

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
ESPECIALIZAÇÃO “O NOVO DIREITO INTERNACIONAL” DIREITO  
INTERNACIONAL PÚBLICO E PRIVADO E DIREITO DA INTEGRAÇÃO

ÊMILY DE AMARANTE PORTELLA

DIREITOS POLÍTICOS DOS IMIGRANTES NO BRASIL

Porto Alegre  
2016

Êmily de Amarante Portella

## DIREITOS POLÍTICOS DOS IMIGRANTES NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como pré-requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Internacional Público e Privado e Direito da Integração da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Joséli Fiorin Gomes

Porto Alegre  
2016

## **AGRADECIMENTOS**

Ao concluir mais uma etapa da minha breve jornada acadêmica, agradeço, primeiramente, a meus pais, Afonso e Rosane que sempre iluminaram meus caminhos com afeto e dedicação para que eu pudesse seguir em busca dos meus sonhos. É difícil mensurar em palavras o quão grata sou por ter o apoio incondicional e o amor de vocês. Espero que um dia sintam tanto orgulho de mim quanto eu sinto de vocês. O meu sucesso é mero reflexo das suas atitudes, por isso esta conquista é nossa.

Igualmente, agradeço ao meu irmão Emilhano, pelas brigas, pelas risadas e por ensinar-me desde pequena a compartilhar e ter compaixão.

Agradeço a todos professores que estiveram presentes ao longo da minha trajetória acadêmica, em especial a minha querida orientadora Joséli Fiorin Gomes, que sempre foi prestativa, auxiliando nas dúvidas, propondo metodologia, emprestando material bibliográfico, respondendo e-mails rapidamente e sendo muito atenciosa, apesar dos prazos apertados. O mundo precisa de mais mestres como a senhora, humildes, gentis e motivadores.

Por fim, agradeço a todos os amigos pelo companheirismo e cumplicidade, mesmo que alguns estejam distantes fisicamente. Em especial as queridas Adriana, Alinne e Pâmela, por compartilharem comigo os devaneios e anseios da vida de uma pós-graduanda; aos queridos Fábio e Junior, meus companheiros da CEU II, por aguentarem minhas queixas, piadas ruins e “zoeiras”; as queridas Bibiana, Kwanhui e Luísa pelos sorrisos e conselhos. Todos vocês deram sentido à frase de que a felicidade só é real quando é compartilhada.

## RESUMO

No Brasil, conforme a Constituição e Estatuto do Estrangeiro, imigrantes não podem votar, apenas brasileiros. O presente trabalho tem como objetivo analisar a legislação migratória brasileira, dando enfoque no problema da não concessão de direitos políticos aos imigrantes, bem como estudar a importância desses direitos na construção de uma cidadania mais inclusiva. Além disso, objetiva analisar os reflexos na vida de um imigrante e as consequências de uma não autorização legislativa - como é a atual - frente aos Direitos Humanos. Analisar-se-ão, nesse contexto, as propostas de emenda à Constituição que tramitam no Congresso há anos e possuem diferentes visões e proposições sobre a temática.

**Palavras-chave:** Cidadania, direitos humanos, direitos políticos, imigrantes, política migratória brasileira.

## **ABSTRACT**

In Brazil, according to the Constitution and the Foreign Statute, immigrants can't vote, only Brazilians. This aims to analyze the Brazilian immigration law by focusing on the problem of not granting political rights to immigrants and study the importance of these rights in building a more inclusive citizenship. In addition, it aims to analyze the impacts on the life of an immigrant and the consequences of a non-legislative authorization - as is it currently - in face to the Human Rights. In this context, will be analyzed the proposed amendments to the Constitution that pass in Congress for years and have different views and proposals on the subject.

**Key-Words:** Citizenship, human rights, political rights, immigrants, Brazilian migration policy.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
CONARE	Comitê Nacional para os Refugiados
CONIg	Conselho Nacional de Imigração
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PIDCP	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos
PNUD	Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento
(PSDHM)	Plano Sul-Americano de Desenvolvimento Humanos para as Migrações
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1 ESTADO, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E ELABORAÇÃO DE CONCEITOS.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1 Direitos Humanos, democracia e cidadania no contexto globalizado.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2 A dimensão política da cidadania e os direitos humanos de 1ª geração.....</b>	<b>18</b>
<b>1.3 A Reformulação do conceito de políticas públicas democráticas e a garantia de direitos .....</b>	<b>20</b>
<b>2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: MOBILIDADE HUMANA E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADANIA .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1 Subjetividade dos migrantes e a condição humana frente ao contexto migratório internacional .....</b>	<b>23</b>
<b>2.2 Pluralismo, Cidadania e Participação popular na formação de um Estado Democrático Brasileiro de Direito.....</b>	<b>27</b>
<b>3 O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL E NA TRANSFORMAÇÃO DA CIDADANIA: UM DESAFIO PARA A DEMOCRACIA INCLUSIVA.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1 Cidadania não-excludente, nacionalidade e o paradigma da mobilidade humana.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2 Política migratória brasileira e o voto como uma ferramenta de integração local e autonomia.....</b>	<b>40</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

O discurso político brasileiro vem sendo moldado, nos últimos anos, pela valorização dos ideais de multilateralismo, cooperação e principalmente, de promoção da paz. É nesta conjuntura que a influência do Direito Internacional e das instituições internacionais recebe destaque no exercício das atividades diplomáticas brasileiras, já que acaba por proporcionar ao país, um quadro favorável para uma possível efetivação da inserção internacional política, econômica e social, principalmente, no âmbito regional. Nos últimos anos, a ascensão e a estabilidade econômica do país possibilitaram a concepção de um cenário favorável, receptível e promissor. Conseqüentemente, este cenário incentivou à atração de um maior fluxo de imigrantes às terras brasileiras. Insere-se neste contexto, a proposta de discussão do presente trabalho: a política migratória brasileira e os direitos políticos dos imigrantes.

A fim de fazer uma análise da postura brasileira quando da restrição dos direitos políticos aos imigrantes, este trabalho se apresenta em três capítulos. O primeiro, *Estado, Democracia e Direitos Humanos: Considerações teóricas e elaboração de conceitos*, aborda, inicialmente, a temática dos direitos humanos e sua importância no plano internacional, simultaneamente, trabalha-se com a interligação dos conceitos de democracia e cidadania sob a perspectiva do tema migratório. O capítulo além de discorrer sobre a dimensão política da cidadania e sua relação com os direitos humanos de 1ª geração, versa sobre a discussão de uma possível reformulação do conceito de políticas públicas democráticas e a garantia de direitos.

O segundo capítulo, *Migrações Internacionais: Mobilidade Humana e a Construção do Direito à Cidadania*, inicia discutindo sobre a condição de subjetividade e vulnerabilidade dos migrantes no contexto migratório internacional. Ademais, são trabalhados, conjuntamente, os conceitos de Pluralismo, Cidadania e Participação popular na formação de um Estado Democrático Brasileiro de Direito.

No terceiro capítulo, *O Papel dos Direitos Humanos na Construção de uma Nova Política Migratória no Brasil e na Transformação da Cidadania: Um desafio para a democracia inclusiva*, faz-se menção à discussão da construção de uma Cidadania brasileira não-excludente, analisando os reflexos do conceito de

nacionalidade bem como os modelos de governabilidade migratória adotados Estados. A partir desta conjuntura, é delineada a problemática do Estatuto do Estrangeiro e do aparato legislativo migratório brasileiro na consideração do o voto como uma ferramenta de integração local e autonomia.

Destarte, nas *Considerações Finais*, ao se fazer uma análise do antagonismo da relação entre a securitização do tema imigratório e uma abordagem humanista, está se propondo uma discussão a respeito da posição adotada pelo Brasil, como sendo um país democrático que se orienta sob a égide de um discurso de valorização dos direitos humanos e do pluralismo político. A partir disso, serão discutidos os projetos de lei referentes à atualização da legislação migratória brasileira, as propostas de emendas constitucionais referentes ao sufrágio, bem como a interpretação e seus respectivos impactos na sociedade civil.

Na busca de analisar a postura do Brasil, o presente trabalho pretende discutir o porquê de o exercício do sufrágio, considerado um direito humano fundamental, encontrar-se limitado aos nacionais, buscando, dessa forma, compreender a necessidade dos direitos políticos como fundamentais ao processo de efetiva inserção do imigrante à sociedade brasileira.

## 1 ESTADO, DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E ELABORAÇÃO DE CONCEITOS

Ao se abordar a questão dos movimentos migratórios, observa-se que novas funções são demandadas ao Estado, e principalmente, o reconhecimento do direito de ação do estrangeiro no espaço público de que é parte e que não é o espaço-tempo da cidadania. Nesta seara torna-se importante analisar os reflexos e o escopo das relações entre a globalização e direitos humanos, o Estado e o indivíduo, a participação e a cidadania, bem como a ampliação e/ou modificação de alguns conceitos dentro da lógica democrática.

### 1.1 DIREITOS HUMANOS, DEMOCRACIA E CIDADANIA NO CONTEXTO GLOBALIZADO

O processo de constituição e formulação dos Direitos Humanos é histórico e oriundo do reflexo de diferentes circunstâncias sócio-políticas e do reconhecimento de novos conteúdos e prioridades na agenda internacional. Insere-se nesta lógica, a concepção da setorização destes direitos em gerações ou dimensões<sup>1</sup>. Atrelados ao valor de liberdade encontram-se os direitos de 1ª geração, a cidadania civil e política; os de 2ª geração correspondem à cidadania social, econômica e cultural, os quais são ligados ao valor de igualdade. Os direitos de 3ª geração são os relacionados à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento e ao meio ambiente. Reflexos do contexto da globalização política são os direitos denominados de 4ª geração, os quais abarcam os direitos à democracia, informação e pluralismo. A respeito disto, considera-se que:

Os direitos de primeira geração ou de base liberal se fundam em numa separação entre estado e sociedade que permeia o contratualismo dos séculos XVIII e XIX. O Estado desempenha um papel de polícia administrativa por meio do Poder executivo e de controle, prevenção e repressão pelo Poder Judiciário de ameaça ou lesão. Dividem-se em direitos civis e direitos políticos [...] Os direitos políticos apresentam seu núcleo no direito de votar e ser votado, ao lado dos quais se reúnem outras prerrogativas que decorrem daquele status como o direito de postular um

---

<sup>1</sup>“Contra as tentações dos poderosos de fragmentar os direitos humanos em categorias, ou projetá-los em “gerações”, postergando sob pretextos diversos a realização de alguns destes (os direitos econômicos, sociais e culturais) para um amanhã indefinido, insurge-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos, afirmando a unidade fundamental de concepção e a indivisibilidade de todos os direitos humanos”. (TRINDADE, 1997, p.24)

emprego público, de ser jurado ou testemunha, de prestar o serviço militar e até de ser contribuinte. Os direitos de segunda geração correspondem aos direitos sociais, econômicos e culturais que resultam da superação do individualismo possessivo decorrente das transformações econômicas e sociais ocorridas no final do século XIX e início do século XX. (GUERRA, 2012, p.50).

A temporalidade é uma característica sempre presente quando se trata sobre a matéria de Direitos Humanos. Isto é demonstrado por meio de sua projeção no cenário internacional e no alargamento do seu escopo. Observa-se, dessa forma, que estes direitos não são definitivos, isto é, exigem constantemente o reconhecimento de situações novas, bem como a moldagem de novos instrumentos de resguardos e efetivação de situações já consolidadas. Como assinala Beitz (2012), a prática dos direitos humanos não é uma prática social madura, mas sim discursiva e emergente. Tendo em vista isto, observa-se que:

Os direitos humanos, como um conjunto de valores históricos básicos e fundamentais, que dizem respeito à vida digna jurídico-político-psíquico-físico-econômica e afetiva dos seres e de seu habitat, tanto daqueles do presente quanto daqueles do porvir, surgem sempre como condição fundante da vida, impondo aos agentes político-jurídico-econômico-sociais a tarefa de agirem no sentido de permitir e viabilizar que a todos seja consignada a possibilidade de usufruí-los em benefício próprio e comum ao mesmo tempo. (MORAIS, 2004, p.123)

Com vistas de alcançar uma dignidade comum a todos, a importância do debate dos direitos humanos tanto no âmbito do Direito quanto no da política, é identificada no seu respectivo reconhecimento, proteção, respeito, salvaguarda e promoção:

Os direitos humanos devem ser entendidos como os processos sociais, econômicos, políticos e culturais que, por um lado, configuram materialmente- através de um processo de reconhecimento e de mediação jurídica- esse ato ético e político maduro e radical de criação de uma ordem nova; e por outro lado, a matriz para a constituição de novas práticas sociais, de novas subjetividades antagonistas, revolucionárias e subversivas dessa ordem global oposta absolutamente ao conjunto imanente de valores- liberdade, igualdade, solidariedade- que tantas lutas e sacrifícios tem sido necessários para sua generalização [...] o que convencionalmente denominamos direitos humanos não são meramente normas jurídicas nacionais ou internacionais, nem meras declarações idealistas ou abstratas, mas sim processos de luta que se dirigem abertamente contra a ordem genocida e antidemocrática do neoliberalismo globalizado<sup>2</sup>. (FLORES, 2004, p.101)

---

<sup>2</sup>No original: “Los derechos humanos deben ser entendidos como los procesos sociales, económicos, políticos y culturales que, por un lado, configuren materialmente- a través de procesos de reconocimiento y de mediação jurídica- ese acto ético y político maduro y radical de creación de un orden nuevo; y por otro lado, la matriz para la constitución de nuevas practicas sociales, de nuevas subjetividades antagonistas, revolucionarias y subversivas de esse orden global opuesto

Nota-se que, dentro do âmbito dos Direitos Humanos, o advento da adoção de inúmeros documentos internacionais de proteção acabou por ultrapassar as noções tradicionais de soberania e interesse dos Estados. Isto é, ao ratificar uma convenção internacional sobre direitos humanos, participar de organizações regionais competentes na matéria e, principalmente, por ser membro da Organização das Nações Unidas (ONU), os Estados abdicam soberanamente de uma parcela da soberania, em sentido tradicional, obrigando-se a reconhecer o direito da comunidade internacional de observar e, conseqüentemente, opinar sobre sua atuação interna, sem contrapartida de vantagens concretas<sup>3</sup>:

É evidente que nenhum documento, seja com caráter de recomendação, como as declarações e convenções geradas no âmbito da ONU, seja com força legal, como as Constituições nacionais, tem a capacidade de, por si só, garantir a plena vigência e eventual universalização dos direitos nele reconhecidos. Historicamente, o surgimento de novos direitos foi sempre precedido de lutas sociais e políticas, muitas vezes custosas, com rupturas revolucionárias, para se chegar a sua conquista. E depois de formalmente reconhecidos, ainda que fruto de uma correlação política favorável- mas que, via de regra, não elimina material e simbolicamente as forças que resistiam ao seu reconhecimento- os direitos também não têm a capacidade de alterar imediatamente a realidade. (VENTURINI, 2010, p.12)

