **Nottebohm Case (Liechtenstein v. Guatemala)**, 1955 ICJ 4 [Em linha]. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/18/018-19511217-APP-1-00-EN.pdf> [Consult. em 10-01-2022].

CONSTITUTIONAL Court of Latvia, Plenary Court of The Republic of Latvia – **Case n. 2004-15-0106** (March 7, 2005) [Em linha]. Disponível em: https://www.satv.tiesa.gov.lv/wp-content/uploads/2004/07/2004-15-0106_Spriedums_ENG.pdf [Consult. em 16-02-2022].

LIBERIA. SUPREME Court of Liberia – **Case Alvin Teage Jalloh v Olubanke King-Akerele** (March 2017; Conclusion: December 2019) [Em linha]. Disponível em: <http://judiciary.gov.lr/wp-content/uploads/2015/10/8TH-day-march-2017.pdf> [Consult. em 15-02-2022].

UNITED States. SUPREME Court of United States – **Case Afroyim v. Rusk**, 387 US 253 (1967) [Em linha]. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep387/usrep387253/usrep387253.pdf> [Consult. em 09-02-2022].

UNITED States. Supreme Court of United States – **Case Scott v. Sandford** (1857), 60 US, 393 [Em linha]. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep060/usrep060393/usrep060393.pdf> [Consult. em 04-02-2022].

SUPREME Court of United States – **Case Trop v. Dulles**, 356 US 86 (1958) [Em linha], p. 01-92. Disponível em: <https://tile.loc.gov/storage-services/service/ll/usrep/usrep356/usrep356086/usrep356086.pdf> [Consult. em 24-02-2022].

Pactos, Declarações e Convenções.

COUNCIL of Europe. **European Convention on Nationality** [Em linha] ETS 166. [s. l.], 6 November 1997. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b36618.html> [Consult. em 12-02-2022].

LEAGUE of Nations. **Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law** [Em linha]. Hague (13 April 1930), Treaty Series, n. 4137, Vol. 179. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b00.html> [Consult. em 20-02-2022].

ORGANIZATION of American States (OEA). **American Convention of Human Rights – “Pacto of San Jose”** [Em linha]. Costa Rica, 22 November 1969. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> [Consult. em 29-01-2022].

UNITED Nations. **Universal Declaration of Human Rights** [Em linha]. New York, General Assembly, 10 December 1948, 217-A (III). Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> [Consult. em 18-01-2022].

UNITED Nations. **Convention relating to the Status of Stateless Persons** [Em linha]. New York, Treaty Series, 28 September 1954, Vol. 360. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html> [Consult. em 21-02-2022].

UNITED Nations. **Convention on the nationality of married women** [Em linha]. New York, Treaty Series, Chapter XVI, 20 February 1957. Disponível em: https://treaties.un.org/doc/treaties/1958/08/19580811%2001-34%20am/ch_xvi_2p.pdf [Consult. em 22-02-2022].

UNITED Nations. **Convention on the Reduction of Statelessness** [Em linha]. New York, Treaty Series, 30 August 1961, Vol. 989. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html> [Consult. em 14-02-2022].

UNITED Nations. **International Covenant on Civil and Politics Rights** [Em linha]. New York, Treaty Series, 16 December 1966, Vol. 999. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3aa0.html> [Consult. em 21-02-2022].

UNITED Nations. **Convention on the Rights of the Child** [Em linha]. New York, Treaty Series, 20 November 1989, Vol. 1.577. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b38f0.html> [Consult. em 24-01-2022].

Artigos eletrônicos e *E-books*.

ACNUR – **60 anos da Convenção da ONU para reduzir os casos de apatridia** [Em linha] Genebra, setembro de 2021, Disponível em: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4fd737242> [Consult. em 12-01-2022].

BAUBÖCK, Rainer; HONOHAN, Iseult; VINK, Maarten – How Citizenship Laws Differ: A Global Comparison. Stockholm: DELMI – Migration Studies Delegation, GLOBALCIT, Policy Brief, 2018:9 [Em linha]. Disponível em: file:///C:/Users/m315959/Downloads/delmi-policy-brief-2018_9-eng.pdf [Consult. em 15-02-2022].

BASHAR, Arafat Ibnul – On automatic loss of citizenship: Looking into the Alvin Teage Jalloh v Olubanke King-Akerele case through the lens of international law. **Jindal Global Law Review** [Em linha], n. 12, p. 215–225 (April 2021). Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s41020-021-00138-5> [Consult. em 16-02-2022]. ISSN 0975-2498.

BBC News – Reality Check. Belarus border crisis: How are migrants getting there. London (26 November 2021) [Em linha]. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/59233244> [Consult. em 18-02-2022].

BOSNIAK, Linda – Denationalization, Assassination, Territory: Some (U.S.- Prompted) Reflections. In BAUBÖCK, Rainer (Ed.) – **Debating Transformations of National Citizenship**. 2018, *E-book*, p. 215-218, IMISCOE Research Series. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-3-319-92719-0_40 [Consult. em 09-02-2022]. ISBN 978-3-319-92719-0.

BRONWEN, Manby – **Citizenship Law in Africa: a Comparative Study** [Em linha]. 3rd ed. *E-book*. Project Africa Minds Publishers, 2015. Disponível em: <https://muse.jhu.edu/chapter/1760706> [Consult. em 10-02-2022]. ISBN 978-192-83311-24.

CHICKERA, Amal – Stateless and Persecuted: What Next for the Rohingya? **MPI – Migration Policy Institute** [Em linha]. (March 18, 2021), Information Source – Washington-DC. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/article/stateless-persecuted-rohingya> [Consult. em 12-02-2022].

