

NACIONALIDADE: APROXIMAÇÕES ENTRE O ORDENAMENTO BRASILEIRO E MEXICANO SOBRE OS NATURALIZADOS*

Maira Citlalli Sánchez Ayala**

Resumo: Este trabalho tem como objetivo discorrer sobre a questão do direito à nacionalidade no Brasil e no México especialmente no que tange à naturalização. Os processos de migração, naturalização e dupla nacionalidade, apesar de não serem algo recente, chamam a atenção pela proliferação e pela velocidade com que têm ocorrido nos últimos anos. O presente estudo pretende mostrar os apontes históricos e a atual regulação legal da naturalização no Brasil e no México, buscando provocar uma reflexão sobre as distinções ainda existentes entre os nacionais natos e naturalizados, para indagar se estas distinções estão justificadas ou se o tratamento diferenciado pode em alguns casos incorrer em violação dos direitos de igualdade estabelecidos em ambas as Constituições.

Palavras-chave: Brasil; México; Nacionalidade; Naturalização.

Abstract: This paper aims to discuss the issue of the right to nationality (citizenship) in Brazil and Mexico especially with regard to naturalization. Migration processes, naturalization and dual nationality, although they are not a recent phenomenon, the proliferation and the speed with which have occurred in recent years have attracted attention. This study aims to show historical and the current legal regulation of naturalization in Brazil and Mexico. Trying to provoke a reflection of remaining distinctions between national born and naturalized, to reflect on whether these distinctions are justified or whether the differential treatment can in some cases incur violation of equal rights enshrined in both constitutions.

Keywords: Brazil; Mexico; Nationality; Naturalization.

* Artigo submetido à avaliação em 16 de novembro de 2016 e aprovado para publicação em 21 de dezembro de 2016.

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

E-mail: maira.ayala@pucrs.acad.br.

Introdução

O aumento de fluxos migratórios, seja para procurar melhores condições de vida, para o agrupamento da família, pela procura de melhores mercados econômicos, entre muitos outros fatores, é cada vez maior. A migração, especialmente a migração internacional, é ao mesmo tempo causa e consequência da globalização (COHEN, 2005, p. 25).

Na maior parte dos países desenvolvidos, a percentagem de população estrangeira (temporária ou permanente, naturalizada ou não) já alcança patamares elevados. Os estrangeiros constituem parte essencial da população não só de alguns países considerados novos, como Canadá, Estados Unidos e a Austrália, mas também de países europeus e asiáticos (BARRETO, 2005, p. 20).

É possível atribuir a este crescente movimento de pessoas que vem se multiplicando com uma velocidade maior nos últimos anos o estabelecimento de novas práticas para a atribuição da nacionalidade de acordo com as estratégias instituídas pelo Estado na esfera política, exercendo tensões entre as fronteiras territoriais e os conceitos tradicionais.

O artigo XV da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 reconhece que "Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade". Uma expressão dessa mudança são os naturalizados.

A nacionalidade é considerada como vínculo político e pessoal que se estabelece entre o Estado e o indivíduo, fazendo com que este integre uma dada comunidade política, o que faz com que o Estado distinga o nacional do estrangeiro para diversos fins (MENDES, 2014, p. 727).

O direito à nacionalidade é um dos direitos cuja regulamentação tem recebido trato diferente, sendo comumente considerado como um status jurídico da pessoa. Contudo, a nacionalidade é qualificada como um direito fundamental da pessoa cuja outorga cabe ao Estado soberano, não se excluindo, mediante o atendimento de determinados pressupostos e circunstâncias, a possibilidade de o indivíduo optar por outra nacionalidade, nem a dimensão do direito do indivíduo à sua nacionalidade (SARLET, 2012, p. 627).

A importância do direito à nacionalidade reside em que a nacionalidade serve para adquirir outros direitos.

Perceba-se a existência de instrumentos internacionais, a exemplo da Convenção de Haia sobre conflitos de nacionalidade, de 12 de abril de 1930, da Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, bem como de outros documentos supranacionais

dispondo sobre a matéria, não existindo, portanto, uma liberdade ilimitada por parte dos Estados quanto ao estabelecimento das regras sobre nacionalidade (MAZZUOLI, 2012, p. 677-679).

Para atribuição da nacionalidade, tradicionalmente são utilizados basicamente dois critérios: *jus soli*, que considera o local do nascimento; e *jus sanguinis*, que leva em consideração a filiação do indivíduo.

Cumpra mencionar que tanto o Brasil como o México adotam um sistema misto para atribuição de nacionalidade, abrangendo tanto o critério territorial quanto o sanguíneo, e os dois países outorgam também a possibilidade de obter a naturalização. Ambos os ordenamentos, concedem um sentido distinto aos termos “nacionalidade” e “cidadania”, os quais, assim como a qualidade de estrangeiro, envolvem condições jurídicas distintas.

De acordo com a doutrina consolidada, a nacionalidade poderá ser primária (originária) que é a adquirida por fato natural, ou seja, pelo nascimento, e secundária, também conhecida como derivada (MORAES, 2000, p. 15).