O caráter de aperfeiçoamento dos direitos humanos de acordo com as necessidades históricas é fruto do objetivo de construção contínua, pela universalização dos direitos humanos e pela observância efetiva e cotidiana de direitos em tese já conquistados, assim como o processo de afirmação de novos direitos. No que diz respeito à seara brasileira, verifica-se que a percepção da opinião pública sobre direitos humanos é hoje predominantemente positiva, tendo em vista a participação de novos sujeitos neste cenário aliado a uma crescente

---

absolutamente al conjunto inmanente de valores- libertad, igualdad, solidariedad- que tantas luchas y sacrificios han necesitado para su generalización. [...] lo que convencionalmente denominamos derechos humanos no son meramente normas jurídicas nacionales o internacionales, ni meras declaraciones idealistas o abstractas, sino procesos de lucha que se dirijan abiertamente contra el orden genocida y antidemocrático del neoliberalismo globalizado". (FLORES, 2004, p.101)

<sup>3</sup> "Se, na consideração dos Direitos Humanos, os ocidentais privilegiam o enfoque individualista, e os orientais e socialistas o enfoque coletivista, se os ocidentais não dão mais atenção às liberdades fundamentais e os socialistas os direitos econômicos e sociais, os objetivos teleológicos de todos são essencialmente os mesmos. O único grupo de nações que ainda tem dificuldades para a aceitação jurídica de alguns dos direitos estabelecidos na Declaração Universal e sua adaptação às respectivas legislações e práticas nacionais é o dos países islâmicos, para quem os preceitos da lei corânica extravasam o foro íntimo, religioso, dos indivíduos, com incidência no ordenamento secular da comunidade. Embora diferentes escolas muçulmanas defendam diferentes soluções para esse problema, o que tem funcionado na prática, em nível geral de compatibilização jurídico-religiosa, é a concepção dos direitos humanos como um núcleo essencial de direitos, que permite diferenças na forma de sua aplicação". (ALVES, 2003, p. 5).

consciência de direitos. Neste ponto é válido mencionar também que a emergência dos direitos humanos após a 2ª Guerra Mundial é interpretada, muitas vezes, como uma espécie de revolução, haja vista que conduziu o indivíduo ao primeiro plano do direito internacional e o cidadão a um domínio antes reservado exclusivamente aos Estados.

Ao dar seguimento à lógica do processo de homogeneização, desterritorialização, transformação, e fragmentação das identidades coletivas, o fenômeno da globalização e todos os conceitos abarcados por ela recebem destaque quando se considera que esta é, na verdade, uma mistura complexa de fenômenos contraditórios, onde são interpelados subjetividades e tradições, mudanças globais e locais:

A globalização redimensionou as noções de espaço e tempo [...] O global e o local se interpenetram e se tornam inseparáveis. O global investe o local, o local impregna o global. Não se trata mais de duas instâncias autônomas que se relacionam de uma determinada maneira, influenciando-se reciprocamente, mas mantendo cada uma sua identidade. Trata-se agora de um processo que engloba, em seu movimento, o local e o global combinados. (VIEIRA, 2004, p.71)

O fenômeno da globalização é analisado por várias óticas, as quais destacam seus avanços e suas debilidades. Para Giddens (1990), a globalização é vista como um processo de intensificação de relações sociais em escala mundial que ligam localidades distantes de tal maneira, que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo muitas milhas de distância e vice-versa. Algumas interpretações observam a globalização não é incompatível com a diversidade cultural, podendo coexistir com a heterogeneidade e pluralidade das diversas culturas existentes no planeta. Outras compreendem que esse processo é um mal econômico que possui consequências nocivas para os países mais pobres em vias de desenvolvimento<sup>4</sup>.

Nesse contexto, é importante que se considere o espaço da democracia, em virtude do concomitante processo de desterritorialização e reterritorialização,

---

<sup>4</sup> “O processo de globalização é assimilado por alguns autores à ocidentalização do mundo efetuado pela era moderna, com a expansão do capitalismo sob as formas coloniais, neocoloniais e imperialistas de dominação econômica e política [...] Para outros, é fenômeno recente, pelo menos em sua fase atual. Caracteriza-se, entre outras coisas, pelo fim da Guerra Fria e da bipolaridade entre EUA e URSS, surgimento dos “novos movimentos sociais” (ecológicos, étnicos, de mulheres), descentralização da produção desterritorialização das empresas multinacionais, fragmentação das grandes ideologias e das grandes visões de mundo na multiplicidade “pós-moderna”, surgimento das primeiras manifestações de uma sociedade civil mundial e de uma cidadania planetária”. (VIEIRA, 2004, p.71)

arraigado na complexidade das relações contemporâneas, não se restringindo aos limites geográficos do Estado-Nação, mas incluindo o espaço internacional, comunitário, além das experiências locais<sup>5</sup>. À medida que a sociedade global relativiza o papel da soberania dos Estados, novas identidades reflorescem e percebe-se o ressurgimento de nacionalismos, regionalismo, etnicismos, e fundamentalismos no cenário global. Conforme destaca Ianni (1995) a globalização não se caracteriza por ser um processo homogêneo, mas sim de diferenciação em outros níveis, diversidades com outras potencialidades, desigualdade e outras forças.

Deve-se observar uma inevitável correspondência entre os Direitos Humanos e a Democracia, posto que, se esta se enfraquece são aqueles os primeiros e principais prejudicados, onde, em muitas situações, explicita-se a incapacidade de as instituições democráticas enfrentarem a força não repercute unicamente no âmbito dos Direitos Humanos civis e políticos, mas todas as suas gerações<sup>6</sup>:

O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem e passa a agir simbolicamente como fomentador da participação pública quando o democrático qualifica o Estado, o que irradia os valores da democracia sobre todos os seus elementos constitutivos e, pois, também sobre a ordem jurídica. E mais, a ideia de democracia contém e implica, necessariamente, a questão da solução do problema das condições materiais de existência. (MORAIS, 2004, p.124).

Como consequência do encadeamento da globalização, a consolidação da democracia como modalidade política ideal enfrenta muitos desafios. O sistema democrático não pode ser pomenorizado e simplificado a apenas um status de regime político com partidos e eleições livres; ele é, sobretudo, uma forma de existência social. Uma sociedade democrática é aquela que constantemente permite a criação de novos direitos conforme as necessidades demandadas da sociedade.

Ao se aplicar a ideia, nos moldes da Constituição Federal (1988), de que a democracia consubstancia-se no fato de que todo o poder do Estado emana do

---

<sup>5</sup> A mobilidade foi facilitada por mudanças políticas, econômicas e culturais, bem como por avanços tecnológicos nos setores de transportes e comunicações, que caracterizam a era da globalização. As migrações são, assim, aspecto central da globalização, componente integral de espaços globais, que se tornaram interdependentes. (FONTES, 2015, p.49).

<sup>6</sup> (GÓMEZ, 2000, p. 131)

povo, percebe-se que a origem do poder não se encontra no Estado, mas sim no povo, isto é, o poder estatal não está no povo, mas emana dele.

Como observam Hammes e Pellegrini<sup>7</sup> (2010), historicamente, a palavra cidadania foi arraigada ao preceito de participação política do indivíduo como sujeito de direitos e deveres frente sua comunidade, obviamente com variações de interpretação nas diferentes sociedades e contextos culturais.

A República Moderna não inventou o conceito de cidadania que, na verdade, origina-se na República Antiga. A cidadania em Roma, por exemplo, é um estatuto unitário pelo qual todos cidadãos são iguais em direitos. Direito de estado civil, de residência, de sufrágio, de matrimônio, de herança, de acesso à justiça, enfim, todos os direitos individuais que permitem acesso ao direito civil. Ser cidadão é, portanto, ser membro de pleno direito da cidade, seus direitos civis são plenamente direitos individuais [...] Mas ser cidadão também é ter acesso à decisão política, ser um possível governante, um homem político. Ele tem direito não apenas a eleger representantes, mas a participar diretamente na condução dos negócios da cidade. É verdade que em Roma nunca houve um regime verdadeiramente democrático. Mas na Grécia os cidadãos atenienses participavam das assembleias do povo, tinham plenas liberdade de palavra e votavam as leis que governavam a cidade- a polis- tomando decisões políticas. (VIEIRA, 2004, p.27-28)

Mesmo que o crescimento exacerbado da cidadania tenha acontecido simultaneamente ao processo do desenvolvimento capitalista, buscou-se a manutenção da ideia de igualdade básica, já a cidadania constitui um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Para Pinsky (2005, p.19), “a cidadania autêntica pode ser equiparada a um contrato social, onde os sujeitos têm direitos e obrigações recíprocas, deve-se pensar no bem-estar da coletividade, razão pela qual o contrato passa a ter o interesse público sobre o privado, onde não basta apenas a vontades dos contratantes”. Nesse ponto cabe salientar que na antiguidade, opostamente ao cidadão, o homem era um ser sem direitos, visto que muitos não se enquadravam na categoria de “cidadão” (mulheres, estrangeiros e escravos). Já na modernidade, o homem tornou-se sujeito de direitos não apenas como cidadão, mas também como homem. Ao se refletir sobre a construção da cidadania moderna, é válido analisar que esta enfrentou uma série de

---

<sup>7</sup> (HAMMES e PELLEGRINI, 2010, p.310).

transformações problemáticas que acabaram por pressionar o Estado e o Governo na sua redefinição<sup>8</sup>.

Outro princípio relevante que deve ser analisado conjuntamente à cidadania é a nacionalidade, já que esta reconfigurou e remodelou sua definição. Ressalta-se neste quesito que o princípio da nacionalidade versa que a nação precede a cidadania, pois é no quadro da comunidade nacional que os direitos civis podem ser exercidos. Desse modo, o exercício da cidadania fica confinado ao espaço territorial do Estado.

Assim, considera-se a cidadania como o resultado de um longo processo histórico em constante evolução, que no ocidente inicia a partir do século XVIII com a conquista de direitos civis expressos na igualdade ante a lei e pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, se afirma no século XIX em virtude do sufrágio universal e se impõe definitivamente no início do século XX com a conquista dos direitos econômicos e sociais.

À vista disso, implica-se que a noção de cidadania nos moldes clássicos seja revisitada, tanto no seu conteúdo quanto seus espaços de expressão. Isto ocorre devido ao fato de não mais se encontrar compatibilidade com os pressupostos e as consequências geradas pelo processo de globalização. Dentro desta conjuntura, assiste-se a formação de uma espécie de democracia e de uma cidadania multifacetadas e multipolarizadas. Além de objetivar ampliar o rol de direitos civis, políticos e sociais e suas respectivas garantias para a seara internacional, a democracia e a cidadania atuam na constituição de deveres éticos que transcendam as fronteiras geográficas, ideológicas, raciais e culturais:

É preciso saber conjugar e materializar as práticas e conteúdos da cidadania e da democracia no tradicional espaço nacional da modernidade e do Estado Nação, com o espaço regional/comunitário, produto das aproximações integracionistas/comunitárias, além de expandi-las para o espaço supranacional, seja identificando-o com o espaço das relações privadas, seja com o espaço das relações interestatais, bem como compartilhar do esforço de forjar um espaço local/participativo, onde haja

---

<sup>8</sup> “A primeira é a edificação do Estado, a separação das instituições políticas e da sociedade civil no interior de territórios mais vastos. [...] O segundo problema é o regime de governo. O ideal republicano retomado pelo Renascimento é inseparável da isonomia e igualdade. Ele só se realiza em governos democráticos ou em governos mistos, onde existe certo arranjo entre a aristocracia e a democracia, como ocorreu nas cidades gregas e romanas. [...] O terceiro problema é que a sociedade pagã, politeísta e escravagista da Antiguidade nunca inscreveu o Homem no direito: os direitos humanos são inexistentes. A escravidão é incompatível com os princípios cristãos da dignidade igual dos homens perante Deus e com os direitos do homem que surgiram no final do século XVIII no bojo das Revoluções Americana e Francesa”. (VIEIRA, 2004, p.29).

uma transformação radical nas fórmulas das práticas cidadãs e democráticas aproximando e autonomizando autor e sujeito das decisões. (GÓMEZ, 2000, p.134)

Seguindo esta lógica, quando plenamente inserida no estado democrático de direito, a cidadania oferece aos cidadãos iguais condições de existência, o gozo atual de direitos e a obrigação do cumprimento de deveres, sejam eles direitos fundamentais e de participação ou deveres de colaboração e solidariedade. Desse modo, a cidadania se faz necessária para o desenvolvimento linear do direito como fonte de integração social, de justiça e igualdade de todos. Conforme salienta Cagliari (2010, p.229) “Ao tomar a cidadania como elemento integrador e igualitário entre os atores sociais, ela produz uma ação inclusiva de um sujeito no conjunto social, assim, ela é a forma mais apropriada para enfrentar as ações de exclusão”.

Nesse sentido, observa-se que a cidadania pode assumir, simultaneamente, um caráter de status e como objeto de direito fundamental das pessoas:

A cidadania como status do sujeito, um direito a ter direitos, é indispensável para a concretização da democracia. Ela é um corolário do princípio democrático, pois reforça a dimensão do poder emanado pelo povo e nele fundamentado, como fonte de sua legitimação [...] A cidadania definida pelos princípios da democracia e do pluralismo político, constitui-se na criação de espaços sociais de canalização do conflito e da luta (movimentos sociais) e na fixação de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, diferencia-se da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente gerador de direitos para abrir novos espaços de participação política. (GUERRA, 2012, p. 62)

No tocante à relação entre a cidadania e à nacionalidade, é válido considerar que esta dinâmica é configurada em uma arena conflituosa do pensamento conservador e o pensamento progressista. A visão conservadora é extremamente limitadora e vincula o conceito de cidadania ao conceito de nação, por meio do qual só são considerados cidadãos aqueles nacionais de determinado país, ou seja, são excluídos os imigrantes e os estrangeiros residentes do país. Aqui, a cidadania é vista como relação de filiação, de sangue, entre os membros de uma Nação. Por outro lado, no parecer da visão progressista, a cidadania está fundada não na filiação, mas no contrato<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>No plano jurídico, há dois pólos opostos de definição de nacionalidade que determinam as condições de acesso à cidadania. O primeiro é o jus soli, um direito mais aberto que facilitou a imigração e a aquisição de cidadania. Pelo jus soli, é nacional de um país quem nele nasce. O

Tendo em vista que os direitos humanos no plano internacional não estão mais circunscritos a uma proteção restrita dos Estados, que os fluxos migratórios transformam a composição da população nacional e que a globalização incrementa, intensifica e acelera as conexões globais e regionais, constata-se que a ideia de cidadania já não pode mais ser unicamente associada ao estado nacional. Ou seja, a cidadania fundada na nacionalidade tornou-se um obstáculo à igualdade e à liberdade de todos os indivíduos. Nesse contexto, com vistas de reformulação do conceito de cidadania, várias abordagens propõem que o local de residência, e não mais a nacionalidade, seja o fundamento da cidadania.