DE GROOT, Gerard-René – **A follow-up decision by the Council of State of the Netherlands in the Tjebbes case**. EUI GLOBALCIT, Stockholm (February 18, 2020). Disponível em: <https://globalcit.eu/a-follow-up-decision-by-the-council-of-state-of-the-netherlands-in-the-tjebbes-case/> [Consult. em 18-02-2022].

GINSBURGS, George – The 1980 Nationality Law of the People's Republic of China. **American Journal of Comparative Law** [Em linha], vol. 30, n. 3, 1982, p. 459–498, Oxford University Press, p. 487. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/839726?read-now=1&seq=27#page_scan_tab_contents [Consult. em 02-02-2022]. ISSN 0002-919X.

GUNTER, Joel – Who are the Uyghurs and why is China being accused of genocide. **BBC** [Em linha]. London (21 June 2021). Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-22278037> [Consult. em 20-02-2022].

HO, Norman P. – Nationality Laws and Reconceptualizing Asian-American Identity. **Asian American Law Journal** [Em linha]. Vol. 22(1), 2017, p. 02-30, University of California-UCLA, p. 14. Disponível em: <https://escholarship.org/content/qt92w702kg/qt92w702kg.pdf?t=oyfhj7> [Consult. em 01-02-2022]. E-ISSN 2169-7809.

KELSEN, Hans – Théorie générale du droit international public: problèmes choisis. *In* **Recueil des Cours** [Em linha], 1932-IV, p. 117-351, Vol. 42. Disponível em: [https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/results?qu=\(ocolc\)1088502160](https://opac.eui.eu/client/en_GB/default/search/results?qu=(ocolc)1088502160) [Consult. em 07-01-2022].

MADEIRO, Nara – Milhares de pessoas presas entre Bielorrússia e Polónia. **AFP** [Em linha]. Lisboa (15 novembro 2021). Disponível em: <https://pt.euronews.com/2021/11/15/milhares-de-pessoas-presas-entre-a-bielorrussia-e-a-polonia> [Consult. em 27-02-2022].

MIGUEL, Bernardo – UE impõe sanções à família de Daniel Ortega por violação de direitos humanos na Nicarágua. **El País** [Em linha]. Bruxelas (02 ago 2021). Disponível em: <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-08-02/ue-impoe-sancoes-a-familia-de-daniel-ortega-por-violacao-de-direitos-humanos-na-nicaragua.html> [Consult. em 13-02-2022].

MOLNÁR, Tamás – The Prohibition of Arbitrary Deprivation of Nationality under International Law and EU Law: New Perspectives. **Hungarian Yearbook of International**

Law and European Law [Em linha]. Portland: Eleven International Publishing, Issue n. 1, 2014, p. 67-92. Disponível em: https://www.elevenjournals.com/zoek?search_journal_code=26662701&search_kind=author&search_text=Hofmann&search_year=2014 [Consult. em 13-02-2022]. ISSN 2666-2701.

NUSSBERGER, Angelika – **The European Court of Human Rights**, 2020, Oxford: OUP Oxford. (*E-book*: <https://global.oup.com/academic/product/the-european-court-of-human-rights-9780198849643?cc=us&lang=en&>). ISBN 978-01-9884-964-3.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique – Ciudadanía y definiciones. In **Doxa**, Universidad de Alicante, Revista Científicas [Em linha], n. 25, p. 177-211, 2002. Disponível em: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/10141/1/doxa25_05.pdf [Consult. em 09-06-2021]. ISSN-e 2386-4702.

REZEK, José Francisco – *Le droit international de la nationalité*. In **Recueil des Cours** [Em linha], Boston: Leiden, 1986 (III), Vol. 198, p. 333-400. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1163/19758096_pplrdc_A9789024735556_03 [Consult. em 08-01-2022].

SPIESS, Lavinia – As China strips dual nationality protections from Hong Kong citizens, UK gears up to welcome thousands to Britain. **International Observatory of Human Rights** [Em linha]. London (11 February 2021). Disponível em: <https://observatoryihr.org/news/as-china-strips-dual-nationality-protections-from-hong-kong-citizens-uk-gears-up-to-welcome-thousands-to-britain/> [Consult. em 01-02-2022].

SPIRO, Peter J. – Terrorist Expatriation. In BAUBÖCK, Rainer (Ed.) – **Debating Transformations of National Citizenship**. 2018, *E-book*, p. 170-175, IMISCOE Research Series. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-92719-0_32.pdf [Consult. em 10-02-2022]. ISBN 978-3-319-92719-0.

UNITED Nations – **Human rights and arbitrary deprivation of nationality**. Report of the Secretary General (December 2013), A/HRC/25/28 [Em linha]. Disponível em: https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_28_FRE.doc. [Consult. em 24-02-2022].

UNHCR. **Discrimination, exclusion and persecution most commonly describe the existence of stateless minorities** [Em linha]. Geneva (December 2020). Disponível em <https://www.unhcr.org/ibelong/stateless-minorities/> [Consult. em 11-02-2022].

UNHCR. **Handbook on Protection of Stateless Persons** [Em linha]. Geneva (2014). Disponível em: https://www.unhcr.org/dach/wp-content/uploads/sites/27/2017/04/CH-UNHCR_Handbook-on-Protection-of-Stateless-Persons.pdf [Consult. em 11-02-2022].

VIANA, Carlos – PEC que extingue a perda automática da cidadania é aprovada em dois turnos no Senado. **Senado Notícias** [Em linha]. Brasília, 15 de junho de 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/06/15/senado-aprova-proposta-sobre-perda-de-nacionalidade-brasileira-texto-vai-a-camara> [Consult. em 28-01-2022].