As atuais previsões constitucionais que caracterizam os brasileiros natos estão no artigo 12, I, da Constituição brasileira, sendo considerados brasileiros natos: aqueles que nascem no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; os nascidos fora do Brasil, de pai ou mãe brasileira, desde que algum deles esteja a serviço do país; e, por fim, os nascidos fora do Brasil, de pai ou mãe brasileira, desde que registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir no Brasil e optem, a qualquer tempo, após a maioridade, pela nacionalidade brasileira.¹

No caso mexicano, a nacionalidade primária se encontra regulada pela Constituição no artigo art. 30, inciso (a), sendo considerados mexicanos natos: aqueles que nascem no território da República, independente da nacionalidade dos pais, aqueles que nasçam no estrangeiro, de pais mexicanos, nascidos no território nacional, ou de pai mexicano nascido no território nacional ou mãe mexicana nascida no território nacional, aqueles que nasçam no estrangeiro, filhos de pais mexicanos por naturalização, de pai mexicano por naturalização ou de mãe mexicana por naturalização e finalmente os que nasçam em embarcações ou aeronaves mexicanas, sejam de guerra ou mercantes.

A naturalização

O critério de aquisição da nacionalidade secundária por excelência é a naturalização, pelo qual a nova nacionalidade é obtida em um procedimento que se

¹ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

inicia com a manifestação da vontade do estrangeiro em obter uma nacionalidade, seguido do cumprimento de exigências legais e culminando com um ato do Estado em conceder essa nacionalidade ao interessado.

Para o jurista mexicano Carlos Arellano García (1998, p. 255), a naturalização é “o fato de adquirir uma nacionalidade com posterioridade à originária e em substituição dela”. Este conceito é incompleto, pois não contempla os apátridas, que também podem se naturalizar, e sobre os quais a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, no artigo 32, estabelece que os Estados-membros devem facilitar a assimilação e a naturalização. O Brasil ratificou a convenção em 13 de agosto de 1996, sendo que o México ratificou com reservas no ano 2000, as quais foram retiradas em fevereiro do corrente ano.

De acordo com Francisco Cuevas Cansino (1997, p. 76), a naturalização é “el acto soberano por el cual el Estado acoge como parte de su pueblo al individuo (o individuos) hasta entonces extranjero, pues lo considera útil para el desarrollo de su política, concediéndole la calidad de nacional”.² A definição de Cuevas ressalta o caráter político da naturalização.

No confronto entre nacionalidade originária e secundária, se observa que a nacionalidade será secundária quando é adquirida, ou de eleição quando surge por solicitação, escolha ou opção do indivíduo e é aceita e concedida pelo Estado, em substituição à de origem (GUIMARAES, 1995, p. 39). Cumpre grifar que a aquisição da nacionalidade secundária é, em regra, informada por dois critérios, quais sejam: *Jus domicilii*, no qual ocorre a aquisição da nacionalidade do país em cujo território tenha sido fixado domicílio e o *Jus laboris*, no qual se adquire a aquisição da nacionalidade do país em favor do qual foram prestados serviços relevantes (GUIMARAES, 1995, p. 15).

101

A nacionalidade no âmbito do Direito Internacional

As recentes reformas latino-americanas no que tange à integração entre as normas internacionais de direitos humanos e as normas nacionais, para a melhor proteção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais, nos remetem à existência de documentos supranacionais dispendo sobre a matéria, documentos que o Brasil e o México aprovaram, e que estabelecem o direito à nacionalidade, à igualdade, e à não discriminação pela origem nacional ou racial. Tal pauta constitui uma expressão dos princípios mínimos que o Estado deve respeitar.

² Em livre tradução: Nacionalidade é o “ato soberano mediante o qual o Estado acolhe como parte de seu povo o indivíduo (ou indivíduos), até então estrangeiro, pois o considera útil para o desenvolvimento de sua política, concedendo-lhe a qualidade de nacional”.

Alguns exemplos são a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, que dispõe sobre o direito do indivíduo a ter uma nacionalidade e a não ser dela arbitrariamente privado, assim como o direito de alterar sua nacionalidade (art. XV).

Vale referir também o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos de 1966, que estabelece que toda criança tem o direito de adquirir uma nacionalidade (art. 24), o qual foi ratificado pelo Brasil em 1992 e pelo México em 1981.

Por seu turno, o Pacto de São Jose de Costa Rica (1969) dispõe que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade (art. 20, n. 1). Dispõe igualmente que toda pessoa tem direito à nacionalidade do Estado em cujo território houver nascido, se não tiver direito a outra (art. 20, n. 2). Foi ratificado pelo Brasil em 1992 e pelo México em 1981.

A Convenção sobre a nacionalidade da mulher casada (1958), que busca fazer frente aos conflitos que surgem entre leis e práticas com relação à perda e aquisição da nacionalidade da mulher em decorrência do matrimônio, sua dissolução ou a mudança da nacionalidade do marido durante o matrimônio, foi ratificada pelo Brasil em 1 de fevereiro de 1984, tendo o México aderido desde 4 de abril de 1979.