Aliada à conversão do cidadão como agente reivindicante de novos direitos, a reformulação do princípio de cidadania demanda a extensão dos processos de realização democrática, aplicando novos instrumentos e mecanismo de acesso do povo à condução do poder público, sem prejuízo dos recursos democráticos tradicionais:

Recentes concepções mais democráticas procuram dissociar completamente a cidadania da nacionalidade. A cidadania teria, assim, uma dimensão puramente jurídica e política, afastando-se da dimensão cultural existente em cada nacionalidade. A cidadania teria uma proteção transnacional, como os direitos humanos. Por esta concepção, seria possível pertencer a uma comunidade política e ter participação independente da questão de nacionalidade [...] Cabe lembrar que os problemas enfrentados pela humanidade e o planeta atravessam fronteiras e tornam-se globais com o processo de globalização que se acelera neste final do século XX. Questões como a produção, comércio, capital financeiro, migrações, pobreza, danos ambientais, desemprego, informatização, telecomunicações, enfim, as grandes questões econômicas, sociais, ecológicas e políticas deixaram de ser apenas nacionais, tornaram-se transnacionais. É nesse contexto que nasce hoje o conceito de cidadão do mundo, de cidadania planetária, que vem sendo paulatinamente construída pela sociedade civil de todos os países, em contraposição ao poder político do Estado e ao poder econômico do mercado. (VIEIRA, 2004, p.32)

Ao se conceber novas concepções de cidadania e de aprimoramento dos pressupostos democráticos<sup>10</sup>, a promoção de um processo de reconfiguração destes

---

segundo é o jus sanguinis, segundo o qual a cidadania é privativa dos nacionais e seus descendentes, mesmos que nascidos no exterior, enquanto que o filho de estrangeiro nascido no país será sempre estrangeiro". (VIEIRA, 2004, p. 31)

<sup>10</sup>Na obra "Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização", Canclini (1999) diz que a identidade nacional que possui base territorial e é quase sempre monolinguística foi construída em detrimento de outras identidades e tem caráter contrastivo em relação às demais nacionalidades. Consequentemente, esse tipo de identidade moderna "explodiu" e deu lugar a identidades pós-modernas marcadas pela transterritorialidade e multilinguística que se estruturaram menos pela lógica dos Estados do que pela dos mercados.

conceitos e seus reflexos na sociedade começa a ser desenhado. Desse modo, o fortalecimento da democracia, tanto no âmbito doméstico quanto no regional e global resulta na construção de um projeto de “cosmopolita”, viabilizado através das garantias institucionais e normativas.

## 1.2 A DIMENSÃO POLÍTICA DA CIDADANIA E OS DIREITOS HUMANOS DE 1ª GERAÇÃO

Durante o século XX a expansão dos debates e o reconhecimento dos direitos humanos como uma preocupação internacional, reforçou a ideia de que esses direitos necessitavam ser incorporados aos ordenamentos jurídicos dos Estados. A primeira geração destes direitos, que refletem o pensamento filosófico do século XVIII, com fulcro no princípio da liberdade são compreendidos, inicialmente, como direitos destinados a proteger o indivíduo das ingerências do Estado. O surgimento da ONU, em 1945, e da aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, o Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) propiciou um destaque maior a temática, por meio da adoção de inúmeros tratados internacionais e mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos:

### Artigo 21.º

Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.

Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do seu país.

A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos; e deve exprimir-se através de eleições honestas a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (Nações Unidas, Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

Aplicando-se o direito humano à participação política à seara da DUDH, nota-se que, conforme assinalam Carli e Carli (2010, p.327) “a incorporação desse direito pelas constituições democráticas representou um grande avanço em termos de direitos humanos, pois colocou o Estado como uma instituição em prol do interesse do povo e não o contrário”.

Dentro da concepção de Estado Democrático, a cidadania destaca-se como sendo a manifestação das prerrogativas políticas que um indivíduo possui, pois fundamenta o direito de participar, direta ou indiretamente, na gestão da sociedade,

criando direitos e obrigações<sup>11</sup>. De acordo com esta lógica, é fundamental que o exercício destas prerrogativas sejam efetivadas por meio da participação política, visto que na ausência de participação política, não se pode falar em uma democracia plena. Considera-se assim, que a existência da cidadania está condicionada à consciência de filiação a uma coletividade política, pois a democracia apoia-se na responsabilidade dos cidadãos de um Estado:

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, constitui-se na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa, na qual o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política [...] Esse tipo de concepção, fundada no dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos, superaria a visão liberal do modelo do cidadão patriota proposto para toda a sociedade, como se ela fosse homogênea e unidimensional. A cidadania, em decorrência, implicaria a ligação necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa. (VIEIRA, 2004, p.40)

Neste ponto pode-se fazer alusão à ideia elaborada por ARENDT (2005) em “A Condição Humana”, na qual os direitos humanos pressupõe a cidadania como um princípio, pois a privação da mesma repercute na condição humana, isto porque o ser humano privado de proteção conferida por um estatuto político esvazia-se da sua substância de ser tratado pelos outros como semelhante. Dessa forma, destaca-se que o primeiro direito humano é o direito a ter direito, o que só é possível mediante o pertencimento, pelo vínculo da cidadania, a algum tipo de comunidade juridicamente organizada e ser tratado dentro dos parâmetros definidos pelos princípios da legalidade.

Juntos, os direitos individuais e os coletivos formam um conjunto que abarcam os direitos civis, políticos e sociais. Dentre esses direitos, destacam-se os denominados políticos que, por sua vez, são os direitos que estabelecem o vínculo entre o particular e a sociedade estatalmente organizada. Conforme menciona Turatti (2010, p. 62), “para que o exercício da cidadania possa ser pleno são necessários que estejam presentes dois requisitos indispensáveis: liberdade e

---

<sup>11</sup>Direitos políticos são direitos humanos. Isto é, são universais e decorrem do reconhecimento da dignidade intrínseca de todo ser humano, sem quaisquer discriminações, a não ser, no caso das prerrogativas políticas, as exceções por critérios de responsabilidade por faixa etária ou condição de saúde mental. (BENEVIDES, 2010, p. 94)

democracia. Em não estando presentes, tais requisitos, estar-se-á diante da composição de uma pseudocidadania”.

Nesta perspectiva, Correa (2002, p.221) assinala que a “construção da cidadania deve permitir o acesso igualitário ao espaço público como condição de existência e sobrevivência dos homens enquanto integrantes de uma comunidade política”. Essas considerações enfatizam que a garantia dos direitos políticos assegura, por extensão, as mediações e os espaços públicos para a exigência dos demais. Desse modo, constata-se que as conquistas sociais só ocorrem quando são demandadas pelo povo, o qual deve pressionar o governo, por meio de dos movimentos e/ou organizações sociais, para que suas reivindicações sejam ouvidas e atendidas, resultando no exercício dos seus direitos políticos.

Seguindo esta lógica, a cidadania acaba por ser necessária para o desenvolvimento linear do direito como fonte de integração social, de justiça e igualdade de todos. Assim, ela produz uma ação inclusiva de um sujeito no conjunto social, constituindo-se na forma mais adequada no enfrentamento das ações de exclusão:

Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformam os direitos declarados formalmente em direitos reais. As lutas pela liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos sociais, os direitos chamados das “minorias”- mulheres, crianças, idosos, minorias étnicas e sexuais- e, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio. (VIEIRA, 2004, p.40)

Assim, pode-se notar que a participação social é uma necessidade fundamental do ser humano e sua ausência cria e recria antagonismos espaciais, degenerando-se em violência tanto na esfera pública quanto privada<sup>12</sup>.

### 1.3 A REFORMULAÇÃO DO CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DEMOCRÁTICAS E A GARANTIA DE DIREITOS

A partir de uma perspectiva transcultural e transdisciplinar, a capacidade regulatória do Estado acaba por exigir uma reformulação do conceito operacional

---

<sup>12</sup>A cidadania tem como pressuposto a nacionalidade, na medida em que todo cidadão é também nacional. Todavia, nem todo nacional é cidadão, o que pode acontecer caso um indivíduo não esteja em gozo dos direitos políticos, quer ativos, pautados na prerrogativa de eleger seus representantes para integrar os órgãos do estado, quer passivos, pautados na possibilidade de ser eleito. (VIEIRA, 1995, p.69).

dos direitos humanos, isto porque, o conceito de pessoa adquiriu conotação internacional. Dessa maneira, verifica-se a necessidade de uma ordenação das políticas públicas, no sentido de serem mais sensíveis às demandas da sociedade ao contar, inclusive com a participação sociedade civil na construção e materialização de um regime democrático de direito que forneça uma garantia eficaz dos direitos humanos, principalmente os fundamentais:

Não se pode olvidar da responsabilidade solidária, como um fato, requer a devida compreensão dos Poderes Públicos de que todos são responsáveis pela construção histórica de tremendas violações, exclusões e discriminações humanas que reproduzem numa constante “anticidadania”, ou seja, a existência de um fenômeno extremamente redutor da dimensão humana e foco de atos violentos num ciclo interminável e injusto. (GUERRA, 2012, p.71)

Esse processo corrobora para que seja elaborado um projeto de modalidade da política pública de longo prazo, objetivando enfrentar a raiz do problema e não os sintomas. É imprescindível destacar que a institucionalização de um princípio de universalidade humana em um documento de caráter supranacional constitui uma evidência de que estamos diante de um processo de desenvolvimento moral da espécie humana que, no entanto, não se manifesta necessariamente em cada indivíduo, nem no conjunto deles, e sim nas nossas instituições:

Portadoras de princípios e valores, as instituições políticas e os sistemas legais- para os quais tende a convergir para a substância ética das sociedades- grosso modo têm avançado com acréscimos de descentração, ampliando sucessivamente os titulares de cidadania. Exceções, retrocessos pontuais e inúmeras contradições à parte, instituições que ao longo da história foram comparativamente muito mais restritivas- hegemonicamente nacionalistas, etnocêntricas, racistas, patriarcais, misóginas e homofóbicas- avançam hoje em direção à universalização dos direitos, modificando ou minimizando as socioperspectivas restritivas e excludentes que antes carregavam. (VENTURINI, 2010, p.11).

Nessa acepção, a existência de certa desproporcionalidade na relação entre o reconhecimento e a garantia dos direitos, reflete no distanciamento entre a retórica e a ação quando da efetivação de novos direitos<sup>13</sup>. Sob essa perspectiva, fala-se no surgimento de um nova concepção de cidadania atuando conjuntamente à

---

<sup>13</sup>“Uma democracia com cidadania precária é fruto de Estados que são incompetentes para tornar efetivas suas próprias regulações. Mesmo que os direitos políticos sejam assegurados e respeitados, a cidadania é deficiente, especialmente no que se refere à garantia dos direitos humanos fundamentais às camadas populares e outros setores estigmatizados e excluídos, o que é, aliás, uma prerrogativa indispensável para a perfeita apreciação da condição cidadã.” (GUERRA, 2012, p.61).

promoção dos direitos humanos. Isto se dá, porque o conceito contemporâneo de cidadania, que, por sua vez, compreende a indivisibilidade e interdependência entre os direitos humanos, choca-se, constantemente, com os pressupostos de liberdade, de justiça política, social e econômica, de igualdade de chances e de resultados, e de solidariedade, a que se vinculam. Dessa forma, nota-se que:

O ideal democrático requer cidadãos conscientes e atentos à coisa pública, informados sobre os acontecimentos e capazes de optar entre as alternativas oferecidas pelas forças sociopolíticas e interessados em formas diretas ou indiretas de participação. As estruturas mais relevantes de participação democráticas estão inseridas nos mecanismos competitivos de forças políticas e geralmente, estão institucionalizadas nas normas que se relacionam com o preenchimento dos cargos públicos eletivos. Contudo, a participação não se resume apenas na escolha dos representantes, mas na participação que deve ser compreendida como democratização da sociedade. (GUERRA, 2012, p.44)

A partir destas considerações, constata-se que a ampliação da base da democracia substancial é importante para demonstrar que a garantia da liberdade e a abertura do processo político para a consideração de novos direitos, somente é possível se houver uma contribuição do povo. Esta deve ser assentada nas garantias de liberdade do exercício de sua expressão, tais como o direito de associação, de formação de partidos, dentre outros.

## **2 MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: MOBILIDADE HUMANA E A CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADANIA**

Recentemente, tem-se observado um aumento nos fluxos transfronteiriços em diversas regiões do mundo, concomitantemente, assiste-se ao estabelecimento de uma relativização da soberania dos Estados, dado ao cumprimento dos acordos internacionais com vistas à proteção e o reconhecimento dos direitos humanos de todos os indivíduos, dentro ou além das fronteiras.

As motivações pelas quais as pessoas decidem migrar variam desde o medo de perseguição, a pobreza, a busca por melhores condições de vida emprego e violações de direitos humanos. Ao se abordar a questão dos movimentos migratórios, observa-se que novas funções são demandadas ao Estado. Nesse contexto, a discussão sobre a possibilidade de reformulação das bases tradicionais de cidadania e nacionalidade se faz necessária pra que haja o reconhecimento do direito de ação do estrangeiro no espaço público de que é parte.

### **2.1 SUBJETIVIDADE DOS IMIGRANTES E A CONDIÇÃO FRENTE AO CONTEXTO MIGRATÓRIO INTERNACIONAL**

O Brasil, as dinâmicas migratórias e o mundo sofreram diversas transformações. Nesse contexto, insere-se a questão da reivindicação da “condição de sujeito” ao imigrante na estrutura moderna. Na obra de SAYAD (1998): “A Imigração ou os paradoxos da alteridade”, é realizada uma análise sobre o processo de imigração, o qual é definido como um como um processo de amplitude total, partindo das condições que levam à emigração até as formas de inserção do imigrante no país de destino. Ao estudar o tema imigração a partir do estudo de caso Argélia e França, o autor trata de inúmeras variáveis condicionantes que se revelam no processo de deslocamento do sujeito emigrante/imigrante. Nesse sentido, o imigrante vem servir como força de trabalho e passa a constituir um "problema" para o país que o utiliza. Sendo a necessidade do mercado de trabalho

circunstancial, o "imigrante" é considerado um ser "provisório", mesmo que esta provisoriedade dure mais por tempo indeterminado:

Um estrangeiro, segundo a definição do termo, é estrangeiro, claro, até as fronteiras, mas também depois que passou as fronteiras; continua sendo estrangeiro enquanto permanecer no país, mas apenas até as fronteiras. Depois que passou a fronteira, deixa de ser um estrangeiro comum para se tornar um imigrante. Se "estrangeiro" é a definição jurídica de um estatuto, "imigrante" é antes de tudo uma condição social. (SAYAD, 1998, p 243).

