

A EVOLUÇÃO DO TRATAMENTO DA NACIONALIDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS: UMA ABORDAGEM NO CONTEXTO GERAL DE EVOLUÇÃO DO ESTADO NACIONAL

THE EVOLUTION OF THE TREATMENT OF NATIONALITY IN BRAZILIAN CONSTITUTIONS: AN APPROACH IN THE GENERAL CONTEXT OF EVOLUTION OF THE NATIONAL STATE

Alexandre Walmott Borges¹

Fabiana Angélica Pinheiro Câmara²

RESUMO

O artigo tem como objeto de problematização a natureza e o modelo de normas de nacionalidade nas constituições brasileira. A pesquisa foi realizada com base na contextualização teórica da evolução do estado nacional, e num segundo momento, com os dois modelos de ideologia de nacionalidade. A hipótese do trabalho é a de que as teorias explicativas da evolução do estado nacional, e das ideologias de nacionalidade, são capazes de explicar as variações na história do constitucionalismo nacional. Os materiais usados na pesquisa foram as referências teóricas extraídas da bibliografia e, após, a consulta aos documentos normativos. Os resultados esperados eram os de variações na evolução do estado nacional brasileiro, e de utilização dos dois modelos de ideologia, a depender da constituição. As conclusões indicam algumas diferenças de evolução no estado nacional brasileiro e 3 situações de absorção das ideologias de nacionalidade.

Palavras-chave: Nacionalidade; Constituições brasileiras; evolução do Estado Nacional.

ABSTRACT

The aim of this research is to analyze the Brazilian's constitutional rules of nationality. Firstly, this article was conducted with basis on the theoretical approach to the concept of national state evolution, and secondly with basis on the two models of ideology of nationality. The working hypothesis is that explanatory theories of the evolution of the national State and the ideologies of nationality are able to explain the variations in the history of Brazilian national constitutionalism. For this research, one made use of theoretical references obtained from literature and legislation review. The results confirm that the evolution of the national State, and the use of two models of ideology range, depending on the Constitution. After all, the results indicate a few differences of Brazilian national State development, and 3 different situations of absorption of the ideologies of nationality.

Keywords: Nationality; Brazilian constitutions; evolution of the national state.

¹Professor da UFU. Programas de pós-graduação em Direito e biocombustíveis. Professor visitante do mestrado em Direito da UNESP. Doutor em Direito e em História. Realizou estágios pós-doutorais na Universidade Autônoma de Barcelona e Universidade de Barcelona. Pesquisador líder do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados – LAECC. walmott@gmail.com. Trabalho contou com recursos da FAPEMIG.

²Doutoranda em História. Pesquisadora do Laboratório Americano de Estudos Constitucionais Comparados – LAECC. Pesquisadora Universidade de Barcelona – UB. Mestra em Comércio Internacional, Universidade de Reading, Reino Unido. camara.fabiana@gmail.com.

1 Introdução

A contribuição do artigo é o de contextualização das constituições brasileiras no quadro geral de evolução dos estados nacionais e de como as constituições nacionais adotaram os dois principais modelos de ideologia de nacionalidade. A forma de abordagem foi a de expor as teorias explicativas da construção e da evolução dos estados nacionais e, de forma indutiva, analisar a história das constituições brasileiras. Além desta classificação fez-se outra contextualização das constituições de acordo com modelos teóricos de duas ideologias de nacionalidade. Novamente, por indução, fez-se a classificação das constituições nacionais nos dois modelos teóricos. A distribuição da abordagem no texto fez-se por, primeiro, apresentação dos referenciais teóricos, de evolução dos estados e nacionais, e de ideologias de nacionalidade. Num segundo momento, confecção de quadros sintéticos dos modelos teóricos. Em terceiro ponto fez-se a problematização com os textos normativos procurando explicá-los e interpretá-los a partir dos modelos anteriormente expostos. As conclusões mostram a variedade de adoção dos dois modelos de ideologia de nacionalidade, nas constituições nacionais, e de como as constituições nacionais evoluem na forma de estado nacional, com alguma variação com relação à evolução de outros estados.

2 Nação e Estado nacional. Os conceitos fundamentais.

O conceito de nação é objeto de várias possíveis determinações significativas. Shlomo Sand aponta que o termo tem raízes etimológicas no latim *natio*, do correlato na raiz, *nascere*. O conceito já teve utilizações variadas, algumas dessas significações são bastante distantes dos atuais universos semânticos nos quais a teoria política, a teoria das relações internacionais e a teoria do estado adotam as suas explicações, e nos quais circulam os conceitos atuais de nação e de nacionalidade (SAND, 2011). Eric Hobsbawm mostra que o termo nação sequer esteve ligado à palavra governo, ao menos nas definições literárias do início do século XIX (até a metade do século XIX) (HOBSBAWN, 1990).

O termo já se prestou no passado às designações de grupos estrangeiros ou mesmo de classes sociais, ou estamentos sociais, sem guardar relação com a ideia atual de ligação com a lei e com a autoridade de um Estado, e com relação à cultura e ao grupo cultural de um universo de pessoas, organizadas politicamente num Estado, ou simplesmente ligadas por um único vínculo cultural ou supostamente biológico e racial. Na língua israelense atual, utilizam-se as expressões, com raízes bíblicas, *leon*, ou *ouma* para nação. Nos livros de

história israelense, surge o terceiro termo, *am*, que designa unidade e é, ao mesmo tempo, o termo com o qual se se designa povo. Aliás, há a recorrente associação entre povo e nação(SAND, 2011). Assim também Hobsbawn mostra que durante um bom período a palavra nação foi significada e entendida como ascendência e raízes comuns, distante de uma ligação com a política. Servia mesmo para designar corpos, ou grupos fechados (HOBSBAWN, 1990).

Nos períodos anteriores às revoluções liberais do século XVII, e também anteriores à revolução industrial, a palavra povo não tinha, necessariamente, a funcionalidade que se emprega hoje, de povo como unidade política e cultural nacional. Nas estruturas políticas dos séculos anteriores ao século XVIII, o contingente de pessoas súditas de um rei, ou de um monarca, não era considerado povo, ou seja, não ingressava no universo que falava a mesma língua e participava dos costumes da corte ou da aristocracia, e nem sequer se esperava tivessem alguma filiação geral à nação. Utilizando as classificações de P. Bobbitt, os Estados reais não tinham como fundamento de submissão do povo à autoridade do rei o critério de nacionalidade. Tinham sim o critério da soberania do rei, por razões pessoais, como fundamento da submissão e do governo. Ou, como sustenta E. Gellner, por filiação à ordem hierarquizada e desigual de sociedades agrárias, baseadas no costume e na estabilidade temporal derivada de fundamentos transcendentais. A linha mestra de submissão dos súditos por razões divinas, e não por soberania popular, fazia com que os contatos povo-governante não exigissem a comunhão, ou a unidade nacional, ou na nação (BOBBITT, 2003) (SAND, 2011, p. 54-58) (GELLNER, 1981).

Mas, é justamente durante os períodos reais anteriores às revoluções liberais que houve o desenvolvimento dos modernos aparelhos estatais, e religiosos, com formas de comunicação ampliando, ou fortalecendo, a integração e a interação entre grandes contingentes populacionais. Nem os trabalhos da igreja, nem as linhas de organização do poder real ou principesco, todavia, se apoiavam em formas que utilizassem a natureza unitária e de identidade do povo na nação, tal qual nos dias de hoje, na estrutura dos Estados nacionais (SAND, 2011, p. 59). Hobsbawn e Anderson, por razões diferentes, apontam que estas estruturas administrativas e com algum grau de centralização, do período real, ou do período colonial, nas Américas, segundo Anderson, foram a base para a formação dos modernos estados nacionais (ANDERSON, 1991) (HOBSBAWN, 1990).