Existem também documentos internacionais que protegem os refugiados e os apátridas. Com relação ao problema dos apátridas a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954, no artigo 32, estabelece que os Estados-membros devem facilitar a assimilação e a naturalização dos apátridas, além de prever alguns casos em que os apátridas devem ter tratamento igual aos dos nacionais.

Finalmente, estes documentos são válidos e podem ser sujeitos atualmente a um controle de convencionalidade no âmbito interno, já seja no Brasil, de acordo com o artigo 5º parágrafo 2 e 3 da constituição e no México como resultado da reforma constitucional de junho de 2011.

102

Notas sobre a evolução constitucional do direito à nacionalidade por naturalização no Brasil e no México

Antes de nos debruçarmos sobre o tema da nacionalidade derivada nas constituições atualmente vigentes no Brasil e no México, seguem algumas notas sobre as disposições constitucionais anteriores.

A regulação da nacionalidade no Brasil

No Brasil, a Carta do Império de 1824 foi a primeira Constituição brasileira. O País ainda estava se consolidando como Estado. Previu o direito à nacionalidade nos artigos

6 e 7 do Título 2º, Dos Cidadãos Brasileiros. Não fazia distinção entre nacionalidade e cidadania. No artigo 6º, tratava dos cidadãos brasileiros, adotando tanto o critério de *jus soli* quanto o do *jus sanguinis*, prevendo a possibilidade de naturalização por parte dos estrangeiros, remetendo à lei o estabelecimento das condições (art. 6º, V; SARLET, 2012, p. 631).

Esta Carta deu aos estrangeiros naturalizados o direito de participar de todas as garantias de que fruem os brasileiros natos, vedando apenas que pudessem ser regentes, senadores, deputados e ministros de Estado (BASTOS, 1925).

A lei de 23 de outubro de 1832 regulamentava o procedimento para obter as cartas de naturalização; o Decreto número 291, de 30 de agosto de 1843, reduziu o prazo, que era de 4 anos consecutivos de residência, para 2 anos. O corpo legislativo continuava a conceder cartas de naturalização por meio de resoluções especiais.

Durante o governo provisório em 1890, a Constituição permitia aos naturalizados desempenhar todos os cargos públicos, com exceção o de Presidente da República. Foi uma Constituição muito aberta, possibilitando a todos aqueles que tivessem interesse a aquisição da nacionalidade, sem o menor constrangimento (BASTOS, 1925).

Finalmente, a Constituição de 1891, a primeira constituição republicana do Estado brasileiro, previu o direito à nacionalidade nos artigos 69 e 71 do Título IV, *Dos Cidadãos Brasileiros*. O texto constitucional considerou brasileiros os estrangeiros que, achando-se no Brasil aos 15.11.1889, não declarassem, dentro de seis meses de vigência da Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade originária.

Com ressalva de manifestação em contrário, considerou igualmente brasileiros os estrangeiros que possuíssem bens imóveis no Brasil e fossem casados com brasileiras ou tivessem filhos brasileiros. Foi a chamada "grande naturalização", verdadeiro processo facilitador, próprio dos países de origem imigratória (GUIMARÃES, 2000, p. 40).

Relata José Tavares Bastos que, contra a naturalização tácita adotada pelo Brasil, vários Estados reagiram, com críticas extremadamente severas, chegando a haver protestos formais. O protesto de Governos estrangeiros contra o Decreto n. 58-A foi assinado pelo Portugal, Itália, Espanha, Grã-Bretanha, Áustria e Hungria, manifestando que a norma restringia a liberdade individual, contrariava os princípios geralmente aceitos em direito internacional e prejudicava os interesses do estrangeiro residente no Brasil.

Ante tais reclamos, o Brasil mostrou, como nos códigos estrangeiros daquela época, que o silêncio do interessado também determinava sua nacionalidade, pelo qual não restringia sua liberdade.

A Carta de lei de 1832, que autorizava ao governo do Império a conceder a carta de naturalização aos estrangeiros, a qual incluiria um imposto (art. 9; BASTOS, 1925, p. 16-17).

As Constituições que vieram depois (1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) não previram semelhante tipo de naturalização, mas reconheceram a nacionalidade adquirida em virtude do art. 69, 4º, da Constituição de 1891.

Em 1934, foram instituídas mais restrições, uma delas se referia ao exercício de profissões liberais; além disso, se impedia o naturalizado de prestar, como sacerdote, assistência religiosa nas expedições militares. A Constituição de 1937 instituiu outras discriminações, os excessos extrapolaram na legislação ordinária em impedimentos e proibições os mais variados, os quais posteriormente foram sendo gradativamente abolidos (FERRANTE, 1984).

Na Constituição de 1946, foi inserida a modificação, no que diz com a aquisição da nacionalidade mediante naturalização, no caso dos portugueses, exigindo apenas a comprovação de residência no Brasil por um ano interrupto, bem como a certificação da idoneidade moral e da saúde física (art. 129, IV; BASTOS, 1925). Na Constituição previram-se igualmente hipóteses concretas de naturalização, na forma de lei. Com a promulgação da EC 1, de 1969, sobreveio o aumento do número de cargos privativos de brasileiro nato (art. 145; BASTOS, 1925).

