



## Apesar da proximidade, cidadania e nacionalidade têm conceitos distintos

Em inúmeras situações ouvimos e lemos os termos cidadania e nacionalidade empregados como conceitos idênticos de modo que, ao longo dos textos, perde-se o real significado de cada vocábulo. Considerando a importância dada ao assunto, este breve artigo tem por objeto distinguir nacionalidade e cidadania demonstrando que são duas figuras do Direito que estão interrelacionadas, mas que, de maneira nenhuma, devem ser confundidas.

A falta de uma diferenciação clara entre esses dois conceitos origina-se do emprego dos mesmos como sinônimos e há uma explicação para isso conforme os ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho “para essa identificação, há um fundamento, a inexistência, em muitos ordenamentos, de distinção entre nacional e cidadão, ambas as expressões designando pessoas com o mesmo status”.<sup>1</sup>

A União, através da Constituição Federal, tem a competência para legislar sobre nacionalidade e cidadania, desde que não venha a ferir garantias individuais protegidas por cláusulas pétreas na própria Carta Maior.

A proximidade entre os temas nacionalidade e cidadania na própria Constituição Federal, em seu Capítulo III, artigo 12, que trata do tema nacionalidade e em seu Capítulo IV, artigos 14 e 15, que dispõem sobre direitos políticos, pode até mesmo ser compreendida como um facilitador para a aplicação confusa em diversas explicações sobre o assunto.

### Nacionalidade

Nacionalidade “exprime a qualidade ou condição de nacional, atribuída a uma pessoa ou coisa, em virtude do que se mostram vinculadas à nação, ou ao Estado, a que pertencem ou de onde se originaram”.

Haroldo Valladão define que “nacionalidade é o vínculo jurídico pessoal que prende um indivíduo a um Estado-Membro da comunidade internacional”.

Para Maria Helena Diniz nacionalidade é:

a) qualidade de nacional; naturalidade; b) liame jurídico que prende o indivíduo a um Estado em razão do ius soli ou de ius sanguinis; c) vínculo existente entre uma pessoa e um país em virtude de naturalização; d) caráter jurídico que possuem os cidadãos de um Estado; e) vínculo jurídico que liga o indivíduo ao Estado em razão do local de nascimento, da ascendência paterna ou da manifestação de vontade do interessado; f) vínculo jurídico-político de direito público interno que faz da pessoa um dos elementos componentes da dimensão pessoal do Estado.<sup>4</sup>

O termo nacionalidade possui dois sentidos: o jurídico e o sociológico. Este se encontra vinculado à nação que pode ser definida como o grupo de pessoas com as mesmas características, como idioma, hábitos, meios de vida etc. Já no sentido jurídico fica clara a importância do indivíduo como membro de um Estado.



Cada Estado pode estabelecer suas próprias normas sobre nacionalidade já que esta é uma atribuição própria, onde não se considera o interesse do indivíduo como único e, sim, o interesse da coletividade. Os Estados encontram respaldo no princípio internacional da autodeterminação dos povos<sup>5</sup> a fim de determinar quem será ou não considerado seu nacional.

Para Hildebrando Accioly, nacionais “são as pessoas submetidas à autoridade direta de um Estado, às quais este reconhece direitos civis e políticos e deve proteção, além das suas fronteiras”.<sup>6</sup>

O Estado deve proteção, auxílio e assistência aos seus nacionais estejam onde estiverem, reconhecendo os seus direitos políticos e civis proporcionando a esses indivíduos uma qualidade que se sobrepõe e os diferencia da população em geral. Contudo, essa afirmativa não anula a responsabilidade do Estado para com os estrangeiros, de modo que lhes é assegurado o gozo de direitos e garantias individuais.

### **Nação**

Nação pode ser definida como uma associação de indivíduos com a mesma origem étnica, os mesmos costumes, línguas, cultura, tradição etc., ficando claramente definida a aceção de nação. <sup>7</sup>

A uma comunidade politicamente independente, estabelecida num dado território, com um governo autônomo e capaz de se relacionar com a coletividade dá-se o nome de Estado.