Durante o longo período anterior aos Estados nacionais, a palavra povo foi empregada com variações e com significativas diferenças com relação às características que hoje são empregadas para designar o povo na nação. Certamente não havia no emprego da expressão

povo a ideia de povo nacional como uma unidade e com uma identidade, tal qual se faz nos dias de hoje. Para entender como o emprego da palavra povo foi ganhando características de unidade, e de identidade, pode-se buscar a explicação em duas transformações ocorridas após os anos 1500: a maior concentração de pessoas e a expansão das cidades, de um lado, e de outro lado as novas estruturas de poder dos Estados reais. As concentrações em cidades e a necessidade de que o funcionamento das coisas do Estado se fizesse de maneira padronizada na administração dos negócios estatais, fez com que se principiasse a identificar o significado da expressão povo para um determinado universo de pessoas identificadas por uma língua (SAND, 2011, p. 61). Por isto, inegável que o surgimento dos estados nacionais está ligado, embora esta ligação seja variada, com a linha comum de uma organização administrativa e de negócios do estado razoavelmente concatenada. Mais clara a existência de uma estrutura anterior, se tal estrutura já se houvesse estruturado com uma língua comum capaz de fazer fluir os negócios do estado (HOBSBAWN, 1990).

Embora tenha se tomado, até agora, a ideia de que o estado nacional é um posterior aos estados reais, e posterior às revoluções liberais, melhor analisar que os conceitos de estado nacional e nação e estado não se desenvolveram de imediato, e como sinônimos. Veja-se que para Hobsbawn há 3 momentos distintos: primeiro, a formação anterior à ideia de nação, que dependeu da formação de estados absolutistas (HOBSBAWN, 1990); ou, como faz Bobbitt, houve a formação dos estados reinóis, com administração e edição de normas centralizadas, debaixo da figura do rei (BOBBITT, 2003); ou, para Gustavo Zagrebelsky, o direito do estado absoluto era dotado de unidade de criação e de aplicação (ZAGREBELSKY, 2008).

Depois, em segundo lugar, os estados se afirmaram como estados de uma nação, ou seja, a identificação dos nacionais se fazia pela comunhão com a autoridade nova e com a nova autoridade, e todos os homens nacionais eram homens de igual direito e igual tratamento perante o estado (HOBSBAWN, 1990); por isto Bobbitt distingue nações-estado de estados-nacionais, sendo o primeiro a estrutura pós-revolução e, o seguinte, a estrutura afirmada no século XIX (BOBBITT, 2003).

Em terceiro lugar, já no correr do século XIX é que se vão estruturar os estados nacionais. Aí sim com a ideia de corpo de ‘nacionais’, com identidade e vínculo pela língua, pela ancestralidade, portanto este conceito de nacionalidade é fase posterior às revoluções nacionais. O próprio Hobsbawn salienta que o pensamento liberal revolucionário utilizou a palavra nação durante os séculos XVIII, de XIX, no seu início, bem longe do sentido de etnicidade ou ancestralidade (o exemplo de Hobsbawn é marcante: ‘A riqueza das nações’ de Smith) (HOBSBAWN, 1990).

E. Gellner mostra que a ascensão dos estados nacionais está relacionada à urbanização e à modificação patrocinadas pela mudança das economias agrárias para as economias industriais. A padronização e a homogeneização são características essenciais à forma de economia industrial. E esta forma só é possível com a uniformização linguística e educacional patrocinadas pelos estados nacionais. Por outro lado Gellner mostra que esta padronização de educação e de língua, do estado nacional, são as bases igualitárias para a mobilidade e a especialização funcional da economia industrial. Novamente, tal especialização e mobilidades somente são possíveis no estado nacional. O estado nacional dispõe das estruturas homogêneas (ou talvez, melhor, homogeneizadoras) capazes de proporcionar economias industriais (GELLNER, 1981).

Com a afirmação dos Estados nacionais, durante e após o século XIX, ocorre a invocação do uso da palavra povo como unidade e como identidade. A própria disciplina da história serviu como justificador e como definidora desta nova acepção de povo, na medida em que o povo de hoje era o resgate da língua, das tradições, de um universo ancestral que, curiosamente, não é de fácil caracterização, se visto o emprego da expressão povo nos períodos anteriores. A singularidade e a peculiaridade do povo do Estado nação decorriam de uma suposta regularidade e permanência unitária anterior (ancestralidade) (SAND, 2011, p. 60). Em boa parte esta fluida ascendência comum foi construída pela elite cultural que se houve, no século XIX, na tarefa de edificar uma língua administrativa e um vernáculo nacionais (HOBSBAWN, 1990).

E, junto à língua, houve a construção de uma identidade pelos museus, pela cartografia, e pelos censos populacionais. Além destas construções da geografia, da história, a literatura ‘nacional’ se tornou importante elemento de auto referência daquilo que deveria, e se começava a construir, como nação. Portanto, a nação, e o estado nação, só foram possíveis com as novas formas de comunicação. Estas formas de comunicação, se não surgidas nos séculos XVIII e XIX, forma muito desenvolvidas e aproveitadas neste período. A indústria da impressão e da divulgação, literária, de imprensa, de documentos dos burocratas, das leis, é que permitiu a formação do estado nacional (ANDERSON, 1991).

Como foi visto nas evoluções traçadas por Hobsbawn, Bobbit e por Anderson, há diferentes momentos do estado nacional. Inclusive com distanciamentos da ideia inicial de que a nação era a comunhão formal debaixo das mesmas leis, para conteúdos mais excludentes ou com referências mais exclusivas. Em alguns momentos houve a tentativa de aproximação da palavra povo com a palavra raça. No século XIX, o conceito de povo utilizou-se de uma quase sinonímia com a palavra raça. A coletividade representada pelo povo

impunha a caracterização homogênea deste grupo e utilizando-se dos ideais supostamente cientificistas da época, a palavra povo nacional veio a ser tratada como povo nacional e racial. Raça serviu aos propósitos de uma pretendida homogeneização do grupo povo, no século XIX, com desdobramentos no século XX. Todavia, as formas violentas do início do século XX que associaram raça aos eventos do holocausto e extermínio, levaram ao afastamento das palavras do mesmo universo. Raça deixou de ser usada como sinônimo de povo (MILLOT, 1939).

Com as crises da humanidade ocorridas na segunda guerra mundial, o conceito de povo passou a ser associado a outro vocábulo, à etnia. A etnia conseguiu, a partir da década de 50 do século XX, mesclar um suposto elemento naturalístico, direito de sangue, com um fenômeno cultural:

O *ethnos* se tornou [...] uma confusa essência de origem antiga, [...] constituído pelo sentimento subjetivo de afinidade. [...] ela se tornou uma poderosa consciência de origens. [...] e isso esses pesquisadores admitem, que a ‘etnia’ geradora da nação moderna seja um mito não estabelecido, e, no entanto, não temos outra escolha [...] (SAND, 2011, p. 62)

Hoje, o conceito de povo é usado para designar um universo no qual haja um contingente populacional estabilizado, em práticas e normas de circulação comum, governadas por organismos estatais e administrativos comuns. Com isso, as dimensões naturalistas do conceito de povo por origem de sangue comum, e pretensamente cultural por ancestralidade, pela língua, pelos ritos, foram parcialmente abandonadas. Ocorre a laicização da palavra e a estabilização do povo na história política dos Estados (SAND, 2011, p. 64).

Embora o século XIX seja o século da afirmação das nações, não se apresentou nenhum grande pensador da nação. As produções do século XIX foram realizadas dentro das nações, escritas em línguas nacionais, sem que qualquer interpretação externa do porquê se inserirem no contexto nacional, fosse feita. Assumia-se a nacionalidade, mas não se contextualizava a nacionalidade e a nação. A naturalização do fenômeno nacional foi assimilada pela história como se fosse uma linha contínua e eterna, desde sempre as pessoas se organizaram em nações. A nação ingressa na grande narrativa da história como se sempre existissem, e as nações do século XIX, propriamente ditas, como se fossem apenas desdobramentos desta linha contínua. Algumas Nações pereceram e novas se afirmam (SAND, 2011, p. 67-68).

Por esta perspectiva, a nação é estudada como fenômeno que pode ser captado por linha de ancestralidade. A ideologia nacional é algo novo, mas a formação, ou o substrato da nacionalidade, encontra-se em formações sociais antigas, ou na ancestralidade. Uma boa parte

da história do século XIX se aventurou por este tipo de narrativa (ANDERSON, 1991) (HOBSBAWN, 1990) (COULANGES, 1975) (BEDE, 1916).