Dessa forma, a diferença estabelecida entre ser estrangeiro e ser imigrante, num dado plano nacional, é condicionada não por um estatuto jurídico, mas sim por uma condição social. O reconhecimento do espaço do imigrante pressupõe o chamado "direito de imigrar". Seguindo esta lógica, na obra "Direito de imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público" de REDIN (2013), observa-se que a constituição de uma identidade política diferente dos modelos tradicionais-codificados, não está atrelada à noção de pertencimento a uma comunidade política anterior, mas sim de ser participante de uma rede de produção que recria o espaço-público para além da fronteira. Nesta ordem política, o lugar da realidade humana é o é o da clandestinidade:

Essa condição é direcionada pelas legislações estatais que restringem o ingresso de imigrantes às condições de interesse nacional, bem como pela política estatal de segurança contra o ingresso e a permanência de estrangeiros fora das condições reguladas pelo Estado, as quais, em geral são disciplinadas administrativamente. [...] O Estado reconhece que esse estrangeiro é um sujeito de direitos humanos. No entanto, o impede de participar do espaço-público, como sujeito de seu próprio destino. (REDIN, 2013, p.209)

Observa-se também, a construção de uma "violência silenciosa", quando da segregação do humano pelo vínculo formal de cidadania, a qual é fruto da modernidade arraigada à ideia da vontade soberana. Paradoxalmente, a modernidade, que estrutura a concepção de "espaço público" na ordem jurídica e no Estado, inclui o estrangeiro pela exclusão.

Em relação à violação dos direitos humanos e as funções do Estado, apesar de os imigrantes serem agentes da produção de eventos geradores de um espaço-tempo transnacional projetado no espaço geográfico do Estado, não possuem espaço de reivindicação, para exercer o "seu direito a ter direitos". No que diz respeito à subjetividade e a vulnerabilidade dos imigrantes, percebe-se que:

Os migrantes nacionais de Estados menos favorecidos ou simplesmente ignorados pelas relações internacionais do Estado receptor ficam relegados a serem meros súditos na comunidade política [...] Acima de tudo, não se deve esquecer que muitos migrantes ficarão mais relegados a absoluta invisibilidade: aqueles que carecem de documentos que os permitem adquirir residência legal, cruzar fronteiras ou provar sua identidade<sup>14</sup>. (PEDROZA, 2013, p.26).

Nesse sentido, como assinala Redin (2013, p.82) “são estrangeiros sem voz no cenário internacional, não possuem espaço institucionalizado e, ainda que tivessem, é no Estado que ambientalmente esses sujeitos “não sujeitos” estão”. Desse modo, a arquitetura político-normativa dos direitos humanos assegurados nas variadas convenções internacionais, inspiradas na Declaração dos Direitos Humanos de 1948, segue o modelo das organizações sociopolíticas formatadas em estruturas de estado-nação, que historicamente legitimam um processo de apropriação do humano e da vida. A compreensão de que esses direitos são considerados como instrumentos político-filosóficos de libertação da pessoa contra as estruturas sociais de privação-dominância possuem controvérsias. Isto porque a formatação dos direitos humanos nos sistemas democráticos modernos pode estratificar preconceitos que conduzam à legitimação da “manutenção” da violência, agora não ostensiva, do Estado sobre a pessoa, pela aniquilação do político<sup>15</sup>.

Dentro da ótica de que os direitos humanos pressupõem escolhas públicas, e que estas implicam em um alto grau de participação do indivíduo na vida pública, pode-se fazer alusão ao pensamento de Hannah Arendt<sup>16</sup> na obra “A promessa da política”, onde essa participação requer a possibilidade do agir, do começar e do conduzir, visto que supõem capacidade humana de julgamento. Entretanto, a estrutura político-jurídica que restringe a participação do indivíduo na vida pública, por meio também do critério da cidadania, permite que o homem se refugie “num interior onde, na melhor das hipóteses, é possível a reflexão, mas não a ação e a mudança”. (ARENDR, 2009, p.160).

---

<sup>14</sup>No original: “Los migrantes nacionales de Estados menos favorecidos o simplemente ignorados por relaciones internacionales del estado receptor quedan relegados a ser meros súbditos en la comunidad política. [...] Encima de todo, no debe olvidarse que muchos migrantes más quedarán relegados a la absoluta invisibilidad: aquellos que carecen de documentos que les permitan adquirir residencia legal, cruzar fronteras o incluso acreditar su identidad.” (PEDROZA, 2013, p.26).

<sup>15</sup>(REDIN, 2013, p.24).

<sup>16</sup> Em sua outra obra “As Origens do Totalitarismo”, Hannah Arendt faz o diagnóstico da violência velada que o Estado-nação, por meio do interesse do Estado, impunha àqueles não sujeitos “refugio da terra”, os sem Estado (ou apátridas) ou as minorias étnicas refugiadas das guerras civis do entre guerras e pós-Segunda Guerra Mundial, os quais não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. (ARENDR, 2005).

Seguindo a lógica da discussão da cidadania aliado aos conceitos de identidade e globalização, Lizi Vieira (2009) aborda o tema da globalização econômica<sup>17</sup> e o enfraquecimento dos laços territoriais que ligam o indivíduo e os povos ao Estado, deslocando o locus da identidade política, diminuindo a importância das fronteiras internacionais e abalando seriamente as bases da cidadania tradicional. A globalização econômica tende, assim, a produzir um declínio na qualidade e significação da cidadania, a não ser que as ideias de filiação política e identidade existencial possam ser efetivamente vinculadas a realidades transnacionais de comunidade e participação em um mundo “pós-estatal”:

O Estado-nação, como forma dominante de identidade coletiva fundada na homogeneidade cultural, vê-se hoje cada vez mais desafiado por uma sociedade crescentemente pluralista ou multicultural, contando com grande diversidade de grupos étnicos, estilos de vida, visões de mundo e religiões, desenvolvida simultaneamente nos planos infraestatal e supraestatal. (VIEIRA, 2009, p.80)

Quando se analisa as migrações no cenário mundial, deve-se levar em conta que estas não são fatos novos na história, isto é, pessoas sempre se deslocaram a outros lugares em busca de melhores condições de vida, seja para buscar emprego ou para fugir da pobreza, catástrofes e conflitos. Esses fatos, por si só, justificam a caracterização do imigrante como sendo uma pessoa vulnerável às variáveis internas, relativas às omissões ou falhas do seu Estado quando do cumprimento e garantia da proteção dos seus direitos humanos, e às variáveis externas ambientais, sejam elas catástrofes ou mudanças climáticas. Conforme assinalam ILLES e VENTURA (2015), “Migrar é um direito humano. Qualquer um de nós já migrou ou pode migrar um dia. O verbo do estrangeiro é estar, não ser. No fundo, o estrangeiro não existe, ou somos nós mesmos, por vezes até em nossa pátria<sup>18</sup>”.

O aumento exacerbado nos fluxos migratórios mundiais alcançou um novo patamar com a colonização realizada pela Europa, a partir do século XVI e,

---

<sup>17</sup>“O processo de globalização em marcha acabou com os limites geográficos, mas não eliminou a fome, a miséria e os problemas políticos de milhões de globalizados que vivem abaixo da linha de pobreza. Afastados dos centros das decisões pelos princípios excludentes do neoliberalismo, os indivíduos, limitados na própria capacidade de compreensão dos conceitos neoliberais, não encontram pontos de referência para tornarem-se agentes de influência política no processo global”. (HAMMES e PELLEGRINI, 2010, p.315).

<sup>18</sup>ILLES, Paulo; e VENTURA, Deisy. **Qual a política migratória do Brasil?** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>> Acesso em 03/07/2016.

sobretudo, com os grandes fluxos migratórios europeus de meados do século XIX até a Primeira Guerra Mundial. No que diz respeito ao processo de globalização, amplificado no último século, Fontes (2015, p.51) assinala que “embora a globalização tenha encurtado as distâncias e permitido aproximação maior entre os povos, tornando o mundo “menor”, em termos de conhecimento e acesso ao “outro”, muitos países tiveram suas fronteiras reforçadas, tornando se verdadeiras fortalezas ou “feudos modernos”, como é o caso dos Estados Unidos e da Europa”.

Ao mesmo tempo que se assiste a um processo de assimilação, conjuntamente se encontra outro de segregação, onde a subjetividade e a vulnerabilidade do imigrante é posta em questão. O fortalecimento das fronteiras acompanhou certo recrudescimento de sentimentos negativos em relação ao estrangeiro e, conseqüentemente, ao migrante. Isto é evidenciado quando se observa a situação contraditória que o mundo contemporâneo vivencia, ou seja, simultaneamente à facilitação da mobilidade dos indivíduos, em consequência da evolução dos meios de transporte e do maior fluxo de informações na era da globalização, é criada uma categoria de indivíduos que são repelidos pelo regime moderno de controle de fronteiras, cujas técnicas cada vez mais sofisticadas impossibilitam, na prática, seu deslocamento<sup>19</sup>.

Nesse ponto, cabe considerar que as migrações internacionais constituem-se em um elemento concreto a ser considerado na reformulação de políticas públicas, nos âmbitos nacional, regional e multilateral, com vistas à garantia plena dos direitos humanos de todas as pessoas, independentemente, da sua localização.

## 2.2 CIDADANIA, PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLURALISMO NA FORMAÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO DE DIREITO

A cidadania ocupa um papel central na construção do Estado Democrático de Direito, tendo em vista que este não pode prescindir da participação popular como fonte legitimadora. Dessa forma, a cidadania definida pelos princípios da democracia e do pluralismo político constituiu-se na “criação de espaços sociais de canalização

---

<sup>19</sup> (FONTES, 2015, p.52)

do conflito e da luta (movimentos sociais) e na fixação de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando conquista e consolidação social e política”. (VIEIRA, 1995, p.62)

No tocante ao processo de constituição histórica da cidadania brasileira, é válido mencionar que os direitos políticos precederam os direitos civis. Com a declaração da independência em 1822, as decisões de maior peso da República foram tomadas pelas elites a partir de 1889, que, conseqüentemente, fizeram a proclamação através da articulação entre militares e liberais, sem a participação efetiva do povo:

O Estado brasileiro passou por inúmeras fases no que se refere à participação política, o sufrágio universal, tal como se encontra constituído hoje, é uma realidade recente. Ao longo dos períodos históricos, esse direito foi relegado apenas a classes ou a pessoas determinadas, sendo um direito notadamente marcado pela desigualdade e de caráter eminentemente excludente de grande parte da população. Além do direito ao voto ter ficado restrito ao interesse das classes mais abastadas do país, o direito à participação política pela via direta, na maior parte da história do país sequer foi mencionado. (CARLI e CARLI, 2010, p. 329).

Dessa forma, pode-se observar que a cidadania foi arquiteta de cima para baixo, com o estado paternalista aquinhoando direitos políticos às pessoas sem que houvesse uma real reivindicação e conquista desses mesmos direitos, o que prejudicou a consolidação da consciência cidadã no Brasil<sup>20</sup>, em função da falta de sentimento constitucional:

“O baixo grau de organização e mobilização das classes populares na defesa de seus interesses, a existência de um caráter conciliador ou “conclusivo”, intraelite, é elemento fundamental para compreender a falta de competição mais radical interna entre aqueles que detêm o poder. [...] Sob esse signo da conciliação e do patrimonialismo, perdura um estado que mantém relações ambíguas com a sociedade: autoritário e violento para com a maioria da população, dócil e transigente aos interesses das elites. Sem que a sociedade brasileira seja capaz de provocar uma autêntica ruptura nesse processo circular, que tenha os direitos humanos como paradigma ético e a Constituição como único caminho, a exceção continuará sofrendo grandes dificuldades em se consolidar”. (VIEIRA, 1995, p.194)

---

<sup>20</sup>“No Brasil é refletida a dificuldade no entendimento do que sejam direitos políticos e de sua relação com a cidadania democrática e os próprios direitos humanos. Isto é parte do que foi denominado de “lacuna na cultura política cidadã”. A cidadania, entre nós, permanece restrita à noção mais tradicional de direitos e deveres, isto é, dependente de critérios políticos de “oportunidade”, de interesses partidários, patrimoniais, o que leva à predominância das situações de privilégio ou de favor”. (BENEVIDES, 2010, p.96)

A história da cidadania no Brasil está diretamente ligada ao estudo histórico da evolução constitucional do país. A Constituição Imperial, de 1824, e a primeira Constituição Republicana, de 1891, consagravam a expressão cidadania. Mas, a partir de 1930, ocorre uma nítida distinção nos conceitos de cidadania, nacionalidade e naturalidade. Desde então, nacionalidade refere-se à qualidade de quem é membro do Estado brasileiro, e o termo cidadão tem sido empregado para definir a condição daqueles que, como nacionais, exercem direitos políticos:

A Carta de 1824 referia-se a direitos políticos e individuais (art.178); a Lei Magna, de 1891, continha simplesmente uma declaração de direitos; a de 1934 e a de 1937 compreendiam um capítulo intitulado de direitos e garantias individuais; a de 1946 mencionava expressamente em seu artigo 141 parágrafo 13º, os direitos fundamentais do homem. A constituição de 1967 preferiu direitos e garantias. A atual Constituição, em seu Título II, refere-se a direitos e garantias fundamentais, dividindo-os por capítulos: I, direitos individuais e coletivos, e II, direitos sociais. (HAMMES e PELLEGRINI, 2010, p.314).

No tocante a relação entre a participação política e a representatividade, constata-se que a participação política pode ser exercida através de uma grande variedade de atividades, como votar, candidatar-se a algum cargo eletivo, apoiar um candidato ou agremiação política, contribuir financeiramente para um partido político, participar de reuniões, manifestações ou comícios públicos. Entretanto, apesar de serem importantes atribuições, para haver uma maior participação por parte da comunidade, faz-se necessário o estabelecimento de um ambiente pacífico e favorável à participação de todos os grupos sociais, para que as ideologias e necessidades possam ser levadas em conta no momento das decisões<sup>21</sup>. Em relação ao que se entende por participação política, nota-se que:

O termo “política” vem do grego Polis, que era o nome dado às cidades gregas. Consequentemente, quem vivia nas cidades tinha que encontrar maneiras de discutir questões referentes a Polis, razão pela qual se originou o significado de discussão política. [...] A palavra participação é de origem grega e foi utilizada por muitos escritores e filósofos da época, que concluíram que tratar de política é cuidar das decisões de interesse da coletividade. (HAMMES e PELLEGRINI, 2010, p. 314)

---

<sup>21</sup>“Por isso, as minorias devem ser tratadas como cidadãos pertencentes a uma sociedade e, ao mesmo tempo, portadores de identidades próprias, porém, diferentes dos demais. Assim, não é possível tomá-los como simples indivíduos abstratos, amputados de suas relações de origem. O direito deve ser capaz de mediar tais questões, pois as decisões políticas tocam na integridade das formas de vida, onde se configura a vida pessoal de cada cidadão”. (CAGLIARI, 2010, p.231)

Tanto o exercício da participação quanto o da representatividade são faculdades atribuídas aos indivíduos. Nessa lógica, a participação é imprescindível, pois, com a exclusão social não pode haver cidadania, tendo em vista o fato de que ninguém pode ser verdadeiramente cidadão na presença de um não cidadão.