O Estado brasileiro é formado por várias nações de características raciais distintas. O princípio das nacionalidades tem uma grande influência na história dos últimos séculos. Remete que a nação precede a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos cívicos podem ser exercidos. A cidadania fica limitada ao espaço territorial da nação.

De acordo com esse princípio pretendia-se que cada nação deveria corresponder a um Estado. Porém, isso se tornaria impossível com a quantidade de nações que integram cada Estado. Um exemplo da total inaplicabilidade desse princípio são as diversas nações indígenas que compõem o Estado brasileiro. Uma única nação indígena pode integrar diversos Estados, contudo, não há a possibilidade de apenas uma nação integrar um Estado.

O mesmo exemplo das nações indígenas pode ser aplicado em inúmeras tribos africanas que se espalham por diversos Estados, porém, não ocorre o inverso onde existiria uma tribo para um Estado.

O princípio das nacionalidades possuía um apelo político e ideológico maior do que sociológico e jurídico, tornando utópica a idéia de que existiria uma nação para cada Estado soberano.

### **Estado**

O Estado é pessoa jurídica de direito internacional que através de sua soberania concede ou não a nacionalidade ao povo constituído em seu território observando a ordem jurídica e a satisfação comum da coletividade. <sup>8</sup>

Assim, possui três elementos condicionadores de sua existência. O primeiro diz respeito a um território fixo onde irá exercer sua soberania. O segundo elemento é um povo devidamente organizado. E o terceiro seria uma organização política (governo) com a finalidade de estabelecer a ordem do povo



---

dentro do território.

Vale ressaltar que população é o conjunto de indivíduos que habitam um mesmo território, sendo nacionais e estrangeiros. É um conceito meramente demográfico e estatístico.

Há elementos fundamentais num grupo social, como religião, raça e língua que não levam em consideração a caracterização da nacionalidade. Podemos observar que a religião está presente nos Estados como forma de manifestação da fé e da crença de seus povos, mas não deve ser entendida como elemento caracterizador da nacionalidade.

Conforme mencionado anteriormente, o Estado brasileiro, como muitos Estados no mundo, é pluriracial, ou seja, o povo brasileiro é formado por indivíduos de etnias e raças diferentes o que faz esses elementos não serem um fator que propriamente determina a nacionalidade.

Outro artifício que não é necessário à caracterização da nacionalidade é a língua. Há Estados com mais de uma língua oficial e Estados diversos entre si que possuem o mesmo idioma, ou seja, a língua falada em um país não constitui elemento determinante da nacionalidade. Mas, mesmo assim, a língua é elemento de integração nacional.

Portanto, podemos definir nacionalidade como o vínculo que une os indivíduos de uma sociedade criando um elo de subordinação entre a pessoa e o Estado político e juridicamente organizado. Dessa forma, a nacionalidade é atribuída pelo Estado ao povo, com o objetivo de estabelecer um vínculo jurídico-político que une os indivíduos ao Estado soberano.

### **Cidadania**

O vocábulo cidadania, segundo De Plácido e Silva “deriva de cidade, não indica somente a qualidade daquele que habita a cidade, mas, mostrando a efetividade dessa residência, o direito político que lhe é conferido, para que possa participar da vida política do país em que reside.”

Maria Helena Diniz define cidadania como “qualidade ou estado de cidadão; vínculo político que gera para o nacional deveres e direitos políticos, uma vez que o liga ao Estado. É a qualidade de cidadão relativa ao exercício das prerrogativas políticas outorgadas pela Constituição de um Estado Democrático.”<sup>10</sup>

Cidadania é um conjunto de prerrogativas constitucionalmente asseguradas e exercidas pelos nacionais dentro de um determinado Estado. É através da cidadania que o nacional irá exercer os seus direitos políticos assegurados pela Constituição Federal.