Já por outra perspectiva, a literatura marxista e socialista procurou explicar o fenômeno nacional a partir da forma de organização da economia e das relações de produção. O estágio do capitalismo no século XIX exigiu a formação dos Estados nacionais para a organização de sistemas jurídicos e institucionais capazes de garantir o desenvolvimento do sistema produtivo capitalista (SODRÉ, 1962).

As duas abordagens anteriores, ou seja, tanto a naturalização histórica da nação nos antepassados e na formação do povo, como a explicação da nação como decorrência da organização econômica, deixaram de analisar a relação entre a nação e a participação política. Mas a nação do século XIX deve ser analisada sobretudo como uma forma de organização política e administrativa (DICKINSON e LEE, 1962, p. 69). Deve desde já ser bem frisado que a organização política e administrativa da nação determinou também os processos de participação política representativa, próprios do século XIX (ao menos na forma inicial que depois se aprofundará no século XX com os sistemas representativos de massa).

Para a compreensão de como a forma de organização política da nação caminhou em paralelo à forma de organização nacional, alguns aspectos destacados no item anterior devem novamente ser mencionados: primeiro, desde o século XV as organizações do Estado foram incorporando e desenvolvendo estruturas administrativas que eliminaram a distância entre a *alta língua*, e a *língua das gentes comuns*; segundo, a nova forma de organização política da nação ocorre com os novos processos de comunicação, que se não eram processos de massa já insinuavam as possibilidades de comunicação em massa (BOBBITT, 2003, p. 95-97).

E outro elemento, além das estruturas administrativas e estatais de uma língua só, e de processos de comunicação de grandes contingentes populacionais, foi determinante para a estruturação de formas institucionais nacionais: a compreensão da nação como fenômeno cultural. A cultura comum passa a ser o ponto de identidade da nacionalidade. E a cultura do Estado nacional fez questão de acrescentar os elementos de percepção do aspecto subjetivo de que é o *sentimento ou pertencimento* à cultura. A parte objetiva do fenômeno cultural nacional fez-se com a mudança das sociedades e a criação de culturas abrangentes, massificadas, com base em sistemas de educação, comunicação e administrativos abrangentes.

Hobsbawn mostra que a estruturação dos estados nacionais obedeceu a fases. Primeiro, logo no ímpeto revolucionário do final do século XVIII, e início do século XIX, havia a associação entre nacionalidade e cidadania, ou seja, um povo abstrato que, para a tutela dos mesmos direitos, se abrigava debaixo de uma estrutura nacional. Portanto, a

chamada primeira fase, revolucionária, não associava, ainda a nacionalidade necessariamente à ideia de corpo fechado de nacionais, ou gente de ascendência e cultura comum, mas sim à ideia de universalização nacional pela participação política. A nação representava, na fase inicial revolucionária, a ideia da vontade dos povos contra o absolutismo, contra os particularismos e privilégios dos regimes monárquicos anteriores (HOBSBAWN, 1990). Estava longe do conceito inicial de nação o sentimento de pertença à etnia, raça, credo, ou seja lá o outro elemento caracterizador do ‘nós’, contra os ‘outros’.

A linha de Hobsbawn indica uma migração do conceito de nação, ou de estado-nação, que passa por dois momentos: uma fase de estados nacionais com leis formais para todos, iguais, mas com exclusão da igualdade na hora da representação: um sistema representativo excludente, até 1880; a segunda fase, de 1880 em diante, que torna os sistemas representativos inclusivos, mas a inclusão é dos nacionais, ou seja, daquele corpo de pessoas com identidade nacional, auto referenciada, comum (HOBSBAWN, 1990).

Voltando a Bobbit, é por esta razão também que ele divide a nação e o estado-nação. É no segundo momento de afirmação da nacionalidade, quando deixa de ser propriamente a nação no estado para se tornar estado-nação (BOBBITT, 2003), que se forma a ideia de nação como corpo, ou pertencimento subjetivo ao universo delimitado de ‘nacionais’.

Um ponto a ser destacado e que interessa diretamente ao que vai escrito nesta tese é que a formação do estado no período nação, ou como diz Hobsbawn, a primeira fase, excludente de participação, pode ser realizada com a estrutura administrativa e a língua comuns. Por isto Anderson mostra que a América na verdade saiu na dianteira deste processo de construção. Segundo o autor, o que definiu a independência e a emancipação colonial americana foi a sensação de pertencer ao mesmo quadro de uma administração, com língua administrativa comum. Isto obviamente implica em dizer que não há a necessidade de um povo político ativo, mas sim de uma estrutura administrativa que possa ser o estado, incluindo formalmente um grande contingente de pessoas (ANDERSON, 1991). Por isto se constrói o estado sem necessariamente consagrar a participação abrangente na política do estado, como é o caso do Brasil e de outros países americanos.

Já na dita segunda fase é que a ideia de pertencer ao grupo nacional se torna mais definida. A percepção de pertencer à nação pode ser explicada pela ideia de Castoriadis sobre as significações instituídas por cada sociedade. A mais importante significação é a significação sobre a própria sociedade. Esta significação é um investimento querido pela coletividade e necessário à coletividade. Na representação que a sociedade faz de si mesma há o correspondente externo de identificação final, a identificação à pessoa coletiva, plural que é

a própria ideia base de nação. Esta pessoa coletiva é revestida de ideal de imortalidade. Este ideal de imperecível é uma consideração de toda a sociedade como se fosse a continuidade dos ancestrais, a continuidade da língua, entre tantos exemplos que foram citados nos trechos acima desta tese (CASTORIADIS, 2002, p. 149-150).

A nação forma-se como cultura hegemônica nacional e necessariamente torna-se inclusiva de contingentes populacionais significativos. Ao lado disso, há a definição de uma identidade nacional construída no âmbito de aplicação do princípio da igualdade. Os nacionais presumem-se todos incluídos numa norma geral de igualdade cívica. Esta igualdade cívica forma o pressuposto da soberania nacional. A igualdade cria a identificação geral para que vários sujeitos sejam submetidos à autoridade nacional. Esta igualdade como elemento básico para a submissão à autoridade do Estado se faz ao mesmo tempo em para o sujeito surge uma expectativa de fazer parte da estrutura institucional da nação. Esta dupla situação da igualdade, como base para a submissão e como direito de pertencer à determinado grupo de iguais é a base do direito de nacionalidade (HOBSBAWN, 1990) (GELLNER, 1981).

A igualdade cívica torna os integrantes do espaço nacional participantes do poder por representação popular. Aí reside o aspecto diferenciador dos Estados nacionais. As formas representativas da soberania nacional são formas de representação igualitária, dos iguais pertencentes ao espaço nacional. O fundamento do poder residirá no povo como integrante da nação, ou seja, o povo nacional como o sujeito coletivo capaz de decidir o seu destino (SAND, 2011).

Do ponto de vista da nacionalidade, a relação entre nação e participação política encontra-se nas formas pelas quais a nacionalidade é a base ou o requisito para a participação política. A nacionalidade é pressuposto dos direitos políticos, especialmente para poder votar. Votante é quem é cidadão. É cidadão é quem é nacional. Por isto que a formação da nação, e da nacionalidade, tornaram-se formas de impulso da participação ampliada no processo político. A nação não comporta formas abreviadas de inclusão de poucos contingentes populacionais. Assim, tem que definir um universo razoável de iguais e com identidade coletiva que, ao mesmo tempo em que são nacionais, são também participantes da política (HOBSBAWN, 1990).

Além de todos os elementos acima vistos, de formação da nação e da ampliação dos direitos políticos, dois outros aspectos formam a ideia de nação. Um, a territorialidade. O território nacional é idealmente partilhado entre todos os iguais que são os nacionais, para o exercício da autoridade nacional superior, e também para a inclusão do contingente dos iguais que são os nacionais. Embora o domínio territorial soberano não se confunda com o exercício

do direito proprietário, para os participantes da entidade institucional que é o Estado nacional, o território é uma espécie de objeto de exercício possessório, de acumulação e de domínio dos nacionais e da autoridade nacional. Neste mesmo espaço os recursos e o contingente de pessoas formam também a soberania econômica nacional. O Estado nacional é a estrutura territorial e institucional para a formação econômica e para a articulação de relações econômicas. Por isto, com a definição do território e da autoridade nacional criam-se os mercados nacionais e a partir daí surgem duas órbitas bem definidas que são as economias nacionais e a economia internacional.