Com o objetivo de desenvolver os princípios estabelecidos pela DUDH, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, promulgado pelo Brasil em 1992, versa que todo cidadão terá o direito de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos, além do direito de votar e ser votado e de ter acesso em condições de igualdade, às funções públicas de seu país:

#### ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (BRASIL, Decreto nº 592, 1992).

A DUDH de 1948 já havia proclamado que a soberania popular faz parte daqueles direitos essenciais para a dignidade da pessoa humana e da atividade política. Neste seguimento, a Declaração de Viena (1993), através da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, reforçou que:

A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente. A democracia assenta no desejo livremente expresso dos povos em determinar os seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e a sua participação plena em todos os aspectos das suas vidas. Neste contexto, a promoção e a proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, a nível nacional e internacional, devem ser universais e conduzidas sem restrições adicionais. A comunidade internacional deverá apoiar o reforço e a promoção da democracia, do desenvolvimento e do respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais no mundo inteiro. (Declaração de Viena, 1993).

Nestas circunstâncias, percebe-se que os direitos políticos, integram a dimensão contemporânea do processo de afirmação histórica dos direitos humanos, principalmente os elaborados e afirmados nos instrumentos internacionais de proteção. Verifica-se assim, que a garantia dos direitos políticos transforma-se em

um elemento para a mediação e exigência dos demais direitos, esses concernentes aos mais diversos contextos, isto é, direitos à educação, à saúde, à moradia, direitos das minorias, etc. Todos os direitos, como observa Benevides (2010, p.95), “continuam sendo conquistas sociais que não saem do papel por um acesso de bondade dos detentores do poder, mas pela pressão do povo na rua, nos movimentos, nas organizações sociais, exercendo seus direitos políticos”.

Desse modo, destaca-se a importância do desenvolvimento de uma cultura de participação direta, a criação e o fomento de novos mecanismos de decisão popular que desperte o interesse do povo em não apenas ajudar e formular, mas também a decidir questões ou buscar soluções para os problemas, principalmente do âmbito doméstico local. Participar do processo político consiste em, como assinalam Carli e Carli (2010, p.340), “entender a democracia não apenas como o governo da maioria, mas sim como um sistema de governo que precisa respeitar os direitos também das minorias, valorizando as diversidades culturais, os contextos sociais e, sobretudo, os direitos humanos e fundamentais das pessoas”.

A partir destas considerações, verifica-se que o tratamento atual recebido pelos direitos políticos permanece em plano secundário em relação aos demais direitos civis, ambientais, e culturais, o que, conseqüentemente, não promove um sistema democrático saudável. Cabe salientar nessas circunstâncias, como assinala SEN (2010)<sup>22</sup>, que a possibilidade de uma preeminência geral dos direitos políticos e civis básicos é importante porque é diretamente ligada à relação entre vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social). Além disso, merecem destaque seu papel instrumental de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas); e seu papel construtivo na conceituação de “necessidades” (como compreensão das “necessidades econômicas” em um contexto social).

Conseqüentemente, as realizações da democracia dependem não só das regras e procedimentos que são adotados e salvaguardados, como também do modo como as oportunidades são usadas pelos cidadãos:

Com razão valorizamos a liberdade formal e a liberdade substantiva de expressão e ação em nossa vida, não sendo irracional que seres humanos-

---

<sup>22</sup> (SEN, 2010, p.195)

criaturas sociais que somos- valorizem a participação irrestrita em atividades políticas e sociais. Além disso, a formação bem informada e não sistematicamente importada de nossos valores requer comunicação e diálogos abertos, e as liberdades políticas e direitos civis podem ser centrais para esse processo. [...] Discussões e debates públicos, permitidos pelas liberdades políticas e os direitos civis, também podem desempenhar um papel fundamental na formação de valores. Na verdade, até mesmo a identificação de necessidades é inescapavelmente influenciada pela natureza da participação e do diálogo públicos. Não só a força da discussão pública é um dos correlatos da democracia, com um grande alcance, como também seu cultivo pode fazer com que a própria democracia funcione melhor. (SEN, 2010, p.208)

No que diz respeito à concepção de pluralismo político<sup>23</sup>, observa-se que este é considerado um princípio arraigado a muitas Constituições modernas. Encontra-se, também, na posição adotada pelo Brasil<sup>24</sup>, como sendo um país democrático que se orienta sob a égide de um discurso de valorização dos direitos humanos<sup>25</sup> e do “pluralismo político”<sup>26</sup>. Neste ponto, pode-se fazer alusão à ideia de democracia habermasiana de igualdade de direitos e a cidadania democrática como um valor universal, onde a expressão cidadania assume um significado além da participação dos cidadãos no âmbito político, isto é, a participação deve ser ativa e autônoma:

Existe uma tensão entre o universalismo de uma comunidade legal igualitária e o particularismo de uma comunidade cultural a que se pertence por origem e destino. Esta tensão pode ser resolvida, desde que os princípios democráticos priorizem um entendimento cosmopolita da nação como nação de cidadãos, em detrimento de uma interpretação etnocêntrica da nação como uma entidade pré-política. [...] Tendo em vista o crescente pluralismo no interior das sociedades nacionais e os problemas globais que os governos nacionais enfrentam no setor externo, o Estado-Nação não pode mais fornecer a estrutura apropriada para a manutenção da cidadania democrática no futuro previsível. O que parece ser necessário é o

<sup>23</sup> Para Habermas os direitos políticos, no caso da participação na esfera pública, denotam os direitos dos cidadãos enquanto indivíduos de um Estado nacional democrático. Já o direito de liberdade se refere à participação não coagida nas argumentações, isto é, a liberdade comunicativa. (HABERMAS, Jürgen. Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: Martins Fontes, 2014).

<sup>24</sup> Ao mencionar no parágrafo único do seu artigo 1º que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988), a CF/88 consagrou: (i) a democracia indireta ou participativa (exercício do poder por meio de “representantes eleitos”) e (ii) o princípio da participação social como forma de afirmação da democracia (poder exercido “diretamente”). (CLARO e FAUTH, 2015, p.79).

<sup>25</sup> Art. 4º da Constituição Federal inciso II: prevalência dos direitos humanos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 29/05/2016.

<sup>26</sup> Art. 1º da Constituição Federal: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em 29/05/2016.

desenvolvimento de capacidades para a ação política num nível acima dos Estados-Nação e entre eles. (CAGLIARI, 2010, p.228).

Nessa conjuntura, uma revisão no quadro instrumental e institucional se faz necessária, considerando que a consolidação e a prática dos direitos políticos é uma das condições para a exigência da garantia dos demais direitos e, conseqüentemente, colaboradora no processo de democratização do Estado.

### **3 O PAPEL DOS DIREITOS HUMANOS NA CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA POLÍTICA MIGRATÓRIA NO BRASIL E NA TRANSFORMAÇÃO DA CIDADANIA: UM DESAFIO PARA A DEMOCRACIA INCLUSIVA**

Um dos aspectos presentes no debate contemporâneo sobre migrações internacionais é a capacidade de os Estados controlarem suas fronteiras. Mesmo que esta seja uma atividade soberana por excelência, as fronteiras, na prática, se mostram mais imunes ao controle estatal, do que é evidência a presença crescente de migrantes irregulares nos países de destino. Neste quadro, uma série de modelos de governabilidade é utilizada na condução das diretrizes das políticas migratórias<sup>27</sup>, algumas mais securitárias e fechadas, outras mais abertas, humanistas e receptivas aos migrantes.

#### **3.1 CIDADANIA NÃO- EXCLUDENTE, NACIONALIDADE E O PARADIGMA DA MOBILIDADE HUMANA**

Ao longo dos anos, com o estabelecimento quase simultâneo de fronteiras entre os Estados-nação, a cidadania foi assumindo cada vez mais um caráter particularista e convertendo-se em sinônimo de nacionalidade. Entretanto, atualmente tem-se assistido a um processo de compreensão e transformação da cidadania ao se admitir que estrangeiros residentes possam exercer direitos previamente outorgados somente aos nacionais:

Essa tendência mundial abre espaço para concepções de cidadania possivelmente mais baseadas no local ou no transnacional do que no nacional, possivelmente mais ou menos inclusivas, possivelmente mais ou menos cívicas a respeito das comunidades políticas reformistas, todavia, em qualquer caso, mais amplas e complexas que a concepção de cidadania reduzida ao status de nacionalidade ou ao conjunto de direitos que um indivíduo goza em uma comunidade somente em virtude de sua ascendência ou lugar de nascimento<sup>28</sup>. (PEDROZA, 2013,p.6).

---

<sup>27</sup>“A política migratória pode ser definida como [...] o conjunto de ações de governo para regular a entrada, a permanência e a saída de estrangeiros de território nacional, bem como as ações destinadas a regular a manutenção dos laços entre o Estado e seus nacionais que residam no exterior”. (SICILIANO, 2013, p. 9).

<sup>28</sup>No original: “Esta tendencia mundial abre paso a concepciones de ciudadanía quizá más basadas en lo local o en lo transnacional que en lo nacional, quizá más o menos incluyentes, quizá más o menos cívicas respecto a las comunidades políticas reformistas, pero en cualquier caso más amplias y complejas que la concepción de ciudadanía reducida al estatus de nacionalidad o al conjunto de

Com o advento da 2ª Guerra Mundial e a posterior elaboração da DUDH assistiu-se à compreensão da figura do migrante como sendo um sujeito social detentor de direitos específicos, sejam eles os de livre circulação, igualdade perante a lei, direito à nacionalidade ou repúdio a qualquer forma de discriminação<sup>29</sup>:

Artigo 13º

1.Toda a pessoa tem o direito de livremente circular e escolher a sua residência no interior de um Estado.

2.Toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

O questionamento acerca da nacionalidade como sendo um requisito indispensável para o exercício da cidadania torna-se válido, a partir da consideração do conteúdo exposto nos principais documentos internacionais de proteção dos direitos humanos, sejam eles tratados, pactos ou acordos. Além dos documentos promoverem o respeito a esses direitos de todas as pessoas, independente de onde residam, eles não estabelecem a cidadania nacional como requisito para exercer direitos políticos. Nesse ínterim, pode-se fazer uma breve análise comparativa entre os conteúdos da DUDH e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP), onde no primeiro documento é deixada em aberto a possibilidade que não cidadãos possam vir a ter o direito de votar:

O artigo 21 da Declaração que enuncia direitos políticos básicos usa o termo ambíguo “todo(s)” ao invés de “cada cidadão”: Art. 21 (1) versa que “Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos.” Em nenhum lugar a Declaração especifica a cidadania como um requisito para os direitos políticos (ou quaisquer direitos nessa matéria); além disso, é muda quanto aos requisitos de elegibilidade dos eleitores [...] Nesse quesito, a Declaração Universal dos Direitos Humanos se aproxima da condição histórica de muitos

---

derechos que um individuo goza en una comunidad sólo en virtud de su ascendencia o su lugar de nacimiento”. (PEDROZA, 2013,p.6).

<sup>29</sup>“La construcción de este “derecho blando” que abarca al migrante ha tenido en los últimos sesenta años diferentes formas institucionalizadas, encontrando su máxima expresión en “La Convención de las Naciones Unidas para la Protección del Trabajador Migrante y su Familia” del año 1990”. (MÁRMORA, 2010, p.85). “A construção deste “direito brando” que abarca o migrante tem tido, nos últimos sessenta anos, diferentes formas institucionalizadas, encontrando sua expressão máxima na “Convención das Nações Unidas para a Proteção do Trabalhador Migrante e sua Família” do ano de 1990. (Tradução livre).

Estados, concedendo, ao menos a alguns estrangeiros, o direito ao voto e à participação nas eleições.<sup>30</sup> (EARNEST, 2003, p.17).

Todavia, no segundo instrumento, o direito ao sufrágio é confinado apenas aos considerados cidadãos pelo país em questão. O PIDCP, conforme observa Raskin (1993, p.1458) “contrasta com a Declaração Universal de Direitos Humanos quando explicita o confinamento do direito de votar aos cidadãos. No artigo 25 (a ao c) é usado o termo “cidadão” quando da articulação da visão de direitos políticos (Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos) “<sup>31</sup>.

Trazendo o caso à realidade aplicada ao âmbito dos Estados, verifica-se que a garantia destes direitos depende do passaporte que as pessoas possuem, conseqüentemente, os residentes sem a nacionalidade do lugar onde residem, sejam eles migrantes voluntários ou refugiados, encontram-se à mercê da vontade política do país receptor, sempre permeada por uma lógica de assimetria de poder, de gerência estatal sobre o indivíduo. Cabe salientar neste quesito o papel que a reciprocidade desempenha nos tratados entre os países, onde são delineados alguns pressupostos de favorecimento a certas categorias de migrantes:

A importância do princípio de reciprocidade nas extensões de direitos políticos eleitorais ao redor do mundo permite observar que o terreno adquirido pelo *jus domicili* não é suficiente, o princípio de residência como prerrogativa individual para adquirir direitos políticos vis-à-vis à nacionalidade, que é uma condição outorgada pela decisão dos Estados. Por meio do princípio de reciprocidade, a nacionalidade segue sendo um requisito na maioria dos casos de extensão de direitos políticos eleitorais a residentes migrantes<sup>32</sup>. (PEDROZA, 2013, p.15).

A partir destas considerações, a reflexão sobre os efeitos da ampliação do sufrágio no âmbito da lógica nacionalista dos Estados remete-nos a ideia de que,

---

<sup>30</sup>No original: “The Article 21 of the Declaration, which enunciates basic political rights, uses the ambiguous term “everyone” instead of “every citizen”: Art. 21 (1) states “everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives.” Nowhere does the Declaration specify citizenship as a requirement for political rights (or any rights for that matter); it’s mute, furthermore, on voter eligibility requirements [...] In this respect, the Universal Declaration of Human Rights approximates the historical condition of many states granting at least some resident aliens the right to vote and participate in elections”. (EARNEST, 2003, p.17).