A cidadania não deve ser entendida como nacionalidade, conceito explanado anteriormente, tendo em vista que é através da nacionalidade que um indivíduo se torna cidadão do Estado ao qual pertence.

### **Distinção entre os conceitos**

Como podemos observar nos itens número 2 e 3, a distinção entre nacionalidade e cidadania é bastante clara e isso faz com que se torne difícil admitir o emprego equivocado desses conceitos. É sempre



necessário um estudo morfológico e conceitual das palavras para não nos depararmos constantemente com a utilização de termos que podem parecer corretos à primeira vista, mas que com uma análise mais detalhada se mostram duvidosos.

Para Francisco Xavier da Silva Guimarães “a atual Constituição Federal assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, declarando que todos são iguais perante a lei, não obstante, a própria Constituição reserva aos brasileiros o exercício de certos direitos privados e públicos, vedados aos estrangeiros. Da nacionalidade nasce a cidadania e, desta o dever do Estado de proteção.”

A nacionalidade é pressuposto da cidadania para exercer a cidadania é necessário ter a condição de nacional. E, ao exercer a cidadania, o indivíduo está participando da escolha dos governantes de seu país através da soberania popular.

### **Aplicação prática**

A definição básica de direitos políticos dispõe que são aqueles poderes de que o indivíduo é investido pelo Estado e que permitem ao cidadão participar de modo direto ou indireto na estrutura do governo e na sua administração exercendo a soberania popular, ou seja, a base do Estado Democrático de Direito.

Há, contudo, indivíduos que são nacionais, mas não estão investidos de direitos políticos e, por essa razão, não exercem a cidadania. Por exemplo, de acordo com o artigo 14 da Constituição Federal o indivíduo que estiver conscrito realizando o serviço militar obrigatório ou for menor de 16 anos não deixa de ser nacional brasileiro, porém, não exerce os seus direitos políticos, ou seja, a cidadania propriamente dita. Esses exemplos estão condicionados a um período de tempo porque no momento que o indivíduo terminar o serviço militar ou o jovem atingir a idade mínima de 16 anos estará apto a exercer a cidadania.

O mesmo não ocorre com os analfabetos que, por serem nacionais são, também, competentes para exercer a cidadania ativa mediante o alistamento eleitoral e poderão escolher os seus governantes. Em razão do dispositivo constitucional existente no § 4º do artigo 14 da Constituição Federal não podem ser eleitos não exercendo a cidadania passiva. Muitas vezes não chegam a se alistar em razão das inúmeras dificuldades que envolvem esse ato. A falta de transporte para chegar ao local em que será feita a inscrição ou até mesmo a ausência de informações a respeito do próprio procedimento de alistamento eleitoral faz com que um crescente número de cidadãos não possa exercer a sua cidadania de modo completo e eficaz. No caso dos analfabetos não há uma condição temporal, já que está contido na Carta Magna que estes não exercem a cidadania de forma plena e nunca a exercerão a menos que haja a inversão desse quadro.

O Estado não investe em educação de qualidade de maneira que esta se torne acessível a toda a população brasileira, formando, assim, a massa crescente de analfabetos que constituem a nossa nação, mas através do texto Constitucional o Estado, verdadeiro e único culpado por essa situação, retira arbitrariamente dessas pessoas o direito a uma cidadania plena. Com todo o explanado, ainda resta uma pergunta: não seria função do Estado prover educação para que os analfabetos deixassem de sê-lo e pudessem exercer seus direitos políticos? Acredito que a resposta seja de conhecimento geral, mas as falsas promessas de mudança e o descaso falam mais alto. Os cidadãos plenos, aqueles que votam e



---

podem ser votados, escolhem de forma duvidosa os seus governantes fechando o ciclo da miséria e da ignorância.