Hobsbawn mostra que no começo da formação dos estados nacionais as duas questões, território e dimensão econômica eram fundamentais para definir a viabilidade de uma nação. Esta viabilidade incorporava a ideia de que a definição de estados nacionais era um processo de unificação, solidificação e aumento de escala. Isto no século XIX. Portanto, ao menos na primeira fase de afirmação dos estados nacionais não havia o espaço para fracionamentos e a definição de pequenos estados, com pequenas nacionalidades (HOBBSAWN, 1990). Anderson mostra que a precocidade dos estados americanos deve-se à viabilidade conseguida com a existência de uma estrutura administrativa anterior, uma língua administrativa anterior e aquilo que chama-se fragmentação da América espanhola foi um movimento de organização dentro de núcleos administrativos viáveis, já existentes, e não uma segmentação por pequenos núcleos de nacionalidade (ANDERSON, 1991).

As ideias de nação como formação econômica, como identidade igualitária, como representação popular nacional, acabam por colocar o aspecto da ancestralidade como um dos símbolos da ideologia nacional e não a sua fonte causal. Como se dissesse que tudo o que é produzido no mercado é produto da nação. Assim, a ideologia nacional é uma forma engenhosa que engloba respostas adequadas às relações econômicas, aos acertos e organizações institucionais, e aos processos de comunicação e integração comunitária e espacial. Isto explica que a adesão à ideia de nacionalidade como ancestralidade, etnia, cultura seja posterior à formação de entidades administrativas viáveis para a economia industrial (HOBBSAWN, 1990) (GELLNER, 1981) (SAND, 2011).

De tudo o que foi dito, a nação alimenta processos variados da vida, desde substituto das religiões como forma de integração, passando por processos de derrubada de impérios/colônias, às formas de representação política e relação governado/governante, à determinação de um padrão de comunicação, ou mesmo à dimensão de qual o espaço das relações econômicas e de espaço de uma autoridade. Todos estes aspectos devem ser vistos como algo que também produz uma dualidade: o nacional e o estrangeiro, que pode tanto ser

aplicado às pessoas como aos outros elementos, como a economia, por exemplo, (FIORI, 1999, p. 49-86) (ANDERSON, 1991) (GELLNER, 1981) (HOBSBAWN, 1990).

A nação forma uma ideologia. Ela define tratamentos a serem dados aos outros, aos que não são nacionais, e a própria visão que os nacionais têm de si mesmos. Como dito no item anterior, a nação e a nacionalidade trabalham com um conceito de duas diferentes formas de definir as pessoas: os nacionais e os não nacionais. Nestas diferentes formas há algumas definições capitais que são: quem são os nacionais e como se pode adquirir a nacionalidade, ou a qualidade de nacional. Há também algumas situações intermediárias a estas duas que são como o estrangeiro pode permanecer no território da nação, e de como este estrangeiro pode se relacionar com o espaço nacional.

Aspecto interessante notar é que duas grandes matrizes de ideologia nacional surgiram a partir do século XIX, nos vários estados nacionais. Uma destas ideologias acabou ganhando os contornos na literatura de ideologia *ocidental*, foi a matriz de todo o oeste europeu, incluindo o mundo anglo-saxão. Escorada no liberalismo, iluminismo e racionalismo, assenta-se sobre a ideia de indivíduo como centro da organização política. Em linhas gerais, para esta ideologia de nacionalidade o elemento definidor da inclusão entre os iguais nacionais engloba tanto fatores de ancestralidade - sangue -, nascimento no território - territorialidade, como adesão voluntária. Esta base é essencialmente contratualista, objetiva, sem grandes espaços para a definição de regras baseadas em elementos impregnados de conteúdos valorativos (KOHN, 1946) (SAND, 2011, p. 90-91) (DUNGACIU, 1999).

Outra matriz de ideologia de nacionalidade, do leste europeu, e depois com reflexos em outros Estados na Ásia, funda a ideologia nacional sobre bases românticas. Os valores de sangue e terra ditam o pressuposto para a definição dos iguais na identidade cívica nacional. Esta matriz nacional utiliza justamente o elemento da ancestralidade como pressuposto para a definição de quem são os nacionais. A matriz deste pensamento apresenta elementos de uma suposta fundação mítica da nação, que vão desde invocações românticas de míticas batalhas formadoras da nação, até critérios étnicos, raciais ou biológicos para a definição da nacionalidade. Esta segunda ideologia é baseada em elementos irracionais e não contratualistas (KOHN, 1946) (SAND, 2011, p. 92-96) (DUNGACIU, 1999).

Uma forma de apreciar estas ideologias de nacionalidade é tomada a partir dos critérios de territorialidade e sanguinidade (na expressão tradicional desenvolvida pelo direito internacional e constitucional, *jus solise jus sanguinis*) que são as bases sobre as quais se pode fazer exercício crítico dos modelos *ocidental* e *oriental* de nacionalidade. O critério de territorialidade tem nítido caráter de abertura e de maiores possibilidades de definição dos

nacionais, embora não se possa dizer que isoladamente existindo já se possa confirmar a abertura para a absorção de outras populações. O critério da territorialidade é bastante comum nos estados de colonização europeia, na América. Já o critério de nacionalidade por sangue, embora não se possa dizer também dele que seja essencialmente limitador, funda-se justamente na ancestralidade e depende de que haja um antecedente ou antepassado já integrado a uma determinada nacionalidade. Em todos os casos estes dois critérios são usados para a definição inicial ou original da nacionalidade e podem ser medidas das duas ideologias.

As ideologias de nacionalidade devem ser também vistas por outros elementos, além da aquisição original da nacionalidade. Devem ser avaliadas as formas como pode se adquirir a nacionalidade e a própria possibilidade do estrangeiro permanecer no território do Estado. As duas ideologias devem ser analisadas sobre como são as formas de aquisição voluntária da nacionalidade, ou como são os atos de vontade e os requisitos bastantes para se tornar nacional: amplos e podem ser realizadas com o preenchimento de condições simples, ou limitadores da possibilidade de integração pela vontade de outras pessoas. Em outras palavras, o modelo *ocidental* é mais aberto já que além dos nascidos no território (ato involuntário), e embora exista também o critério da sanguinidade (também ato involuntário)³ há oportunidades de aquisição por ato voluntário⁴. O modelo *oriental* orienta-se por adesão ao critério de sanguinidade – como ato jurídico involuntário e voluntário - e limita os atos jurídicos voluntários de aquisição de nacionalidade. Reflexamente, tratando não do critério de aquisição e de definição da nacionalidade, mas da permanência no território nacional, o modelo ocidental apresenta maiores oportunidades de permanência/fixação. O modelo oriental, ao revés, apresenta maiores limitações de permanência/fixação.

Com estes referenciais, é possível elaborar síntese provisória de que os estados nacionais atravessaram fases que são:

³ Fala-se *em grande medida* pois há a possibilidade de sanguinidade seja apenas um pressuposto a ser completado por manifestação volitiva daquele que quer adquirir a nacionalidade.

⁴ Há grande variedade de empregos de terminologia para a explicação dos fatos e atos jurídicos. No texto, procura-se o seguinte acordo semântico: atos jurídicos involuntários são atos que produzem efeitos com a participação humana, ainda que toda a estrutura a ser preenchida independa de manifestação volitiva. Por exemplo, nascendo no território nacional o sujeito é nacional daquele Estado. Ato jurídico voluntário, com pequena diferença ao anterior, depende de manifestação de vontade embora esta manifestação não seja objeto de negócio, ou seja, já encontra o trajeto procedimental definido pela lei.