Feito este registro histórico dos primeiros antecedentes da nacionalidade por naturalização no Brasil, para observar que o direito de ser brasileiro por opção sempre esteve presente na legislação, mas os direitos dos naturalizados sofreram mudanças ao longo das diversas regulamentações constitucionais.

104

Evolução histórica da regulação da nacionalidade mexicana

O tema da nacionalidade, no âmbito da evolução constitucional mexicana tem assumido interesse desde os *Elementos Constitucionais* de López Rayon, de 1812,³ no momento que ainda a nacionalidade não se encontrava plenamente definida.

O elemento vinte estabelecia a concessão da nacionalidade aos estrangeiros através da carta de naturalização e a limitação dos empregos públicos aos patrícios (TENA RAMIREZ, 2002, p. 26).

Na opinião de Fernando Serrano Migallon (1968), ainda que estes elementos não estabelecessem expressamente o conceito de nacional mexicano, a proteção das leis implicava que a população teria que estar dividida entre quem detinha dita proteção, e quem não, isso é, entre nacionais e estrangeiros.

Cumprir mencionar que dita norma pré-constitucional não teve aplicação prática. A Constituição de Cádiz de 1812 foi o primeiro documento formal, mas não pode ser considerada *stricto sensu* uma constituição mexicana, dado que ainda era parte do

³ Um conjunto de regras que surge como projeto da constituição mexicana.

que era considerado o império espanhol. A primeira regra sobre a nacionalidade neste ordenamento estabeleceu no seu artigo 1º: “La nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios”.

O artigo 5º da lei espanhola estabelecia no segundo ponto quem tinha a nacionalidade, quais sejam os estrangeiros que obtivessem pela Corte a carta de natureza. Nesta lei se estabelecia o *jus soli*, o *jus sanguinis* e a carta de natureza, e evidente também que a primeira condição para a nacionalidade era a liberdade.

No ano de 1822, o regulamento provisional político do império mexicano estabeleceu quem eram os mexicanos. Tanto no artigo 7º como o 8º, percebe-se a possibilidade de que os estrangeiros pudessem optar pela nacionalidade mexicana.

O primeiro texto constitucional do Estado mexicano, em 1824, documento emanado da Guerra da Independência, estabeleceu com relação à naturalização no seu artigo 14:

Los extranjeros radicados en este suelo, que profesaren la religión católica, apostólica, romana y no se opongan a la libertad de la nación, se reputaran también ciudadanos de ella, en virtud de carta de naturaleza que se les otorgara y gozaran de los beneficios de la ley.⁴

As normas constitucionais posteriores começam a ser mais restritivas, abandonando a abertura inicial.

Na Constituição de 1842, o artigo 14º estabeleceu quem eram os mexicanos, no mesmo artigo integrou os mexicanos natos e os naturalizados. Posteriormente, a Constituição de 1857 continuou com a instituição da naturalização, adicionando uma via direta para que os estrangeiros que adquirissem bens ou tivessem filhos mexicanos, pudessem adquirir a nacionalidade.

Finalmente, a Constituição de 1917, que surgiu depois do movimento revolucionário no México, estabeleceu que são mexicanos por naturalização os estrangeiros que obtenham da Secretaria de Relações Exteriores a carta de naturalização e a mulher estrangeira casada com mexicano e que estabeleça o seu endereço no território nacional. Em 31 de dezembro de 1974, dita concessão ampliou-se, abrangendo não só as mulheres que contraíram casamento, incluindo também os homens.

É preciso frisar, por outro lado, que no artigo 32 estabeleceram-se proibições para realizar certas atividades para os naturalizados.

⁴ Em livre tradução: “Os estrangeiros que vivem nesta terra, que professarem a religião católica apostólica romana e não se opuserem à liberdade da nação, são também considerados cidadãos dela, em virtude da carta de naturalização que lhes será outorgada, e gozarão dos benefícios da lei”.

Nacionalidade por naturalização no século XX

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

O Estatuto do Estrangeiro lembra que a concessão da naturalização é faculdade exclusiva do Executivo. No Brasil, a concessão da naturalização nos casos previstos na Constituição é faculdade exclusiva do Poder Executivo, ainda que a entrega do certificado de naturalização seja efetuada por juiz federal; compete também aos juízes federais decidir as causas sobre nacionalidade e naturalização (109, X da Constituição); a naturalização é ato discricionário, que deve obedecer a certos requisitos legais, mas que, em última instância, depende de considerações vinculadas ao próprio interesse nacional. Considerando que a Constituição Federal de Brasil 1988 prevê apenas a modalidade expressa de naturalização, no sentido de que a atribuição de nacionalidade brasileira a um estrangeiro ou mesmo a um apátrida, depende de prévia manifestação do indivíduo interessado, são duas espécies contempladas no direito brasileiro: a naturalização ordinária e a naturalização extraordinária (MORAES, 2013, p. 226-227).