<sup>31</sup>No original: “Contrasts with the Universal Declaration of Human Rights by explicitly confining the right to vote to citizens. Article 25 (a through c) uses the term “citizen” when articulating a vision of political rights (International Covenant on Civil and Political Rights 1966)”. (RASKIN. 1993, p.1458).

<sup>32</sup>No original: “La importancia del principio de reciprocidad en las extensiones de derechos político electorales alrededor del mundo permite observar que todavía es poco el terreno ganado por el jus domicile o el principio de residencia como prerrogativa individual para adquirir derechos políticos vis-à-vis la nacionalidad, que es una condición otorgada por decisión de los Estados. Por medio del principio de reciprocidad, la nacionalidad sigue siendo un requisito fundamental en una mayoría de casos de extensión de derechos político-electorales a residentes migrantes”. (PEDROZA, 2013, p.15).

quase sempre, a proteção efetiva é dada somente aos cidadãos pertencentes a um determinado país. Esse fato corrobora para que seja estabelecido um padrão de segregação entre os indivíduos, os quais possuem, inerentemente, a sua constituição como pessoa, a legitimidade de exercer seus direitos políticos:

Em uma era de migração em larga escala, hoje as democracias hospedam populações de estrangeiros que residem dentro das suas fronteiras por anos- por décadas ou a vida inteira- que pagam impostos, encaram obrigações compulsórias e, frequentemente, compartilham mais interesses políticos com seus vizinhos locais do que compartilham com os cidadãos de seus países de origem<sup>33</sup>. (EARNEST, 2003, p.1).

Como assinala PEDROZA (2013), os estrangeiros residentes em um determinado lugar, desenvolvem sua vida e colaboram econômica e culturalmente com seu trabalho para a sustentabilidade de um país. Por conseguinte, tornam-se plenamente aptos para determinar e participar da vida política do país<sup>34</sup>.

O fenômeno da migração é analisado sob diferentes óticas de interpretação que se constituem, conseqüentemente, em modelos de governabilidade dos Estados. Esses modelos, que vão desde os mais “fechados” até mais receptivos, influenciam a tomada de decisão e guiam os rumos das políticas migratórias. Para a seguinte contextualização do presente trabalho, serão brevemente destacados os seguintes modelos: *securitização*<sup>35</sup>, *desenvolvimento humano para as migrações* e o de *benefícios compartilhados*.

Dentro do o modelo de securitização, o qual, por sua vez é arraigado ao princípio de segurança nacional, são desenvolvidas as mais avançadas tecnologias de controle das fronteiras e de residência de estrangeiros. A figura do migrante, neste contexto, é vista como uma “ameaça iminente”, tanto no que diz respeito à manutenção da sua cultura, língua, religião e a inserção no mercado laboral quanto a sua possível vinculação com o terrorismo internacional ou a delinquência no país receptor. Nesta perspectiva, os direitos dos migrantes são restringidos à sua

---

<sup>33</sup>No original: “In an era of large-scale migration, democracies today host population of aliens that reside within their borders for years – if not decades or lifetimes- that pay taxes, face compulsory obligations like the draft, and often share more political interests with their local neighbors than they do with the citizens in their home countries”. (EARNEST, 2003, p.1).

<sup>34</sup>(PEDROZA, 2013, p.27).

<sup>35</sup>A “securitização” das migrações internacionais constitui o aspecto mais dramático do debate contemporâneo sobre migrações. Tal tendência resultou, em larga medida, do terror inaugurado pelos ataques às Torres Gêmeas, em setembro de 2001, assim como dos ataques terroristas em Madri e em Londres, em 2004 e 2005, respectivamente. (FONTES, 2015, p. 43)

condição de regularidade ou nacionalidade. Desse modo, Mármora (2010, p.76) assinala que “A irregularidade é considerada sinônimo de ilegalidade e o migrante ilegal é considerado, em muitos países e regiões do mundo, como uma pessoa que está cometendo um delito pelo qual deve ser sancionado”<sup>36</sup>:

Na perspectiva da “securitização”, as migrações são percebidas como uma transferência do subdesenvolvimento até países mais desenvolvidos, com consequências negativas em relação ao crescimento econômico e ao bem-estar social [...] a imigração beneficiaria a alguns setores da economia, mas não ao conjunto do país. As migrações, em especial as irregulares, seriam insustentáveis para o país receptor devido ao fato de que são os migrantes que utilizam os serviços sociais, em especial a saúde e a educação, sem contribuir para a manutenção dos mesmos. Como resultado desta interpretação, as políticas aplicáveis têm de cumprir a função de um “dique” para assim conservar o nível de vida e o desenvolvimento cultural que os países de recepção conquistaram<sup>37</sup>. (MÁRMORA, 2010, p.78).

Destaca-se também que neste modelo, a participação do imigrante está diretamente vinculada a sua respectiva situação migratória. A irregularidade acaba por limitar o acesso do imigrante aos serviços básicos e sociais. Além disso, em grande parte dos países de destino, o exercício do sufrágio é extremamente vinculado ao critério de nacionalidade do país.

No que diz respeito às migrações no plano multilateral e a lógica da securitização, tem-se assistido, nas sociedades atuais, um processo de retrocesso em países onde o multiculturalismo era tido como emblema da integração positiva dos migrantes na sociedade autóctone:

O crescimento de sentimento cético para dizer o mínimo – em relação a migrantes que costumam se isolar em grupos fechados, mesmo que esse isolamento inicial evolua, em muitos casos, para movimento de integração progressiva dos migrantes à sociedade de destino. [...] A rejeição de setores da sociedade local a essa tendência tida como desagregadora inibe e desestimula a adoção, pelos governantes, de políticas efetivas para a integração desses migrantes. (FONTES, 2015, p.40)

---

<sup>36</sup>No original: la irregularidad es considerada sinónimo de ilegalidad y el migrante ilegal es considerado, en muchos países y regiones del mundo, como una persona que está cometiendo un delito por el cual debe ser sancionado”. (MÁRMORA, 2010, p.76).

<sup>37</sup>No original: “En la perspectiva de la “securitización”, las migraciones son percibidas como una transferencia del subdesarrollo hacia los países más desarrollados, con consecuencias negativas con relación al crecimiento económico y al bienestar social [...] la inmigración beneficiaría a algunos sectores de la economía pero no al conjunto del país. Las migraciones, en especial las irregulares, serían insostenibles para el país receptor debido a que son los migrantes los que utilizan los servicios sociales, en especial salud y educación, sin contribuir al mantenimiento de los mismos. Como resultado de esta interpretación, las políticas a aplicar tienen que cumplir la función de un “dique” para así conservar el nivel de vida y el desarrollo cultural que los países de recepción han logrado”. (MÁRMORA, 2010, p.78).

Por outro lado, no modelo de benefícios compartilhados, adota-se uma visão que a migração pode trazer benefícios tanto aos países de origem como os de destino. No tocante ao modelo de desenvolvimento humano para as migrações, nota-se que este desloca para uma posição central os direitos da pessoa migrante. Além disso, o modelo adota uma posição contrária à ideia de inclusão das políticas migratórias no âmbito das políticas de segurança. Tendo em vista isto, defende e versa sobre os direitos de livre circulação, residência e justiça social dos migrantes. Aqui a participação do imigrante tanto na sociedade de origem como na de recepção é vista como um direito inquestionável. É mister ressaltar que, de acordo com este modelo, a caracterização do migrante em situação irregular como “ilegal” não é aceita, já que não se considera que esta situação seja um delito, mas sim uma contravenção administrativa.

Desse modo, o modelo de desenvolvimento busca promover e cumprir os acordos internacionais de direitos dos migrantes, com vistas a sua proteção, livre circulação e promoção de uma cidadania ativa. Aplicando-se o modelo à seara regional, percebe-se que o mesmo tem sido bastante utilizado, recentemente, pela América do Sul e por alguns organismos internacionais como o PNUD e a UNESCO:

Desde meados da década de 60 existe uma livre mobilidade de pessoas no Cone Sul, e desde a década de 70 conta-se na região Andina com o “Instrumento Andino de Migrações Laborais”, que abarca todas as formas de proteção e regulação das migrações nos mercados de trabalho de tal sub-região. Também na América do Sul conta-se com mais de 200 convênios bilaterais sobre migrações, suscritos desde os anos 50, aproximadamente metade destes acordos referem-se a acordos estabelecidos entre países de outras regiões e a outra metade entre os países da região.<sup>38</sup> (MÁRMORA, 2010, p.86).

Ao trazer esta discussão para o âmbito brasileiro, percebe-se que a postura do discurso adotado é a de proteção dos direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição legal, e o repúdio à criminalização da migração irregular. Nesse aspecto, os debates sobre as migrações no plano multilateral e nacional reforçam se mutuamente:

---

<sup>38</sup>No original: “Desde mediados de la década del 60’ existe una libre movilidad de personas en el Cono Sur, y desde la década del 70’ se cuenta en la región Andina con el “ Instrumento Andino de Migraciones Laborales”, que abarca todas las formas de protección y regulación de las migraciones en los mercados de trabajo de dicha subregión. También en América del Sur, se cuenta con más de 200 convenios bilaterales sobre migraciones, suscritos desde los años 50, referidos aproximadamente la mitad de ellos a acuerdos con países de otras regiones, y la otra mitad entre los países de la región”. (MÁRMORA, 2010, p.86).

Ao mesmo tempo em que a discussão interna ampla, com a participação de todos os atores nacionais, permite a identificação dos pontos mais sensíveis para o Brasil, que exigem encaminhamento no plano multilateral, também a negociação de princípios multilaterais pode contribuir para processo, no contexto interno, de consolidação de uma política nacional migratória moderna. (FONTES, 2015, p.80)

O papel ativo desempenhado por países latino-americanos na promoção de políticas migratórias inclusivas enfatizam a perspectiva da adoção de um modelo de governabilidade migratória<sup>39</sup>, principalmente, com a elaboração do Plano Sul-Americano de Desenvolvimento Humano para as Migrações (PSDHM). Desse modo, constata-se que os espaços políticos de tratamento das políticas migratórias abrangem uma série de medidas de cunho unilateral ou multilateral, por meio de vários instrumentos e mecanismos, convênios, processos consultivos e consensos intergovernamentais.

### 3.2 POLÍTICA MIGRATÓRIA BRASILEIRA E O VOTO COMO UMA FERRAMENTA DE INTEGRAÇÃO LOCAL E AUTONOMIA

Com o advento da Declaração de 1948, a elaboração de diversos tratados internacionais condizentes com a pauta de proteção dos Direitos Humanos foram sendo efetivamente incorporados às discussões das agendas internacionais dos Estados, enfatizando assim, o caráter destes direitos no plano global e regional. É neste contexto que se insere a perspectiva brasileira quanto à pauta dos direitos humanos:

Desde a promulgação da Constituição de 1988 o Estado brasileiro vem se empenhando na adoção de medidas em prol da incorporação de tratados internacionais voltados à proteção dos Direitos Humanos. O Brasil, neste ponto, já é signatário dos mais importantes tratados internacionais de Direitos Humanos, tanto na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU), como na da Organização dos Estados Americanos (OEA), destacando-se, dentre eles, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (MAZZUOLI, e GOMES, 2006, p.427).

---

<sup>39</sup> “Considerando que os problemas humanos decorrentes das migrações são ainda mais graves no caso da migração irregular e convictos, por esse motivo, de que se deve encorajar a adoção de medidas adequadas a fim de prevenir e eliminar os movimentos clandestinos e o tráfico de trabalhadores migrantes, assegurando ao mesmo tempo a proteção dos direitos humanos fundamentais destes trabalhadores”. (Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, 1990, p.1)

Ao se focar os direitos humanos sob a perspectiva do Direito Constitucional Internacional, PIOVESAN (2013) faz uma avaliação da dinâmica da relação entre o Direito brasileiro, especialmente a Constituição Federal de 1988, e o aparato internacional de proteção dos direitos humanos, investigando como este mecanismo pode contribuir para a efetivação destes direitos no país, de modo a redefinir e reconstruir o próprio conceito de cidadania no âmbito nacional:

Ao romper com a sistemática das cartas anteriores, a Constituição de 1988, ineditamente, consagra o primado do respeito aos direitos humanos, como paradigma propugnado para a ordem jurídica interna ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. A prevalência dos direitos humanos, como princípio a reger o Brasil no âmbito internacional, não implica apenas o engajamento do País no processo de elaboração de normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira. Implica, ademais, o compromisso de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam gravemente desrespeitados. (PIOVESAN, 2013, p.102)<sup>40</sup>

Seguindo esta lógica, cabe destacar que as transformações ocorridas na política (democratização) e na agenda internacional brasileira propiciaram um ambiente de maior inserção no cenário internacional e, conseqüentemente, atraiu um maior fluxo de migrantes às suas terras. Nesse ponto, é importante frisar que o Estado decide arbitrariamente sobre a entrada ou não de estrangeiros em seu território nacional, já que parte-se do pressuposto de que é um poder, e não um dever do Estado, decidir se permite ou não proteger asilados ou refugiados, ou deixar migrantes transitarem dentro do seu espaço. Entretanto, torna-se imprescindível que, uma vez tendo aceitado a entrada de estrangeiros em seu país, deve conceder-lhes um mínimo de direitos, no que tange a sua segurança, propriedade e liberdade.

Historicamente, no que diz respeito ao regime brasileiro, o tema das migrações internacionais está presente na legislação brasileira desde o século XIX:

Notadamente partir da exigência do passaporte para ingresso no país, desde 1820 (Decreto nº 2 de dezembro de 1820), e com a colonização do país instrumentalizada na Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850). Ao longo da sua história recente, o Brasil já teve quatro "estatutos do

---

<sup>40</sup> Apesar de apresentar vários avanços significativos no processo de redemocratização, as vedações aos direitos políticos dos estrangeiros são previstas também no corpo constitucional brasileiro. A Constituição da República de 1988 prevê em seu art. 14 que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, mas não podendo alistar-se como eleitores os estrangeiros, pois a nacionalidade brasileira é condição de elegibilidade.

estrangeiro”, a saber: (i) Decreto nº 3.010, de 20 de agosto de 1938; (ii) Decreto-Lei nº 7.967, de 18 de setembro de 1945; (iii) Decreto-Lei nº 941, de 13 de outubro de 1969; e (iv) Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. (CLARO e FAUTH, 2015, p. 75-76).