Quadro 1	
1.	A afirmação dos estados nacionais era o significado de uma estrutura administrativa comum, com língua administrativa comum e a submissão comum do povo do estado ao sistema uniforme e unitário de normas daquele Estado;
2.	Esta primeira fase supunha o território do Estado como uma unidade econômica viável e organizada;
3.	Num segundo momento elementos de identidade cultural, ancestralidade, identidade étnica vão se incorporar ao conceito de estado nacional;
4.	Simultaneamente, neste segundo momento, há a definição de uma cultura nacional e de um tipo ‘humano’ dos nacionais;
5.	Progressivamente o estado nacional passa a ser o estados dos nacionais, ou seja, do povo identificado como unidade e identidade, dentro da igualdade construída por padrões culturais, étnicos e identitários de nacionalidade;
6.	Esta igualdade de nacionais conduz à igualdade e universalidade dos direitos políticos, universalidade ausente nas primeiras fases do estado nacional.

Os tratamentos da nacionalidade podem ser classificados em:

Quadro 2	
1.	Modelo de nacionalidade aberto, ‘ocidental’, com a ideia central de que a nacionalidade, embora permeada por elementos identitários como língua e etnia, ainda é abstrata e objetiva, de reunião de pessoas num mesmo ordenamento, numa mesma estrutura de estado;
2.	Modelo de nacionalidade fechado, ‘oriental’, com a preponderância dos elementos identitário e étnicos, leitura subjetiva e nacionalista dos participantes do estado.

3 A aplicação à evolução do Estado brasileiro. Nacionalidade nas constituições brasileiras.

Seguindo as linhas teóricas de Anderson, os estados nacionais tiveram a inauguração com as revoluções dos EUA, e França, mas, sobretudo nos Estados nascidos das independências americanas (ANDERSON, 1991). Portanto, a primeira constituição brasileira

é uma constituição que se pode enquadrar nos movimentos e estruturas iniciais dos estados nacionais. A primeira constituição republicana, de 1891, também se manteve atrelada à estrutura de formação inicial dos estados nacionais. Pode-se dizer que os itens categorizadores 1º e 2º eram os traços fortes destas duas constituições. Não se pode dizer que os itens caracterizadores, 3º e 4º, já não se insinuassem na legislação brasileira do período, mas a ideia geral ainda era a de nação debaixo de uma administração e um direito únicos. De outro lado, as normas indicavam a abertura dos critérios de definição da nacionalidade e de possibilidades dos estrangeiros adquirirem a nacionalidade.

A análise começa com o texto da Constituição de 1824 tratou da definição dos nacionais no Título 2, o artigo 6º. O próprio fato de colocar na lei principal do país uma preocupação de definição dos nacionais indica como isto era uma preocupação no pós-independência. Havia a necessidade de estruturação daquele conjunto mínimo de povo para formar o estado:

TITULO 2º

Dos Cidadãos Brasileiros.

Art. 6. São Cidadãos Brasileiros

I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação.

II. Os filhos de pai Brasileiro, e Os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicilio no Imperio.

III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em serviço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicilio no Brazil.

IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Provincias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia.

V. Os estrangeiros naturalizados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação (BRASIL, 1824).

As regras de 1824 indicavam a adoção do princípio da territorialidade, bastando o nascimento no território nacional para ser considerado nacional brasileiro – inciso I. Em complemento, a regra albergava a nacionalidade ao nascido de brasileiros, pai brasileiro, com a inclusão do filho ilegítimo de mãe brasileira, ainda que nascido no território estrangeiro, desde que formasse domicílio no Império – inciso II. Excetuando a necessidade do nascido de pai brasileiro vir a residir no território brasileiro, o sujeito podia ser considerado nacional se estivesse a serviço do Império – inciso III. No inciso IV, os nascidos nos territórios ou

possessões portuguesas, se viessem a manifestar vontade pela nacionalidade brasileira também eram considerados brasileiros. Todas as regras com bastante abertura e facilidade para a definição da nacionalidade brasileira⁵.

Sumariamente pode-se ver que o esforço do Império era o de construir um Estado, sobre a estrutura colonial já existentes à época da independência, permitindo a absorção de grandes levas de pessoas com o status de nacionais brasileiros. Há uma quantidade de explicações na historiografia para esta facilidade e abertura à aquisição ou à situação de

⁵ A perda de nacionalidade valia pela adoção de outra nacionalidade, pela adesão funcional a Estado outro, ou condecorar-se em outro Estado. Outra hipótese, o banimento por sentença. As possibilidades estavam previstas no artigo 7º da Constituição do Império: Art. 7. Perde os Direitos de Cidadão Brasileiro; I. O que se naturalizar em país estrangeiro; II. O que sem licença do Imperador aceitar Emprego, Pensão, ou Condecoração de qualquer Governo Estrangeiro; III. O que for banido por Sentença. A lei mencionada no inciso V, artigo 6º, da Constituição Imperial, que previa a naturalização do estrangeiro, foi a sequência entre a Lei Imperial de 23 de Outubro de 1823 à Lei nº 3140, de 1882, com várias leis intermediárias. Ainda, além das Leis, houve sequência de Avisos e Decretos. A Lei Imperial de 23 de outubro de 1823, assim disciplinava: Art. 1º O Governo fica autorizado a conceder carta de naturalização, sendo requerida, a todo o estrangeiro, que provar: § 1º Ser maior de vinte e um annos. § 2º Que se acha no gozo dos direitos civis, como cidadão do país, á que pertence, salvo se os houver perdido por motivos absolutamente politicos. § 3º Que tem declarado na Camara do municipio de sua residencia seus principios religiosos, sua patria, e que pretende fixar seu domicilio no Brazil. § 4º Que tem residido do Brazil por espaço de quatro annos consecutivos, depois de feita a declaração mencionada no paragrapho antecedente; exceptos se, domiciliados por mais de quatro annos no Imperio ao tempo da promulgação deste Lei, requererem dentro de um anno carta de naturalização. § 5º Que ou é possuidor de bens de raiz no Brazil, ou nelle tem parte em fundos de algum estabelecimento industrial, ou exerce alguma profissão util, ou em fim vive honestamente do seu trabalho. Com o texto, aos estrangeiros bastava demonstrar a residência por 4 anos no território nacional após a declaração à autoridade municipal da Câmara de sua fixação no local. Ou, se à época da promulgação da lei, já contassem os 4 anos, fizessem o pedido de naturalização em 1 ano. A Lei nº 1950, de 12 de Julho de 1879, trouxe formas atenuadas das exigências anteriores. O texto dispensava mesmo o tempo de residência exigido anteriormente adotando a fórmula funcional de naturalização do estrangeiro pelo trabalho ou investimento proprietário, ou pela fórmula marital, ou pela filiação ao naturalizado: Art. 2º. O Governo pode dispensar do tempo de residência: 1.º O casado com Brasileira; 2.º O que possuir bens de raiz no Império, ou tiver parte em algum estabelecimento industrial; 3.º O que for inventor ou introdutor de qualquer gênero de industria; 4.º O que se recomendar por talentos,1 letras ou aptidão profissional em qualquer ramo de industria; 5.º O filho do estrangeiro naturalizado, nascido fora do Império antes da naturalização de seu pai. Como mencionado em parágrafo acima, ao lado das leis, houve Avisos e Decretos regulamentando a naturalização. O Decreto nº 291, de agosto de 1843 reduziu a exigência de residência de 4 anos da lei de 1823 para apenas 2 anos. Os Avisos trataram de temas variados sobre a naturalização. Merece consideração que alguns dos Decretos e Avisos serviram à normatização da situação das colônias instituídas pelo Imperador, como as colônias da região Val-sineira, no Rio Grande do Sul, e outras em Santa Catarina e noutras províncias. Em linhas gerais, os Decretos e Avisos concederam formas de naturalização aos colonos estrangeiros fixados no território nacional. A declaração de princípios religiosos exigida na legislação imperial, na Lei de 1823, § 3º do artigo 1º, conferiu margem ao juízo discricionário pela naturalização, ou não, do estrangeiro. A Constituição de 1824 adotou a fórmula de associação entre a Igreja e o Estado (Igreja Católica Apostólica Romana). Porém, a despeito da religião oficial do Império, o texto constitucional abria a possibilidade da profissão de outros cultos ou religiões, com a vedação da ostentação ou abertura pública dos locais dos cultos ou cerimônias – art. 5º da Constituição imperial. Os projetos de colonização do primeiro Imperador não contaram com a concordância dos proprietários de terra nacionais. Os proprietários viram nos projetos formas perdulárias de emprego do dinheiro público já que as empresas coloniais do Imperador Pedro I previam o financiamento para a aquisição de propriedade pelos colonos.

nacional. Podem ser listados os aspectos de territorialismo que exigiam o ‘preenchimento’ do vazio territorial com contingente populacional; o projeto de unidade nacional, contra a fragmentação, que determinava uma política inclusiva para construir a nacionalidade; a necessidade de incorporação de contingentes ‘brancos’ para evitar a ‘haitização’ do império.