106

Além disso, há a figura que tem sido chamado pela doutrina de “quase nacionalidade” trazida pelo parágrafo 1º do artigo 12 do Estatuto do Estrangeiro, que atribui aos portugueses com residência permanente no Brasil os direitos inerentes ao brasileiro, desde que haja reciprocidade em favor dos brasileiros e considerando as exceções previstas constitucionalmente (SARLET, 2012, p. 647). O Estatuto dos Estrangeiros disciplina o processo de naturalização e estabelece os requisitos necessários à sua obtenção.⁵

No ordenamento jurídico mexicano, o tema da aquisição da nacionalidade mexicana por naturalização aparece no artigo 30 da Constituição Federal que no primeiro parágrafo prevê que são mexicanos por naturalização os estrangeiros que obtenham a carta de naturalização da Secretaria de Relações Exteriores. No mesmo artigo, estabelece que também serão considerados nacionais a mulher ou o homem, estrangeiros casados com homem ou mulher mexicanos, desde que estabeleçam seu endereço no território nacional e cumpram os requerimentos da lei.

⁵ A outorga da nacionalidade brasileira secundária a um estrangeiro constitui manifestação da soberania nacional. A concessão da naturalização é uma faculdade discricionária do Poder Executivo federal. Não há direito público subjetivo à naturalização. O Brasil não pode ser compelido a concedê-la. De outro lado, o STF já decidiu que “não há inconstitucionalidade no preceito que atribui exclusivamente ao Poder Executivo a faculdade de conceder a naturalização” (RDA, 120:313).

Cumpra mencionar, com relação ao casamento como critério para a aquisição da nacionalidade, que não é objeto de reconhecimento para o ordenamento brasileiro, salvo no caso da assim chamada naturalização especial (art. 114 da lei 6.815 1980 e o art. da Lei 818 1949).

No caso mexicano, remete-se à lei de nacionalidade o aspecto central da aquisição da nacionalidade por naturalização. No que diz a seus requisitos o artigo 19 considera quatro condições, a primeira é a manifestação da vontade mediante solicitação expressa, a segunda é a realização de renúncias e protestos ao Estado mexicano (art. 17), a terceira comprovar a proficiência de espanhol, que conhece a história do país e está integrado na cultura nacional e finalmente, comprovar a residência conforme os prazos que estabelece o artigo 20 (que pode ser de cinco anos na modalidade ordinária, e para as vias privilegiadas ou extraordinárias de dois anos e para certos casos até um ano).⁶

A lei também estabelece quem não poderá obter a carta de naturalização, o que se dará no caso de não cumprir com os requerimentos, ou ainda estar cumprindo uma pena privativa da liberdade por delito doloso no México ou no estrangeiro, ou, por último, quando não seja conveniente a juízo do Ministério de Relações Exteriores, sendo que neste caso deverá ser fundada e motivada a negativa.

Distinções entre nacionais natos e naturalizados

Feitas essas considerações, na última parte deste trabalho cabe avaliar as distinções entre nacionais e naturalizados nos ordenamentos jurídicos de ambos os países, examinando se são consentâneas com o princípio da igualdade.

No caso do ordenamento jurídico brasileiro, o parágrafo 2º do já mencionado artigo 12 veda que a lei estabeleça distinção entre brasileiros natos e naturalizados, porém ressalva as hipóteses elencadas ao longo da própria Constituição nas quais é admitida a diferença de tratamento.

Pena de Moraes (2000, p. 22-23) escreve sobre a situação jurídica do naturalizado no Brasil, e afirma que, dado o caráter relativo do princípio de igualdade, a diretriz não impede toda e qualquer diferenciação de tratamento, somente as diferenciações de tratamento arbitrárias, sob a forma de discriminações ou privilégios.

No que concerne à situação jurídica do naturalizado, as distinções entre brasileiros natos e naturalizados somente podem ser estatuídas em normas constitucionais. De

⁶ MÉXICO. *Ley de nacionalidade*.

acordo com o princípio da igualdade (isonomia), a Constituição Federal vedou qualquer possibilidade se estabelecer por lei distinção entre brasileiros natos e naturalizados.

Pena de Moraes expõe uma diretiva da Suprema Corte norte-americana, que conclui: nós partimos da premissa de que os direitos de nacionalidade, dos nacionais de origem ou por naturalização, são da mesma dignidade e coexistem, e que a Constituição não autoriza o Congresso a ampliar ou reduzir estes direitos. Segundo o autor, este estatuto preceitua a impossibilidade da suposição de que os nacionais por naturalização são menos dignos de confiança e mantém menos fidelidade a esse país do que os nacionais de origem. Isto criaria uma segunda classe de nacionais (MORAES, 2000, p. 23).

Por outro lado, no caso mexicano a Constituição estabelece no artigo 32 várias restrições para obter certos cargos e realizar certas funções. No mesmo ordenamento, autoriza que dita reserva seja aplicável nos casos que outras leis do Congresso da União o estabeleçam. O que propicia que ditas restrições se multipliquem.