Atualmente, a migração está regulamentada pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980<sup>41</sup>, alterada pela Lei nº 6.964/81, denominada de Estatuto do Estrangeiro que, além de definir a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, também cria o Conselho Nacional de Imigração (CNIg). O CNIg, regulamentado pelo Decreto nº 86.715/1981, é um órgão de deliberação coletiva vinculado ao MTE (artigo 142 do Decreto nº 86.715/1981) responsável, entre outras atividades, por orientar e coordenar as atividades de imigração, formular objetivos para a elaboração da política imigratória e estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e à captação de recursos para setores específicos. Instituído pela Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997 (Estatuto do Refugiado), o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) é o órgão responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado, bem como por orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados<sup>42</sup>. A lei brasileira é reconhecida como uma das mais avançadas sobre o assunto, tendo servido de modelo para países da região.

O Estatuto do Estrangeiro, embora não se constitua propriamente numa política sobre o tema, tem um viés de segurança nacional na medida em que preza pelo controle migratório restritivo e indica o interesse nacional na admissão de

---

<sup>41</sup>Durante o período de vigência da Lei 6815/80, o Brasil deixou de ser um país de imigração para se tornar um país de emigrantes. Atualmente, estima-se que existam até três milhões de brasileiros vivendo no exterior. Mais recentemente, na última década, nota-se uma retomada dos fluxos de imigrantes para o Brasil, agora com significativa presença de sul americanos, o que transforma o país em um país de emigrantes e imigrantes, simultaneamente. (BARALDI, 2011, p.3)

<sup>42</sup>Os membros atuais do CNIg podem ser divididos nas seguintes categorias: representantes (i) do governo, (ii) dos trabalhadores, (iii) dos empregadores, (iv) da comunidade científica e tecnológica e (v) observadores, que congregam uma maior variedade de instituições representadas, permitindo, inclusive, a participação da sociedade civil nas discussões e deliberações do órgão. Já os membros do CONARE, de acordo com a lei brasileira de refúgio, que criou o órgão, são representantes (i) do Ministério da Justiça, (ii) do Ministério das Relações Exteriores, (iii) do Ministério do Trabalho e Emprego, (iv) do Ministério da Saúde, (v) do Ministério da Educação, (vi) do Departamento de Polícia Federal, (vii) de organização não governamental atuante na assistência e proteção dos refugiados no país e (viii) do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>>. Acesso em: 29/06/2016.

estrangeiros no país, sobretudo no caso dos não nacionais mais qualificados para ingresso no mercado de trabalho brasileiro<sup>43</sup>.

Apesar de ocorrer, no final dos anos 80 o processo de redemocratização brasileiro com a promulgação de uma Nova Constituição, não foram representadas grandes mudanças no tratamento jurídico dos imigrantes. Mesmo que a nova Constituição de 1988 seja portadora de um grande elenco de direitos fundamentais ao longo do seu texto, é imprescindível que discuta sobre o fato de os imigrantes não possuírem direitos políticos (art.14 §2º e 3º da CF/88; art 107 da Lei 6815/80) e de seus direitos sindicais serem restritos (art. 106, VII da Lei 6815/80).

Nesse ponto, BARALDI (2011) evidencia a incompatibilidade do Estatuto do Estrangeiro, o qual é inspirado na doutrina de segurança nacional, afirmando que esta lei trata o estrangeiro como um elemento perigoso, o que explica a necessidade de informação e justificação de cada movimento às autoridades nacionais. A autora relata também que, apesar de o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) promover diversas atualizações na legislação, as resoluções normativas adotadas por este Conselho não podem mudar o espírito da lei e nem mesmo excluir as disposições flagrantemente em conflito com a Constituição de 1988<sup>44</sup> e com os diversos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

O reflexo da necessidade deste debate é traduzido em algumas propostas de atualização e aprimoramentos da lei migratória que foram elaboradas<sup>45</sup>. Dentre elas, está o projeto de lei 5655/09. Apesar de, ao longo de seu texto, fazer menção a expressão “direitos humanos”, observa-se que ainda continua pautado pela lógica de

---

<sup>43</sup> Essa visão, porém, já não reflete os ideais do governo brasileiro no que tange à questão migratória, pois a tendência buscada mais recentemente é a de promoção e garantia dos direitos dos estrangeiros, muito mais voltados ao “modelo de desenvolvimento humano das migrações”, como já é promovido pela legislação brasileira de refúgio (Lei nº 9.474/1997). (CLARO e FAUTH, 2015, p.77).

<sup>44</sup> Neste contexto cabe salientar que a CF/88 em seu artigo 12, § 3º reflete a doutrina de segurança nacional, quando limita a participação de estrangeiros em determinados cargos públicos. A CF indica como cargos privativos de brasileiros natos os de: (i) presidente e vice-presidente da República, (ii) presidente da Câmara dos Deputados, (iii) presidente do Senado Federal, (iv) ministro do Supremo Tribunal Federal, (v) membro da carreira diplomática, (vi) oficial das Forças Armadas e (vii) ministro de Estado da Defesa.

<sup>45</sup> Concomitante ao Projeto de Lei 5655/09, há também, o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil que foi elaborado por uma Comissão de Especialistas (criada pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013) e o PLS 288 (Senado). Aqui cabe mencionar também as Propostas de Emenda Constitucionais apresentadas visando conceder direitos políticos aos imigrantes: PEC n.29/1991, apresentada pelo PDS/RS; PEC n.72/1991, pelo PSDB/SP; PEC n.104/1995, pelo PL/RJ; PEC n.560/1997, pelo PPB/RS; PEC n.371/2001, pelo PFL/SP; PEC n. 401/2005, pelo PT/SP; PEC n.119/2011, pelo PPS/SP; e PEC n.25/2012, pelo PSDB/SP.

gestão do Estado sobre o imigrante. Um exemplo disto pode ser encontrado no seu artigo 2º<sup>46</sup>, na permanência do interesse nacional e a preferência à mão-de-obra especializada no art. 4º<sup>47</sup>:

A construção do texto do Projeto de Lei também ficou surda às demandas da sociedade que há anos denuncia os problemas do Estatuto do Estrangeiro e do tratamento dos imigrantes em geral. Exemplo disso é a continuação da restrição de direitos políticos aos imigrantes em geral. Nesse particular, praticamente todos os vizinhos sul-americanos já avançaram em maior ou menor medida na garantia do direito ao voto para os imigrantes. Na lista dos pontos negativos, deve-se computar ainda o aumento do tempo para o pedido de naturalização. É de quatro anos no Estatuto atual (art112) e passa para dez no Projeto de Lei (art.87, III). (BARALDI, 2011, p.7)

Nesta perspectiva, FERNANDES (2013) discute também sobre a relação entre o direito ao sufrágio e o grau de integração dos imigrantes na sociedade. Nesse ponto, cabe destacar que o voto, além de ser um direito básico nos Estados democráticos, garante voz e visibilidade para quem vive em comunidade. Logo, as vedações aos direitos políticos dos estrangeiros previstas também na Constituição não podem ser justificadas diante do atual cenário de globalização econômica e ausência de fronteiras para as informações e ideias políticas:

A restrição ao direito político impede que o estrangeiro participe plenamente da sociedade receptora, reduz sua capacidade de reivindicação social e jurídica, impossibilitando essencialmente o tratamento igualitário em relação aos nacionais. A existência da restrição política, talvez seja uma das mais graves aos direitos dos estrangeiros, pois é aquela que lhes confere perpetuamente a condição de cidadão de segunda categoria, de pessoa que jamais poderá se integrar de forma plena à sociedade que o recebe. Se o imigrante reside na sociedade brasileira, qualquer alteração política, qualquer rumo que a política tome, tanto lhe afeta quanto aos nacionais brasileiros. Se não pode eleger e nem ser eleito, isso implica que o imigrante é uma pessoa sem representação política no Brasil, logo fora do conjunto denominado povo, pois este é o detentor do poder delegado aos representantes da nação e só o tem quem é povo: "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição" (art. 1, parágrafo único da Constituição Federal de 1988). (FERNANDES, 2013, p.97)

---

<sup>46</sup> Art. 2º A aplicação desta Lei deverá nortear-se pela política nacional de migração, garantia dos direitos humanos, interesses nacionais, sócio-econômicos e culturais, preservação das instituições democráticas e fortalecimento das relações internacionais. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009)> Acesso em 29/04/2016

<sup>47</sup> Art. 4º A política imigratória objetivará, primordialmente, a admissão de mão-de-obra especializada adequada aos vários setores da economia nacional, ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e geração de emprego e renda, observada a proteção ao trabalhador nacional. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009)> Acesso em 29/04/2016

A partir destas considerações, é importante mencionar também a existência da Proposta de Emenda Constitucional para alterar os arts. 5º, 12º e 14º da Constituição Federal de 1988, com o fim de estender a esses indivíduos direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no país capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Trata-se da Proposta de Emenda Constitucional nº 25 de 2012, de autoria do atual senador Aloysio Nunes Ferreira:

A proposta de Emenda Constitucional traria uma inovação de grande importância no tratamento jurídico do estrangeiro no Brasil. A concessão de direitos políticos em nível municipal, por mais que possa ser considerada tímida, pois não seria nenhum exagero se atingisse pelo menos o nível estadual, ou até mesmo o federal, é significativa diante de uma sistemática marcada pela restrição e total limitação a direitos políticos. (FERNANDES, 2013, p.101)

Seguindo esta lógica no âmbito da discussão da política migratória, SICILIANO (2013) compreende que não apenas o direito às atividades político-partidárias deve ser reconhecido, mas também o das filiações em sindicatos e associações políticas:

Embora a Constituição Federal brasileira vede ao estrangeiro a participação política, desde 1991 foram apresentadas 8 Propostas de Emendas Constitucionais tratando do tema da outorga de direitos políticos aos estrangeiros residentes no país, o que demonstra que o tema da participação política do imigrante é objeto frequente de debate e que a situação atual, de negativa de direitos, não é satisfatória. (SICILIANO, 2013, p.46)

Ressalta-se, mais uma vez, que a Lei 6.815/80 é arraigada à lógica do período ditatorial bem como à visão de securitização, preferência de mão-de-obra especializada e interesse nacional:

Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado: (Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81)

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Se aqui vivem, por que não possuem o direito de expressar suas opiniões políticas, participar, buscar políticas públicas e terem representantes? Um dos problemas do Brasil ainda ser pautado por esta legislação atrasada, recentemente tem recebido destaque, é o caso do inquérito da Polícia Federal aberto contra a professora italiana da UFMG, Maria Rosario Barbato, que foi denunciada por participar de atividades partidárias e sindicais e intimada a depor; além disso, a preocupante manifestação da nota à imprensa emitida pela Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF): “Estrangeiros que participarem de atos políticos podem ser detidos e expulsos do País”.

A Constituição trata com igualdade os direitos de brasileiros e de estrangeiros residentes no Brasil, em relação à liberdade de manifestação, liberdade sindical e direito de reunião pacífica, embora o Estatuto do Estrangeiro proíba o exercício de atividades políticas<sup>48</sup>. O texto constitucional diz em seu artigo 5º que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País uma série de direitos, entre eles a manifestação do pensamento e a liberdade de associação, além da liberdade sindical e o direito de reunião. A partir disto, nota-se que as disposições contidas no Estatuto, que vedam ao estrangeiro o direito de participar de manifestações, se chocam não apenas com dispositivos constitucionais, mas também com documentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>49</sup>.

Nenhuma lei que restrinja direitos fundamentais à liberdade de expressão, manifestação política e livre associação para fins pacíficos, que são bases fundamentais da democracia, pode encontrar amparo no Estado Democrático de Direito expresso na Constituição Federal de 1988. É importante ressaltar que a

---

<sup>48</sup>“A dificuldade política do governo brasileiro em pensar uma política migratória de qualidade revela que esse debate, se tratado com a relevância que o tema merece, pode revelar matizes de uma sociedade xenófoba, reprodutora de desigualdades e cultivadora da crença de que as nacionalidades possuem pesos diferentes e devem ser tratadas de maneira desigual, inclusive com desrespeito aos direitos dispostos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, da qual o Brasil é signatário desde 1948”. (ROSA, 2015, p.62)

<sup>49</sup> Artigo 19.º “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, este direito implica a liberdade de manter as suas próprias opiniões sem interferência e de procurar, receber e difundir informações e ideias por qualquer meio de expressão independentemente das fronteiras”. (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948).

mobilidade humana internacional, como fato social, não representa tema de segurança nacional, mas sim de direitos humanos. Prejudicar os direitos de pessoas que escolheram o território nacional para viver de manifestar seu pensamento ou participar das decisões políticas, não é condizente com a postura de um Estado Democrático de Direito.

Dentro do contexto normativo latino-americano<sup>50</sup>, pode-se fazer uma análise comparativa com os países vizinhos do MERCOSUL<sup>51</sup>, principalmente no fato de a maioria já apresentou grandes avanços<sup>52</sup> na garantia do direito ao voto para os imigrantes, com diferenças no que se refere ao tempo de residência e ao nível político-administrativo das eleições em que lhes é permitido participar.

Cabe mencionar aqui que a Argentina, Bolívia e Paraguai<sup>53</sup> permitem a participação política do imigrante residente. Na Bolívia os estrangeiros podem votar em eleições municipais, aplicando princípios de reciprocidade internacional. Na Venezuela, membro associado MERCOSUL, os estrangeiros podem votar em eleições municipais e estaduais desde que tenham 18 anos e que tenham mais de 10 anos de residência no país. O Uruguai<sup>54</sup> permite ao imigrante o exercício do voto pleno, ou seja, em todos os níveis de eleições, desde que, dentre outras exigências, seja residente há pelo menos 15 anos. A possibilidade de serem eleitos, contudo,

<sup>50</sup>Dentro do contexto latino-americano, é interessante ressaltar a importância da Constituição da República do Equador de 2008 que apresenta uma concepção plurinacional e intercultural: O marco do “Bem Viver”. A constituição reconhece a migração como um Direito, pelo qual se propõe não identificar a nenhum ser humano como ilegal pela sua condição migratória. (ART. 40) e, no contexto das relações internacionais se apela ao princípio da “cidadania universal”. Disponível em: <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em 18/05/2016.

<sup>51</sup>Exemplo de avanços significativos na concessão de direitos é a Lei de Migraciones nº 25.871/2004 da Argentina. Visando essa integração na esfera pública, reconheceu direito à participação política em seu art. 11, o qual dispõe: La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan. Disponível em:< [http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Argentina.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf)> Acesso em 30/04/2016

<sup>52</sup> “Varios estados latinoamericanos se han unido audazmente a la nueva ola de extensión del sufragio a los residentes no ciudadanos que podría dar lugar [...] redefinición de la ciudadanía democrática entendida ya sea como identidad, como status o como serie de prácticas, pero en cualquier caso de forma más incluyentes”. (PEDROZA, 2013, p. 29). “Varios estados latinoamericanos se uniram de maneira audaz à nova onda de extensão do sufrágio aos residentes não cidadãos o que poderia dar lugar a uma [...] redefinição da cidadania democrática entendida como identidade, como status ou como uma série de práticas, mas de qualquer forma, mais inclusivas”. (Tradução Livre).