Podemos concluir que os indivíduos analfabetos tem a qualidade de nacional brasileiro, mas não são considerados cidadãos brasileiros plenos, uma vez que não exercem plenamente seus direitos políticos através da soberania popular. Esse fato enquadra o Brasil numa posição pouco confortável, por assim dizer, onde grande parte dos nacionais não são cidadãos e os cidadãos plenos são desprovidos de interesse pela política de seu próprio país.

Há, também, o caso dos portugueses residentes no Brasil. De acordo com o artigo 17 do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa promulgado em 2001<sup>12</sup>, dispõe que os portugueses que residirem habitualmente no Brasil por três anos e requererem à autoridade competente poderão gozar direitos políticos desde que não tenham sido privados de seus direitos políticos em Portugal. O inverso ocorre com brasileiros que residam em território português. Contudo, se o indivíduo exercer os direitos políticos no Estado em que reside estará impedido de exercê-los no país de sua nacionalidade.

O emprego equivocado de nacionalidade e cidadania é constantemente verificado nos casos de polipatria onde o termo correto a ser empregado seria nacionalidade, mas em grande parte dos textos jurídicos utiliza-se cidadania como sinônimo.

O indivíduo que adquire outra nacionalidade torna-se um polipátrida, ou seja, possui mais de uma nacionalidade e, cada Estado o considera como seu nacional. É um conflito positivo ao contrário da apatridia, fenômeno negativo, decorrente da nacionalidade onde o indivíduo apátrida não possui nenhuma nacionalidade ferindo o artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem que estabelece que “Todo homem tem direito a uma nacionalidade e ninguém será arbitrariamente privado dela, nem do direito de mudar de nacionalidade.”<sup>13</sup>.

Nunca podemos esquecer que todo ser humano tem direito a uma nacionalidade repudiando-se os Estados que violam essa prerrogativa e retiram arbitrariamente a nacionalidade de seus indivíduos que, conseqüentemente, tornam-se apátridas.

O caso mais comum de indivíduos polipátridas diz respeito à dupla nacionalidade que confere aos indivíduos duas nacionalidades: uma em razão do local de nascimento, adotando-se o critério do jus soli e outra em razão da filiação, cujo critério é o jus sanguinis.

Atualmente, a polipatria é aceita na maioria dos Estados de modo que o indivíduo conserva mais de uma nacionalidade apesar de que, na maioria das vezes, no âmbito pessoal possui apenas uma nacionalidade de que é realmente leal.

Uma questão que surge é a da proteção diplomática a esses indivíduos. Qual será o Estado que deterá essa jurisdição? A resposta está na relação entre o Estado e o indivíduo, devendo ser avaliado o vínculo efetivo entre ambos para que o Estado possa intervir ou o indivíduo possa recorrer em caso de necessidade.



O termo cidadania, empregado muitas vezes como sinônimo de nacionalidade, não deve ser confundido, tendo em vista que nacionalidade é mais amplo e complexo que o conceito de cidadania. Por ser mais abrangente, a nacionalidade engloba a cidadania.

O indivíduo de nacionalidade brasileira precisa atender a requisitos para exercer os direitos políticos (cidadania plena), portanto a nacionalidade torna-se mais extensa do que a cidadania. Verificou-se que no caso de portugueses, em razão dos tratados existentes, as disposições não são as mesmas no que diz respeito a nacionalidade e cidadania.

Portanto, conclui-se que nacionalidade e cidadania são conceitos interligados, mas que devem ser utilizados de forma correta, respeitando seus significados e conceitos distintos. Ressalta-se, também, que é a relação entre o indivíduo e o Estado que o tornará nacional e cidadão.

#### Bibliografia:

ACCIOLY, Hildebrando. Manual de Direito Internacional Público. São Paulo: Saraiva, 1978.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. O Mercosul e a nacionalidade: estudo à luz do direito internacional. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2001.

GUIMARÃES, Francisco Xavier da Silva. Nacionalidade: aquisição, perda e reaquisição. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, De Plácido e. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

VALLADÃO, Haroldo. Direito Internacional Privado. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1980, p. 275.

#### Date Created

11/06/2009