Desenvolvendo os aspectos já referidos, se analisam as hipóteses de tratamento diferenciadas previstas na Constituição brasileira para classificar as distinções também no ordenamento mexicano. Neste trabalho se classificam tais distinções enquanto ao exercício de funções, á obtenções de propriedades e finalmente no caso da extradição e a perda da nacionalidade. Deixando para um futuro trabalho o tema dos direitos políticos pela sua amplitude e polemica.

108

No que se refere ao exercício de determinados cargos ou funções no Brasil estabelece o artigo 12 alguns cargos e funções privativos de brasileiros natos, de forma que brasileiros naturalizados não poderão ocupá-los em hipótese alguma. São os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado Federal, Ministro do Supremo Tribunal Federal, membro da carreira diplomática, oficial das Forças Armadas e Ministro de Estado e Defesa.⁷

Uma segunda limitação é trazida pelo artigo 89, VII, que reserva a brasileiros natos com mais de 35 anos, seis assentos no Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República, que se pronuncia, por exemplo, acerca de intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio.⁸

No ordenamento mexicano as primeiras limitações enquanto ao exercício de funções se estabelecem no artigo 32 da Constituição Federal, que exige ser mexicano por nascimento para pertencer à força ativa do Exército em tempo de paz, e à Armada ou à Força Aérea em qualquer momento, e desempenhar qualquer cargo ou comissão

⁷ Essa exclusividade se justifica em razão da defesa da soberania nacional e é trazida no próprio artigo 12, em seu 3º parágrafo.

⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

neles; esta mesma qualidade será indispensável para capitães, pilotos, patrões, maquinistas, mecânicos, e de maneira geral para todo o pessoal que tripule qualquer embarcação ou aeronave que se ampare com a bandeira ou insígnia mercante mexicana; igualmente, será esta qualidade necessária para desempenhar os cargos de capitão de porto e todos os serviços de praticagem e finalmente comandante de aeródromo.⁹

Em outros pontos do ordenamento constitucional mexicano encontram-se outras distinções de cargos só para nacionais natos, em matéria federal, para ser Comissionado Federal do Instituto Federal de Acesso à Informação (art. 6), para ser Deputado (art 55), para ser Senador (art. 56), Presidente da República (art. 82), Secretário do Despacho (art. 91), Ministro da Suprema Corte de Justiça da Nação (art. 95), Fiscal Geral da República (art. 102), Governador Constitucional (art. 106) e Chefe de Governo do Distrito Federal (art. 132) e recentemente também se passou a exigir a condição de mexicano nato para ser Comissionado Federal de Competência Económica como do Instituto Federal de Telecomunicações (art. 28).¹⁰

É claro que não se pode perder de vista que a mesma Constituição determina que esta reserva será aplicável também nos casos que assim estabeleçam outras leis do Congresso da União. Assim, existem outros cargos restritos a mexicanos natos: o artigo 20 da lei do Serviço Exterior Mexicano estabelece a exigência de ser mexicano por nascimento para ser designado Embaixador ou Cônsul Geral; a Lei Orgânica da Procuradoria Geral da República exige a condição de mexicano nato para os Subprocuradores, Oficial Maior e Visitador Geral (art. 18), a Lei do Seguro Nacional assinala dita exigência para obter o cargo de Diretor Geral (art. 267).

O Supremo Tribunal de Justiça do estado de México também editou resoluções de Ação de Inconstitucionalidade, como por exemplo, a de número 48/2009, apresentada pela Comissão Nacional de Direitos Humanos, sobre as restrições aos direitos dos mexicanos para aceder a cargos públicos utilizando como critério o tipo de nacionalidade em outras leis. O Supremo Tribunal de Justiça resolveu o 14 de abril de 2011, que a exigência de ser mexicano por nascimento para desempenhar algumas funções é desproporcionada, pois nesse caso não estava vinculada com tarefas que pudessem colocar em risco a soberania e segurança nacional, se entendendo como a única justificação possível para o estabelecimento de desequiparação.¹¹

Embora possa haver, como de fato há, muita controvérsia quanto aos direitos políticos dos naturalizados, os conceitos que envolvem dito tema não poderão ser desenvolvidos devido aos limites do trabalho, mas é importante chamar a atenção que

⁹ MÉXICO. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹⁰ MÉXICO. *Constitución de los Estados Unidos Mexicanos*.

¹¹ MÉXICO. *Comisión Nacional de Derechos Humanos*.

no caso do Brasil as distinções em relação aos cargos públicos outorgam um status privilegiado para os portugueses com residência permanente no país, em virtude de um tratado bilateral, dito isto, o que importa, neste quadro, é que existe certa flexibilidade que poderá talvez em um futuro ser estendida aos naturalizados.

No caso mexicano, existem também cargos políticos que não exigem a nacionalidade mexicana de nascimento. Um exemplo dos câmbios que ainda sofre a Constituição nessa matéria é a reforma de ano 1994 do artigo 82, fração 1, que estabelece os requisitos para ser Presidente da República. Antes da reforma, era exigido que o candidato fosse cidadão mexicano filho de pai e mãe mexicanos, atualmente só é necessário que um dos pais seja mexicano.