<sup>53</sup>Ver Lei Nº 978/96 de Migrações do Paraguai. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Paraguay.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf)> Acesso em 30/04/2016

<sup>54</sup>Ver Lei Nº 18.250 de Migração do Uruguai. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>>> Acesso em: 30/04/2016

permanece restrita aos cidadãos nacionais e naturalizados. Nas legislações da Argentina e do Paraguai, os estrangeiros, além de terem direito ao voto, também podem se candidatar a cargos eletivos na esfera municipal.

A partir destas considerações, assiste-se ao movimento de busca por uma política migratória definida e pautada na garantia do exercício de direitos, tanto no âmbito internacional quanto no doméstico. Simultaneamente, presencia-se uma reivindicação da sociedade civil<sup>55</sup> que anseia por uma introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas, objetivando assim, um aprimoramento o processo participativo<sup>56</sup>. A perspectiva brasileira caminha de encontro a esse pensamento já que sua respectiva política migratória tem sido objeto de projetos de lei para melhor adaptá-la à normativa internacional e atender seu propósito principal, a consolidação dos direitos humanos dos migrantes/imigrantes/estrangeiros.

Dessa forma, deve-se atentar que, em uma conjuntura marcada pela crescente globalização, com incremento do fluxo de pessoas entre as fronteiras dos Estados, uma revisão do quadro constitucional mostra-se necessária a fim de trazer resposta aos desafios impostos pela nova realidade.

---

<sup>55</sup> “A participação ativa da sociedade civil é igualmente importante na fase posterior à elaboração das políticas públicas. No que tange à consolidação das políticas migratórias, a sociedade civil desempenha papel fundamental na garantia e na busca pelos direitos dos migrantes no Brasil, a exemplo do acompanhamento de procedimentos junto aos órgãos responsáveis pelo reconhecimento das categorias migratórias e da orientação jurídica conferida de forma gratuita aos imigrantes, como desempenhado pelas pastorais dos migrantes, Cáritas, IMDH, entre outros”. (CLARO e FAUTH, 2015, p. 97).

<sup>56</sup> Exemplo desse movimento de inclusão da sociedade no debate político foi a realização, inédita no país, da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (1ª COMIGRAR), cuja etapa nacional ocorreu no período de 30 de maio a 1º de junho de 2014, na cidade de São Paulo. A 1ª COMIGRAR contou com um amplo processo participativo (antes, durante e após a Conferência), tanto da sociedade civil quanto dos governos estaduais, municipais e distrital, colhendo subsídios para o Plano e para a Política Nacional de Migrações e Refúgio. (CLARO e FAUTH, 2015, p.75).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se fazer uma análise da postura brasileira adotada em seu discurso de valorização e promoção dos direitos humanos, procurou-se enfatizar, no presente trabalho, o papel que a legislação migratória vigente exerce nas esferas global, regional e, principalmente nacional. Desse modo, objetivou-se, através da elucidação dos conceitos de democracia, globalização, cidadania e participação política, propor uma reflexão acerca da importância do reconhecimento dos direitos políticos como sendo direitos humanos. Isto porque parte-se do pressuposto de que a garantia dos direitos políticos assegura, por extensão, as mediações e os espaços públicos para a exigência dos demais.

Buscou-se, nesta análise, posicionar o contexto jurídico brasileiro e o compromisso do mesmo com questões referentes aos direitos humanos estabelecendo um contraponto por meio da ênfase do caráter conservador e securitário da legislação migratória atual. Ressaltou-se, dessa forma, a necessidade de uma revisão no quadro institucional e constitucional, tendo em vista o cenário globalizado, onde se observa o constante fluxo de pessoas entre os países, bem como a relevância do papel que a participação ativa da cidadania desempenha na condição de legitimação da coesão social.

Procurou-se demonstrar também, a relação paradoxal existente entre a figura do Estado e a do estrangeiro/imigrante, onde o Estado inclui o estrangeiro/imigrante pela exclusão. Isto se reflete na situação quando o Estado reconhece que esse estrangeiro é um sujeito de Direitos Humanos, mas que, todavia, é impedido de participar do espaço-público como sujeito de seu próprio destino, haja vista que os imigrantes não possuem espaço de reivindicação para exercer o seu direito a ter direitos. Dessa forma, a existência da restrição política acaba por conferir perpetuamente a condição de “cidadão de segunda categoria”, de uma pessoa que jamais poderá se integrar de forma plena à sociedade que o recebe. Isto acaba contribuindo para a construção da visão do “outro” (estrangeiro) como sendo um elemento de estraneidade, subalterno ou um elemento perigoso ao Estado e que, portanto, deve ser controlado. Demonstrou-se dessa forma, que essas pessoas, ficam condicionadas a uma “vida nua”, sem representação política, onde suas demandas são relativizadas, se não, ignoradas.

Ao se discutir o contexto brasileiro por meio da sua respectiva política migratória, verificou-se a incompatibilidade desta legislação tanto com os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos ratificados, inclusive pelo Brasil, quanto a própria Constituição democrática brasileira. Essa situação corroborou para a possibilidade da consideração de violação de um direito humano. Buscou-se demonstrar, por meio dos incipientes projetos de lei, que apesar de apresentarem modificações e alguns avanços, os mesmos não conseguem suprir o problema do veto aos imigrantes/estrangeiro do direito ao sufrágio. Simultaneamente, assistiu-se à inserção desta questão, antes afastada das discussões políticas, na pauta no debate contemporâneo visto que, apesar de ainda apresentarem algumas debilidades, a política migratória tem sido objeto de projetos de lei para melhor adaptá-la à normativa internacional e atender seu propósito principal, contribuindo, conseqüentemente, para a consolidação dos direitos humanos dos migrantes/imigrantes/estrangeiros.

Nesse contexto, observou-se que a participação dos imigrantes nas decisões políticas vem sendo reivindicada pela sociedade civil, que enseja a introdução de novos instrumentos democráticos de participação popular, que seja por meio de foros consultivos, conferências, audiências públicas, quer seja na formulação, execução e fiscalização das políticas públicas.

Procurou-se, assim, demonstrar a importância do estudo dessas questões para uma contribuição no debate de uma integração eficiente do imigrante no Estado acolhedor e a formação de uma cidadania que não esteja somente pautada na nacionalidade do indivíduo. Pois, a plena igualdade com os nacionais, deve ser alcançada também por meio da participação do estrangeiro em assuntos públicos, conferindo-lhe não somente o direito a reivindicar, mas também o de se desenvolver como ser humano no âmbito do espaço público. Isto contribui, portanto, para que o imigrante possa agir, participar e ter uma “voz ativa” na sociedade em que vive.

## REFERÊNCIAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os Direitos Humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2005.

\_\_\_\_\_. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

\_\_\_\_\_. **A promessa da política**. 2.ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 2009.

BEITZ, Charles. **“La idea de los derechos humanos”**. Madrid: Marcial Pons, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **“Direitos Políticos como Direitos Humanos”**. Revista de Direitos Humanos. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasília, 1ªed. 2010

BRASIL. **Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992**. Casa Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm)>. Acesso em: 29/06/2016.

BARALDI, Camila. **Cidadania, Migrações e Integração Regional**: Notas sobre o Brasil, o Mercosul e a União Europeia. 3º Encontro Nacional da ABRI: Governança Global e Novos Atores. n.1. v.1, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda da Constituição 347/2013**. Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal e permite que os estrangeiros residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>> Acesso em: 29/04/2016.

BRASIL, Senado Federal. **Proposta de Emenda da Constituição nº 25, de 2012**. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>> Acesso em 29/04/2016.

BRASIL, **Lei nº 6.815, de 19 de Agosto de 1980**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm)> Acesso em 29/04/2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.655/2009**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 e a Lei nº 10.683, de 2003. Revoga as Leis nºs 6.815, de 1980; 6.964, de 1981; 9.076, de 1995; o art. 1º do Decreto-Lei nº 2.236, de 1985; e o inciso I do art. 5º da Lei nº 8.422, de 1992. Disponível em:

<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=674695&filenome=PL+5655/2009](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filenome=PL+5655/2009)> Acesso em 29/04/2016.

CAGLIARI, Cláudia Taís Siqueira. **A participação ativa da cidadania como condição de legitimação da coesão social**. In: Direitos Humanos e participação Política. Porto Alegre: Imprensa livre, 2010.

Caminhos do Refúgio, Direito a voto, nova legislação e melhor atendimento a imigrantes <<http://caminhosdorefugio.com.br/direito-a-voto-nova-legislacao-e-melhor-atendimento-a-imigrantes/>> Acesso em 30/04/2016.

CANCLINI, Nestor G. **Consumidores e cidadãos**: conflitos multiculturais da globalização. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1999.

CARLI, Patrícia; CARLI, Anides Battisti. **Considerações acerca da participação política no Brasil: A necessária concretização dos direitos humanos de primeira geração**. In: Direitos Humanos e participação Política. Porto Alegre: Imprensa livre, 2010.

Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante, Ato Político da Campanha pelo Direito ao Voto dos Imigrantes no Brasil: "Aqui Vivo, Aqui Voto!" Disponível em: <<http://www.cdhic.org.br/?p=2270>> Acesso em: 29/04/2016.

CLARO, Carolina de Abreu Batista; FAUTH, Sady Sidney Júnior. **O processo participativo na elaboração e na consolidação da política migratória brasileira**. In: Política Migratória e o Paradoxo da Globalização. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (Org.). Política Migratória e o Paradoxo da Globalização. EDIPUCRS, 2015.

CORREA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002, p. 221.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo**. Madrid: Alianza, 1997.

EARNEST, David C. Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Paper of 2003 Annual Convention of American Political Science Association, Philadelphia, 2003.

EQUADOR, **Constituição (2008)**. República do Equador. Disponível em: <[http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion\\_de\\_bolsillo.pdf](http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf)>. Acesso em 18/05/2016.

FERNANDES, Guilherme Antônio de Almeida Lopes. **Direito à cidadania: um estudo sobre os imigrantes bolivianos em São Paulo e Buenos Aires e as principais leis migratórias do Brasil e da Argentina**. 2013. 221 f. Dissertação (Mestrado)- Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

FLORES, Joaquín Herrera. **Los Derechos Humanos em el Contexto de la Globalización: Tres Precisiones Conceptuales**. In: Direitos Humanos e

Globalização; Fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

FONTES, Maria Rita. **Migrações internacionais no plano multilateral: reflexões para a política externa brasileira**. Brasília: FUNAG, 2015.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. Standford Press, 1990.

GÓMEZ, Jose Maria. **Política e Democracia em Tempos de Globalização**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO; Rio de Janeiro: LPP.2000

GUERRA, Sidney. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Atlas, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo: Racionalidade da ação e racionalização social**. São Paulo: Martins Fontes, 2014

HAMMES, Jaqueline Machado; PELLEGRINI, Grace Kellen de Freitas. **Reflexos da participação política na cidadania**. In: Direitos Humanos e participação Política. Porto Alegre: Imprensa livre, 2010.

IANNI, Octávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

ILLES, Paulo; e VENTURA, Deisy. **Qual a política migratória do Brasil?** Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>> Acesso em 03/07/2016.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito Ambiental na sociedade de Risco**, 2002, p.240.

MÁRMORA, Lelio. **Modelos de Governabilidade Migratoria**. La perspectiva política en América del Sur. Revista Internacional de Mobilidade Humana, Brasília, ano XVIII, n. 35, p. 71-92, jul./dez. 2010.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; GOMES, Luiz Flávio. **O Brasil e o sistema interamericano de proteção dos direitos humanos**. In: Andrei Zenkner Schmidt (coord.). (Org.). Novos rumos do direito penal contemporâneo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 427-437

MORAIS, José Luis Bolzan. **Direitos Humanos, Estado e Globalização**. In: Direitos Humanos e Globalização; Fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ONU, **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)> Acesso em: 25/06/2016.

PARAGUAI, **Lei nº 978 de 8 de Novembro de 1996**. Disponível em: <[http://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Paraguay.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf)> Acesso em 30/04/2016

PINSKY, Jaime. **Cidadania e educação**. Editora: Contexto. São Paulo, 2005.p.19

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 14ªed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PREDOZA, Luicy. **Extensiones del derecho de voto a inmigrantes en Latinoamérica: ¿Contribuciones a uma cidadania política igualitária?** Una agenda de investigación. Working Paper Series 57, Berlin: desiguALdades.net-International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America, 2013.

RASKIN, JAMIN B. **Legal Aliens, Local Citizens: The Historical, Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage**. University of Pennsylvania Law review 141 (April): 1391-1470, 1993.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: Direitos Humanos e Espaço Público**. Florianópolis: Conceito, 2013.

ROSA, Renata de Melo. **As contradições da política migratória brasileira contemporânea: algumas reflexões a respeito das políticas públicas para os migrantes haitianos**. In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; BOTEGA, Tuíla (Org.). Política Migratória e o Paradoxo da Globalização. EDIPUCRS, 2015.

SAYAD, Abdelmalek. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo, Cia das Letras, 2010.

SICILIANO, André Luiz. **“A Política Migratória Brasileira: Limites e Desafios”**. 2013. 59 f. Dissertação de (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, São Paulo.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de direito internacional e direitos humanos**. Porto Alegre: Sérgio fabris, 1997.p 24.

TURATTI, Luciana. **Cidadania ambiental: participação política além fronteiras**. In: Direitos Humanos e participação Política. Porto Alegre: Imprensa livre, 2010.

URUGUAI, **Lei nº 18.250 de 17 de Janeiro de 2008**. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>> Acesso em: 30/04/2016.

VENTURINI, Gustavo. **“O potencial emancipatório e a irreversibilidade dos direitos humanos”**. *Revista de Direitos Humanos*. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasília, 1ªed. 2010.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e Globalização**. 7ªed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

\_\_\_\_\_. **Morrer pela pátria? Notas sobre identidade nacional e globalização**. In: *Identidade e globalização: impasses e perspectivas da identidade e a diversidade cultural*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

VIEIRA, Oscar Vilhena. **A violação sistemática dos direitos humanos como limite à consolidação do Estado de direitos no Brasil**. In: GIORGI, Beatriz di et. Al. (Coord). Direito, cidadania e justiça: ensaios sobre lógica, interpretação, teoria, sociologia e filosofia jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. P. 194.

VIENA, **Declaração e Conferência sobre os Direitos Humanos de 1993**.

Disponível

em: <<https://www.oas.org/dil/port/1993%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20e%20Programa%20de%20Ac%C3%A7%C3%A3o%20adoptado%20pela%20Confer%C3%AAnncia%20Mundial%20de%20Viena%20sobre%20Direitos%20Humanos%20em%20juho%20de%201993.pdf>> Acesso em: 29/06/2016.