Esta última construção da historiografia mostra como havia uma deliberada abertura para todos, menos para os africanos ou africano-descendentes. Isto é uma contradição já que ao lado da abertura para as formas de nacionalidade, seletivamente eram excluídos alguns grupos. No caso, os africanos. Havia regra na constituição do império - inciso I, artigo 6º - que excluía todo o contingente de populações trazidas da África, ou mesmo aqui nascidas, por estarem excluídas as gentes que não dispunham do estatuto de liberdade e, ao contrário, encontravam-se em regime de escravidão ⁶.

As comunidades originais eram consideradas nacionais, mas com pouca aplicação a elas de uma ideia de um sujeito titular de prerrogativas da pessoa. Os indígenas durante o período imperial permaneceram com o status de incapazes, ou mesmo de selvagens, e não verdadeiras pessoas como parte do povo e, portanto, nacionais. Curiosamente, no século XIX desenvolve-se no Brasil um movimento romântico que procura a criação de um mito de nacionalidade. E neste mito romântico há a inclusão de uma figura idealizada e utópica do indígena como formador da nacionalidade.

A República manteve o padrão de abertura à migração do Império. A mudança significativa foi a abolição da escravidão, com o fim definitivo de migrações forçadas da África. O governo provisório, na instalação da república, editou o Decreto nº 13-A, no dia 23 de novembro de 1889, que entregou ao Ministro de Negócios do Interior, e aos Governadores do Estado, a discricionariedade para a naturalização de quem quer que fosse. O Decreto nº 58-A, de 15 de dezembro do mesmo ano de 1889 declarou que todos os estrangeiros residentes no país, aos 15 de novembro de 1889, salvo se com a manifestação da vontade em contrário, automaticamente tornou-os todos nacionais. Isto mostra a amplitude do processo e a ideia de incorporar populações à nacionalidade. Esta definição de abertura pode ser vista pela constituição da época:

⁶ Considerada esta situação, a nacionalidade dos povos trazidos d’África, ou dos nascidos em regime de cativo, foi se formando pela própria restrição de se trazerem novos contingentes populacionais: a Lei Imperial nº 581, de 04 de setembro de 1850, que proibiu o tráfico entre África e Brasil, internalizando a economia do escravismo, cessou o fluxo entre os continentes; a Lei do Ventre Livre, de 28 de setembro de 1871, tornando libertos os nascidos de escravos, fez incluir estes rebentos como nacionais, já que nascidos no território; e a Lei Áurea de 13 de maio de 1888 – com a libertação formal total -, tornou todos nacionais.

Art 69 - São cidadãos brasileiros:

- 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação;
- 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República;
- 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se;
- 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem;
- 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade;
- 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados. (BRASIL, 1891)

Manteve-se o modelo imperial de fórmulas combinadas de territorialidade e sanguinidade. Seguindo a linha dos Decretos anteriores, e também as formas já adotadas no Império, no que tocou à naturalização: naturalizou os estrangeiros residentes à época da proclamação republicana (portanto, ampliando em relação ao regime constitucional de 1824 que incorporou os portugueses); naturalizou os estrangeiros casados com brasileiras; manteve as fórmulas funcionais proprietárias de naturalização; fixou modalidade de recepção de todas as normas anteriormente vigentes com o item 6º - *os estrangeiros por outro modo naturalizados*.

A mudança no padrão do constitucionalismo brasileiro ocorre a partir dos anos 30. As constituições de 34 e 37 mudam o cenário anterior. Mais ainda, embora não se possa dizer que seja norma constitucional, o fenômeno da universalização dos direitos políticos ocorre com a edição do código eleitoral, de 32. Portanto, a partir de 30 as normas constitucionais de nacionalidade migram para as fases 3ª à 6ª do quadro explicativo 1, do item 1 deste texto. De outro lado, há a inserção de conteúdos do modelo fechado, ‘oriental’ das normas de nacionalidade.

Já em dezembro de 1930 foi editado decreto presidencial procurando controlar o fluxo desordenado de migrantes. O decreto tinha o claro propósito de criar barreiras e limitações à migração. Isto é mudança substancial em relação ao período anterior. Os contingentes migratórios ficaram regulados de maneira a impedir o acesso dos migrantes pobres. Com relação aos migrantes para a mão de obra rural, o texto também estipulava uma série de regras de limitação:

Limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências.

O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil:

CONSIDERANDO que as condições financeiras em que a revolução encontrou o Brasil reclamam medidas de emergência, capazes de, melhorando a situação, permitir o prosseguimento da sua obra renovadora e reconstrutiva;

CONSIDERANDO que a situação econômica e a desorganização do trabalho reclamam a intervenção do Estado em favor dos trabalhadores;

CONSIDERANDO que uma das mais prementes preocupações da sociedade é a situação de desemprego forçado de muitos trabalhadores, que, em grande número, afluíram para a Capital da República e para outras cidades principais, no anseio de obter ocupação, criando sérios embaraços à pública administração, que não tem meios prontos de acudir a tamanhas necessidades;

CONSIDERANDO que somente a assistência pelo trabalho é recomendada para situações dessa natureza, porquanto não vexa nem desmoraliza os socorros;

CONSIDERANDO, também, que uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social;

CONSIDERANDO, ainda, que os recursos financeiros ordinários não permitem ao Governo praticar, por si só, a aludida assistência;

CONSIDERANDO, mais, que, se em qualquer regime político se impõe o respeito ao princípio da solidariedade humana, corolário da interdependência de todos os membros de uma coletividade social, com maior vigor esse respeito se impõe no regime democrático. [...]

Art. 1º Fica, pelo prazo de um ano, a contar de 1 de janeiro de 1931, limitada a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe. *Parágrafo único.* As autoridades consulares só visarão os passaportes nas seguintes condições:

[...]

quando se tratar de estrangeiros cuja vinda tiver sido solicitada pelos interventores federais ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por exclusiva necessidade dos serviços agrícolas ou atendendo aos "bilhetes de chamada" emitidas por parentes a famílias de agricultores com colocação certa;

[...]

quando se tratar de estrangeiros agricultores, constituídos em famílias regulares, ou artífices introduzidos ou chamados por indivíduos, associações, empresas ou companhias, que satisfizerem a

todos os requisitos constantes do art. 6º, § 1º, do decreto número 16.761, de 31 de dezembro de 1924, e respectiva portaria de 30 de junho de 1925.

[...]

Art. 3º Todos os indivíduos, empresas, associações, companhias e firmas comerciais, que explorem, ou não, concessões do Governo federal ou dos Governos estaduais e municipais, ou que, com esses Governos contratem quaisquer fornecimentos, serviços ou obras, ficam obrigadas a demonstrar perante o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, dentro do prazo de noventa dias, contados da data da publicação do presente decreto, que ocupam, entre os seus empregados, de todas as categorias, dois terços, pelo menos, de brasileiros natos (BRASIL, 1930).

O elemento da fetichização do migrante como responsável por males econômicos nacionais é bastante presente no texto do decreto⁷. O decreto incorpora a proteção da ordem econômica nacional e vê o estrangeiro como causador de problemas da economia nacional, especialmente o migrante pobre. O decreto bloqueia o ingresso no território de migrantes vindos em 3ª classe de embarcações. É de se notar, portanto, que a migração austríaca de Treze Tílias surge na vigência do decreto de 30, sendo, portanto, um dos projetos especiais de migrantes agricultores previstos na regra.