O jurista mexicano Miguel Carbonell (2014) destaca a nomeação do Manuel Valls como Primeiro Ministro da França e a eleição de Anne Hidalgo como alcaidessa de Paris. Ambos os políticos nasceram na Espanha, mas a democracia francesa reconhece-lhes plenos direitos de participação política, como um exemplo dos direitos políticos que alguns Estados concedem aos naturalizados.

No ordenamento brasileiro, no que se refere à propriedade, a empresa jornalística e de radiodifusão sonora e de sons e imagens também é privativa de brasileiros natos, de forma que os naturalizados só podem ser proprietários se tiverem adquirido nacionalidade brasileira há mais de dez anos, nos termos do artigo 222 da Constituição Federal.

No ordenamento mexicano não existe para os naturalizados uma limitação à propriedade, mas há limitação para os estrangeiros estabelecida no artigo 27 da Constituição Federal.

Por fim, a última hipótese de tratamento diferenciado no Brasil diz respeito à extradição, que se trata da entrega de alguém a um Estado estrangeiro em decorrência da prática de um crime praticado no referido Estado. A extradição de brasileiros natos é absolutamente vedada pela Constituição, não se admitindo nem mesmo se o extraditando também for nacional do Estado que está requerendo a extradição.

Já no caso dos brasileiros naturalizados, há duas situações em que a Constituição admite a extradição: em caso de crime comum praticado antes da naturalização ou se for comprovado envolvimento com tráfico ilícito de entorpecentes, seja o crime praticado antes ou depois da naturalização. Ressalte-se que o fato de o extraditado ser casado com brasileira ou ter filho brasileiro não impede a extradição.¹²

Em matéria de extradição no ordenamento mexicano, ainda que não haja diferença expressa entre os natos e naturalizados, a Lei de Extradicação Internacional,

¹² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.

de 29/11/1985,¹³ estabelece que a extradição não será obstáculo quando os fatos do ato reclamado ocorrerem antes de adquirir a nacionalidade (art. 15), afirmando que nenhum mexicano será entregue a um Estado estrangeiro, somente em casos excepcionais a juízo do Executivo Federal (art. 14).

Outra das distinções que permanecem na Constituição mexicana é a de que a garantia de não perder a nacionalidade só se aplica aos mexicanos natos, enquanto os mexicanos por naturalização poderão perder a nacionalidade nos supostos do artigo 37 da constituição tais como a aquisição voluntária de uma nacionalidade estrangeira, por se apresentar em algum instrumento público jurídico como estrangeiro, por utilizar um passaporte estrangeiro, por aceitar ou usar títulos nobiliários que impliquem submissão a um estado estrangeiro e finalmente por residir durante cinco anos contínuos no estrangeiro.

Cabe destacar que essa diferença foi criada pela reforma de 1997, pois antes de essa data, os mexicanos natos também estavam sujeitos a perder a nacionalidade. Como resultado dessa reforma, se instaurou um procedimento para recuperar a nacionalidade mexicana de mexicanos natos.

A não perda da nacionalidade de nacionais natos, conforme a exposição de motivos do projeto de lei pretendia proteger os mexicanos que residem em outro país e adotem uma nacionalidade distinta à mexicana, podendo preservar sua nacionalidade, isso para promover o desenvolvimento laboral, educativo, econômico e social dos mexicanos que moram no estrangeiro.

É possível considerar dita lei como uma resposta ao fenômeno da migração, a partir dessa reforma se considerou o início da múltipla nacionalidade no caso dos mexicanos natos, não assim para os naturalizados.

Neste capítulo analisou-se as diferenças existentes entre os nacionais e nacionalizados, porém ao fazer uma comparação entre o México e Brasil, devemos levar a conta que a intenção do artigo é destacar estas diferenças no panorama geral latino-americano e não tentar que as respostas jurídicas sejam simplesmente trasladadas de um a outro país. Nesse sentido é importante reconhecer a relação histórica, contudo para compreender melhor o desenvolvimento das leis em matéria de nacionalidade.

Percebe-se que o método da interpretação histórica pode ajudar, sobretudo considerando o grande componente político que se lhe atribui a este tema, além da relação entre a nacionalidade e a cidadania, tema que aqui não foi objeto de atenção. A interpretação histórica mostra como o Direito não é estático.

As diferenças entre os nacionais e nacionalizados tem se modificado ao longo do tempo, porém, sendo a pessoa humana o centro do direito, se requiere que as diferenças sejam coerentes com o princípio de igualdade que as duas constituições estabelecem.

¹³ MEXICO. *Ley de Extradición Internacional*.

Considerações finais

Primeiramente, neste trabalho se compararam alguns aspectos entre o ordenamento jurídico brasileiro e mexicano, no tema da nacionalidade, sendo a nacionalidade um direito fundamental, estabelecido em instrumentos internacionais como a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, assim como nas Constituições do México e Brasil.