Depois do bloqueio criado pelo decreto, o texto de 1934, da constituição, que colocava limitações ao estrangeiro na fixação no território nacional:

Art. 121. [...]

§ 6º - A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante, não podendo, porém, a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinquenta anos.

§ 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena (BRASIL, 1934).

A constituição também trouxe a novidade de definir ao poder central a competência sobre política migratória. Mais do que a centralização, também definiu o poder de barrar totalmente a entrada de migrantes no território nacional, em função de nacionalidade de origem:

Art. 5º, XXI:

g) naturalização, entrada e expulsão de estrangeiros, extradição; emigração e imigração, que deverá ser regulada e

⁷ Isto não surgiu no período Vargas já que na república velha havia a ojeriza ao português, visto como explorador econômico e sanguessuga das riquezas nacionais. Durante a formação republicana a razia contra o lusitano era um dos temas políticos abordados

orientada, podendo ser proibida totalmente, ou em razão da procedência; (BRASIL, 1934).

A organização da Câmara, que previa a participação dos deputados classistas foi bem definida ao não contemplar os estrangeiros na representação política da economia:

Art. 23. § 9º - Nas eleições realizadas em tais associações não votarão os estrangeiros (BRASIL, 1934).

A constituição veio na esteira das políticas seletivas e restritivas anteriores, do regime recém-instalado. É bastante clara a preocupação com os dois elementos, internalização de contingentes populacionais e preservação da ordem econômica e territorial. É com o texto de 1937 que estes elementos vão se associar à ideia de segurança nacional e aparece de maneira mais clara a ideia do inimigo externo. O estrangeiro aparece como inimigo externo e a preocupação com a entrega ao estrangeiro ganham o reforço narrativo. Isto aparece tanto no preâmbulo, como no artigo sobre a pena de morte, e no caso de declaração de guerra (com a suspensão dos direitos):

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL,

ATENDENDO às legítimas aspirações do povo brasileiro à paz política e social, profundamente perturbada por conhecidos fatores de desordem, resultantes da crescente a gravação dos dissídios partidários, que, uma, notória propaganda demagógica procura desnaturar em luta de classes, e da extremação, de conflitos ideológicos, tendentes, pelo seu desenvolvimento natural, resolver-se em termos de violência, colocando a Nação sob a funesta iminência da guerra civil;

ATENDENDO ao estado de apreensão criado no País pela infiltração comunista, que se torna dia a dia mais extensa e mais profunda, exigindo remédios, de caráter radical e permanente;

ATENDENDO a que, sob as instituições anteriores, não dispunha, o Estado de meios normais de preservação e de defesa da paz, da segurança e do bem-estar do povo;

Sem o apoio das forças armadas e cedendo às inspirações da opinião nacional, umas e outras justificadamente apreensivas diante dos perigos que ameaçam a nossa unidade e da rapidez com que se

vem processando a decomposição das nossas instituições civis e políticas;

Resolve assegurar à Nação a sua unidade, o respeito à sua honra e à sua independência, e ao povo brasileiro, sob um regime de paz política e social, as condições necessárias à sua segurança, ao seu bem-estar e à sua prosperidade, decretando a seguinte Constituição, que se cumprirá desde hoje em todo o País:

[...]

13) não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a lei poderá prescrever a pena de morte para os seguintes crimes:

a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro;

b) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania;

c) tentar por meio de movimento armado o desmembramento do território nacional, desde que para reprimi-lo se torne necessário proceder a operações de guerra;

d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição;

e) tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social;

f) o homicídio cometido por motivo fútil e com extremos de perversidade⁸.

⁸O texto foi alterado pela Lei Constitucional de 1938: 13) Não haverá penas corpóreas perpétuas. As penas estabelecidas ou agravadas na lei nova não se aplicam aos fatos anteriores. Além dos casos previstos na legislação militar para o tempo de guerra, a pena de morte será aplicada nos seguintes crimes: a) tentar submeter o território da Nação ou parte dele à soberania de Estado estrangeiro; b) atentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, contra a unidade da Nação, procurando desmembrar o território sujeito à sua soberania; c) tentar por meio de movimento armado o

[...]

§ 2º - Declarado o estado de emergência em todo o país, poderá o Presidente da República, no intuito de salvaguardar os interesses materiais e morais do Estado ou de seus nacionais, decretar, com prévia aquiescência do Poder Legislativo, a suspensão das garantias constitucionais atribuídas à propriedade e à liberdade de pessoas físicas ou jurídicas, súditos de Estado estrangeiro, que, por qualquer forma, tenham praticado atos de agressão de que resultem prejuízos para os bens e direitos do Estado brasileiro, ou para a vida, os bens e os direitos das pessoas físicas ou jurídicas brasileiras, domiciliadas ou residentes no País (BRASIL, 1937).

Outros aspectos de restrição ao estrangeiro, neste documento, podem ser vistos em associação com o exercício das atividades profissionais:

Art 150 - Só poderão exercer profissões liberais os brasileiros natos e os naturalizados que tenham prestado serviço militar no Brasil, excetuados os casos de exercício legítimo na data da Constituição e os de reciprocidade internacional admitidos em lei. Somente aos brasileiros natos será permitida a revalidação, de diplomas profissionais expedidos por institutos estrangeiros de ensino (BRASIL, 1937).

O período posterior à constituição é que será marcado por políticas migratórias influenciadas por fatores biologistas e eugenistas. Embora muito se fale de influências dos regimes nazistas, fascistas, a verdade é que as políticas eugenistas contaram com boa contribuição da ‘moderna ciência dos EUA’.

A Constituição de 1946 manteve a tradição já definida nos textos de 34 e 37 no que respeita aos princípios constitucionais de definição do brasileiro nato, e de naturalização. Os conteúdos de segurança nacional, limitação de quantidades de migrantes, foram abandonados. A Lei nº 818, de 1949, foi a norma regulamentadora da naturalização. O texto de 1946

desmembramento do território nacional, desde que para reprimi-lo se torne necessário proceder a operações de guerra;d) tentar, com auxílio ou subsídio de Estado estrangeiro ou organização de caráter internacional, a mudança da ordem política ou social estabelecida na Constituição; e) tentar subverter por meios violentos a ordem política e social, com o fim de apoderar-se do Estado para o estabelecimento da ditadura de uma classe social; f) a insurreição armada contra os Poderes do Estado, assim considerada ainda que as armas se encontrem em depósito; g) praticar atos destinados a provocar a guerra civil, se esta sobrevém em virtude deles; h) atentar contra a segurança do Estado praticando devastação, saque, incêndio, depredação ou quaisquer atos destinados a suscitar terror; (BRASIL, 1937).

afastou-se dos conteúdos das disposições anteriores, de ampla discricionariedade do Executivo na atribuição da nacionalidade brasileira e, tal qual a Constituição, afastou-se de conteúdos como *segurança e interesses nocivos* ao país. Confrontando-se o sistema constitucional e legal de 1946 com os anteriores, de 34 e 37, houve a desconcentração das formas limitadoras da inclusão na nacionalidade brasileira. Todavia, o artigo 143 da constituição de 1946, embora fosse artigo não relacionado à aquisição de nacionalidade, disciplinou a possibilidade de expulsão do estrangeiro nocivo à ordem pública.

O texto de 1967 manteve a linha geral dos princípios de nacionalidade e de naturalização das anteriores constituições de 1934, 37 e 46. A norma regulamentadora editada em 1980, o *Estatuto do Estrangeiro* – Lei nº 6.815 -, concentrou as disposições sobre a permanência do estrangeiro em território nacional – nas várias modalidades -, e também as formas de aquisição da nacionalidade. Ainda nesta lei encontram-se os conteúdos como, por exemplo, no ato de expulsão, que são guiados por expressões como *atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranqüilidade ou moralidade pública e a economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo à conveniência e aos interesses nacionais*, fundamentos para a expulsão do estrangeiro. Ainda a proibição de estrangeiros participarem de atividades políticas – art. 107.

Os textos de 1934 a 1967 mantiveram a linha geral de aquisição de nacionalidade e de permanência do estrangeiro em território nacional determinadas por conteúdos de segurança nacional (com ruptura no ordenamento de 1946). Outro aspecto marcante dos textos, a partir de 1934 em contraste com as duas constituições anteriores, foi a condensação de conteúdos de tutela da ordem econômica sob a principiologia da soberania econômica nacional. O reflexo do princípio de soberania nacional nos direitos de nacional encontrava-se na limitação de exercício de certas atividades econômicas por partes de estrangeiros, ou somente por brasileiros natos⁹.

O texto de 1988 manteve as disposições de nacionalidade e de naturalização (naturalização constitucional, sem excluir as anteriores formas legais da Lei nº 6.815). Interessa destacar que a Constituição de 88 adotou a distribuição de conteúdos com mais pronunciado destaque à natureza de direito fundamental do direito de nacionalidade: inseriu o capítulo dos direitos de nacionalidade no Título II, dos Direitos Fundamentais. De forma sumária, a Constituição adotou principiologia de nacionalidade, naturalização, e de

⁹ Como a necessidade de percentuais de natos para os navios brasileiros; a propriedade à nacionais de empresas jornalísticas; o monopólio de atividades econômicas por nacionais.

prevalência aos direitos humanos – como é o art. 4º - mas, no início, com a recepção de normas infraconstitucionais limitadoras. Isso gera série de antinomias como: a impossibilidade do exercício dos direitos fundamentais sociais pelo estrangeiro (em virtude do conflito dos arts. 7º e 8º da Constituição com o art. 106, VII, da Lei nº 6.815; conflito da liberdade de trabalho com a expulsão por vadiagem).

A superação das normas infraconstitucionais ocorreu com a edição da Lei nº 13.445, que bem alinhada com as novas tendências de normatividade chama-se ‘lei de migração’. Com esta nova lei o sistema brasileiro volta aos graus de abertura e de incorporação/permanência de estrangeiros:

Art. 3º A política migratória brasileira rege-se pelos seguintes princípios e diretrizes:

I - universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos;

II - repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação;

III - não criminalização da migração;

IV - não discriminação em razão dos critérios ou dos procedimentos pelos quais a pessoa foi admitida em território nacional;

V - promoção de entrada regular e de regularização documental;

VI - acolhida humanitária;

VII - desenvolvimento econômico, turístico, social, cultural, esportivo, científico e tecnológico do Brasil;

VIII garantia do direito à reunião familiar;

IX - igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares;

X - inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas;

XI - acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social;

XII - promoção e difusão de direitos, liberdades, garantias e obrigações do migrante;

XIII - diálogo social na formulação, na execução e na avaliação de políticas migratórias e promoção da participação cidadã do migrante;

XIV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas;

XV - cooperação internacional com Estados de origem, de trânsito e de destino de movimentos migratórios, a fim de garantir efetiva proteção aos direitos humanos do migrante;

XVI - integração e desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço;

XVII - proteção integral e atenção ao superior interesse da criança e do adolescente migrante;

XVIII - observância ao disposto em tratado;

XIX - proteção ao brasileiro no exterior;

XX - migração e desenvolvimento humano no local de origem, como direitos inalienáveis de todas as pessoas;

XXI - promoção do reconhecimento acadêmico e do exercício profissional no Brasil, nos termos da lei; e

XXII - repúdio a práticas de expulsão ou de deportação coletivas (BRASIL, 2017).

4 Conclusões

As linhas gerais da evolução dos estados nacionais podem ser aplicadas à história constitucional brasileira. Todavia, as fases de ampliação de afirmação identitária e cultural nacional, e de universalização igualitária dos direitos políticos aos nacionais ocorrerá de forma tardia no sistema constitucional brasileiro. Somente no constitucionalismo pós 30 estas características se afirmam.

As duas constituições novecentistas, de 1824 e 1891, adotaram textos de abertura à incorporação de estrangeiros e à aquisição de nacionalidade pelos estrangeiros. Da história constitucional brasileira, foram aquelas constituições que apresentaram a maior abertura para a aquisição de nacionalidade e a permanência do estrangeiro— quadro 1, itens 3º ao 6º, do tópico 2 deste texto..

As constituições de 1934 e 1937, consagraram normas constitucionais, e também correspondentes normas infraconstitucionais, de limitação da aquisição da nacionalidade e da permanência do estrangeiro no território nacional. As duas podem ser consideradas afiliadas ao modelo oriental (2º modelo, quadro 2, item 2 deste texto). A Constituição de 1967 embora não trouxesse no texto explícitas normas de limitação da nacionalidade, adotou norma infraconstitucional de limitação da aquisição da nacionalidade e da permanência do estrangeiro no território nacional. A constituição de 1967, embora na base de princípios do texto constitucional não apresentasse formas de restrição, a legislação infraconstitucional era refratária à permanência do estrangeiro no território nacional e estruturada nos parâmetros de segurança nacional, portanto também afiliada ao modelo oriental (2º modelo, quadro 2, tópico 2 deste texto; itens 3º ao 6º do quadro 1, tópico 2 deste texto).

As constituições de 1946 e 1988 apresentam menor carga limitadora da nacionalidade se comparadas às pretéritas da sua vigência – 34 e 37 à de 46, 67 à de 88 –. A constituição de 1988 mantém em algum grau a legislação infraconstitucional restritiva da permanência do estrangeiro, recepcionada do ordenamento anterior. A constituição de 1946 foi de abertura mas dispunha de normas restritivas da permanência do estrangeiro no território nacional (que consagrava ampla margem discricionária à autoridade nacional para dispor sobre a permanência do estrangeiro). Portanto, as constituições de 1946 e de 1988 apresentam-se como formas oscilantes entre os dois modelos.

5 Bibliografia

- ANDERSON, T. **Comunidades imaginadas**. São Paulo: Cia das letras, 1991.
- BEDE, S. **The Ecclesiastical History of the English Nation (and Lives of Saints and Bishops)**. 2011 - versão ebook. ed. Londres: J. M. Dent, 1916.
- BOBBITT, P. **A guerra e a paz na história moderna. O impacto dos grandes conflitos e da política na formação das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.
- BRASIL. Constituição de 1824. **Planalto legislação**, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 21 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição de 1891. **Planalto legislação**, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 21 mai. 2017.
- BRASIL. Decreto nº 19.482, de 12 de Dezembro de 1930. **Câmara dos Deputados**, 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>>. Acesso em: 19 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição de 1934. **Planalto legislação**, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 18 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição de 1937. **Planalto legislação**, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 20 mai. 2017.
- BRASIL. Lei nº 13.445. **Planalto - legislação**, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 18 jun. 2018.

- CASTORIADIS, C. **Figuras do pensável - as encruzilhadas do labirinto**. São Paulo: Paz e terra, v. 4, 2002.
- COULANGES, F. D. **A cidade antiga**. São Paulo : Hemus, 1975.
- DICKINSON, J.; LEE, R. H. **Empire and Nation: Letters from a Farmer in Pennsylvania; Letters from the Federal Farme**. Indianapolis: Liberty Fund, 1962.
- DUNGACIU, D. **East and West and the mirror of nature. Nationalism in West and East Europe. Essentially Different? IWM - A decade of transformation**. Viena: IWM. 1999.
- FIORI, J. L. **Estados, moedas e desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GELLNER, E. **Nacionalismo e democracia**. Brasília: Unb, 1981.
- HOBBSBAWN, E. **Nações e nacionalismo desde 1780**. São Paulo: Paz e terra, 1990.
- KOHN, H. **The idea of nationalism**. Nova Iorque: Macmillan, 1946.
- MILLOT, J. Les hommes sont-ils égaux? L'égalité des peuples. **E n c y c l o p é d i e d e l ' h o m m e**, 1939. Disponível em: <http://www.reseau-regain.net/EgalitePDF_file/EgalitePDF_files/2Au54aCZEgalitePeuples.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2017.
- SAND, S. **A invenção do povo judeu**. São Paulo: Benivrá, 2011.
- SODRÉ, N. W. **Quem é o povo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- ZAGREBELSKY, G. **El derecho dúctil**. 8. ed. ed. Madri: Trotta, 2008.

Submetido em 02.01.2019

Aceito em 21.10.2019