Em um segundo momento, este trabalho expõe os critérios tradicionalmente utilizados para a aquisição da nacionalidade, critérios que são utilizados pelos países de referência. Cumpre mencionar que as atuais constituições de Brasil e México são parecidas ao estabelecer que são nacionais, aqueles que nascem no território do país, ainda de pais estrangeiros, por sua parte, a constituição brasileira, institui exceção quando os pais estrangeiros estejam ao serviço de um outro país.

Também se consideram nacionais em ambos casos, as pessoas que nascem no estrangeiro, filhos de mãe o pai nacional, com certas diferenças entre Brasil e México. Posteriormente, afirma-se a possibilidade de aquisição da nacionalidade de forma secundária nos dois países, por meio da naturalização.

Neste trabalho se mencionam alguns dos principais documentos supranacionais que estabelecem o direito à nacionalidade, à igualdade, e à não discriminação pela origem nacional aprovados por estas nações e que atualmente constituem o bloco constitucional, pelo que este direito fundamental está protegido.

112

No que respeita à evolução constitucional do direito à nacionalidade por naturalização no Brasil e no México, certamente, podem se perceber momentos de maior abertura e restrição aos nacionais por opção. Brasileiros ou mexicanos que satisfazem as condições exigidas por cada Estado, como a residência territorial, o conhecimento da língua, a integração na comunidade social e cultural, a inexistência de condenação penal etc.

Finalmente ao comparar as diferenças de trato entre os nacionais e naturalizados, ambas as Constituições ainda mantêm reservas em pé, mas é claro que não com a mesma intensidade que no passado.

A Constituição brasileira mostra-se mais equitativa, em relação à Constituição mexicana, pois limita as distinções entre brasileiros natos e naturalizados à norma constitucional e proíbe expressamente que a lei estabeleça distinção, além das manifestadas no artigo 12. Esta Constituição declara no mesmo ordenamento a igualdade como princípio e veda qualquer outra distinção.

Quando se fala de nacionalismo extremo, é inegável que ainda existe certo antagonismo ao estrangeiro, razão pela qual é importante nesse contexto chamar a atenção à dimensão da dignidade da pessoa e o respeito aos direitos fundamentais

e humanos. Miguel Ferrante (1984, p. 790) declara: Não creio que o naturalizado, só por ser naturalizado, possa constituir um risco, pois a lealdade ao Estado e as suas instituições não é privilégio dos nacionais de origem”.

Por outro lado, considerando as transformações sociais havidas nas últimas décadas, motivadas pelos fluxos migratórios humanos, este trabalho propõe também um câmbio de enfoque no tema da nacionalidade, como *conditio sine qua non*, na titularidade de certos direitos.

Tendo em vista o exposto, ainda que as leis dos países citados não contemplem uma equivalência absoluta entre nacionais natos e naturalizados, há certas distinções que permanecem que poderiam ser extintas gradativamente.

Referências

- ARELLANO GARCÍA, C. **Derecho Internacional Privado**. 12. ed. México: Porrúa, 1998.
- BARRETO A. (Ed.). **Globalização e migrações**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- BASTOS, J. T. **Naturalização**. Coimbra: Coimbra, 1925.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17 de junho de 2014.
- CARBONELL, M. Mexicanos de segunda. **El Universal**, 3 abr. 2014. Disponible en: <http://www.miguelcarbonell.com/articulos_periodicos/Mexicanos_de_segunda.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2014.
- COHEN, R. Globalização, migração internacional e cosmopolitismo cotidiano. In: BARRETO, A. (Ed.). **Globalização e migrações**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005.
- CUEVAS CANCINO, F. **Manual de Derecho Internacional Privado mexicano**. Porrúa: México, 1997.
- FERRANTE, M. J. **Brasileiros natos e naturalizados**. São Paulo: Saraiva, 1984.
- GUIMARÃES, F. X. S. **Nacionalidade**: aquisição, perda e reaquisição. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LEITE, Y. M. **Como ser brasileiro, não nascendo no Brasil**: Legislação explicada. São Paulo: Saraiva, 1970.
- MAZZUOLI, V. L. **Curso de Direito Internacional Público**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.
- MENDES, G. F.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2014.

- MÉXICO. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/Acciones_Inconstitucionalidad>. Acceso en: 27/01/2016.
- MEXICO. **Ley de Extradición Internacional**. Disponible en: <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/36.pdf>. Acceso en: 30 jun. 2014.
- MÉXICO. **Ley de nacionalidade**. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/53.pdf>>. Acceso em: 30 jun. 2014.
- MEXICO. **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos**. Disponible en: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>>. Acceso en: 30 jun. 2014.
- MORAES, A. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.
- MORAES, G. P. **Nacionalidade, lineamentos da nacionalidade derivada e da naturalização extraordinária**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.
- REZEK, F. **Direito Internacional Público: Curso elementar**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SARLET, I. W. O sistema constitucional brasileiro, direitos fundamentais em espécie. In: SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2012.
- SERRANO MIGALLON, F. **El concepto de nacionalidad en las constituciones mexicanas, apertura e introspección**. 1968. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/26.pdf>>. Acceso en: 20 jun. 2014.
- SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- TENA RAMIREZ, F. **Leyes Fundamentales de México**. México: Porrúa, 2002.