



DIREITOS POLÍTICOS DOS IMIGRANTES NO BRASIL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Daniel Braga Nascimento¹
Êmily de Amarante Portella²

Resumo: No Brasil, conforme a Constituição e Estatuto do Estrangeiro, imigrantes não podem votar, apenas brasileiros. O presente artigo tem como objetivo analisar as legislações de países pertencentes ao MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) sobre direitos políticos, bem como estudar a importância dos direitos políticos na vida de um imigrante e as consequências de uma não autorização legislativa - como é a atual - frente aos Direitos Humanos. O conceito de cidadania é muito vinculado a participação política, aí englobando o ato de eleger seus representantes e colocar-se à disposição como candidato. Propostas de emenda à Constituição tramitam no Congresso há anos e possuem diferentes visões e proposições sobre a temática.

Palavras-chave: Cidadania. Direitos Políticos. Migrações.

Abstract: In Brazil, according to the Constitution and the Foreign Statute, immigrants can't vote, only Brazilians. This article aims to analyze the legislation of countries that belong to MERCOSUL (Common market of the South) related to politics rights, as well study the importance of politics rights in the immigrant's life and its consequences of a legislative non-authorization - as is it currently - in face to the Human Rights. The concept of citizenship is linked to political participation, englobing the act to elect their representatives and put themselves in order to be voted as a candidate. Purposes of Constitution changes are going on the Congress and have many different views and purpose about the field.

Key-words: Citizenship. Political Rights. Migration.

¹ É advogado do GAIRE/SAJU/UFRGS (Grupo de Assessoria a Imigrantes e a Refugiados), Mestrando em Direito em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² É bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente é aluna do curso de Especialização de Direito Internacional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e é mestranda do curso de Mestrado em Direitos Humanos do Centro Universitário Ritter dos Reis (UNIRITTER).

1 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.

Inserese neste contexto, a proposta de discussão do presente artigo, pois, ao se debater sobre o antagonismo da relação entre a securitização do tema migratório 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 humanos³ e do “pluralismo político”⁴. 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.

Diante disto, torna-se indispensável discutir sobre a legislação migratória, os projetos de lei que visam a substituição do Estatuto do Estrangeiro, as propostas de emenda constitucional referentes aos direitos políticos, bem como as políticas públicas referentes à regulamentação, inserção e integração dos imigrantes na sociedade brasileira. Na busca de analisar a postura do Brasil, o presente artigo 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.

³ Art. 4º da Constituição Federal inciso II: prevalência dos direitos humanos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 29/04/2016

⁴ 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> Acesso em 29/04/2016

A interligação entre a globalização, a cidadania, a democracia e a imigração

Recentemente, tem-se observado um aumento nos fluxos transfronteiriços em diversas regiões do mundo. 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. Nesta seara torna-se importante analisar os reflexos e o escopo das relações entre a globalização e direitos humanos⁵, o Estado e o indivíduo, a participação e a cidadania, bem como a ampliação e/ou modificação de alguns conceitos dentro da lógica democrática.

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:

Num enfoque histórico⁶, a palavra cidadania foi centrada, basicamente, como ideia de participação política do indivíduo como sujeito de direitos e deveres frente sua comunidade, embora sua expressão fosse claramente atribuída à sociedade e ao contexto histórico. Isso ressalta ainda mais o sentido vivenciado nos dias de hoje, de que o homem para viver em sociedade necessita ouvir e ser ouvido, participar ativamente das decisões e utilizar-se dos meios postos a sua disposição para garantir a justiça e a democracia. Dessa maneira, cidadania é 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. (HAMMES, 2010, p. 310)

⁵ 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 absolutamente al conjunto inmanente de valores- libertad, igualdad, solidaridad- 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. El sujeto antagonista se constituye em esse processo y se reproduce em la riqueza de sus prácticas sucesivas. (FLORES, 2004, p.101)

⁶ 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, a 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. (HAMMES, 2010, p.313)

Antes de abordar a condição do imigrante no espaço brasileiro, é importante fazer algumas considerações acerca da globalização:

Devemos perceber o fenômeno da globalização como não restrito às estratégias do capitalismo financeiro, mas, desde a perspectiva de que, não é um estado e sim um processo radicalmente incerto e ambivalente que se projeta por sobre os mais variados aspectos da vida e que, ao mesmo tempo em que rompe com os lugares tradicionais da economia, da política, das relações e das práticas sociais, implica uma imbricação entre os diversos lugares em que tais ocorrem, multiplicando de maneira simultânea e superposta fenômenos de homogeneização, localismo, desterritorialização, renacionalização e fragmentação das identidades coletivas, o que as torna multifacetadas, fluidas, ambíguas e em profundo processo de transformação. (GÓMEZ, 2000, p.67)

Dessa forma, é necessário que percebamos o fato evidente de que o processo de desterritorialização faz com que a própria noção de cidadania seja revisitada, culminando no estabelecimento de uma democracia e de uma cidadania multifacetadas e multipolarizadas ⁷:

A assunção e a institucionalização de um princípio de universalidade humana em um documento de caráter supranacional constituem uma evidência empírica razoável de que estamos diante de um processo de filogênese da moralidade- ou seja, de um 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)

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:

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

⁷ Embora hoje prevaleça, ainda, uma noção de cidadania identificada com um elenco conhecido de liberdades civis e políticas, assim como de instituições e comportamentos políticos altamente padronizados, que possibilitam a participação formal dos membros de uma comunidade política nacional, especialmente na escolha de autoridades que ocupam os mais elevados cargos e funções de governo, estando também ela, indissociável da ideia moderna de território. (GÓMEZ, 2000, p.134)

participação não se resume apenas na escolha dos representantes, mas na participação que deve ser compreendida como democratização da sociedade. (GUERRA, 2012, p. 44)

Sendo a cidadania um indispensável fator para promover a inclusão social e para combater a desigualdade, observa-se que, no tocante à relação desta com a participação popular na formação de um Estado Democrático de Direito, a democracia não pode ser sintetizada a apenas um regime político com partidos e eleições livres, visto que ela é, além disso, uma forma de existência social. Nesse sentido, uma sociedade democrática é aberta e permite sempre a criação de novos direitos. A partir deste contexto, verifica-se que a concepção de uma nova ideia de cidadania pode ser realizada, sem causar prejuízo aos recursos democráticos tradicionais, por meio de novos instrumentos de acesso do povo à condução do poder público⁸:

A cidadania definida pelos princípios da democracia e do pluralismo político constituiu-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. (VIEIRA, 1995, p.62)

Em relação ao que se entende por participação política⁹, observa-se que o exercício da representatividade é uma faculdade atribuída a cada indivíduo especificadamente, que só terá eficácia jurídica se posto em prática. No estado democrático de direito, a cidadania efetiva oferece aos cidadãos iguais condições de existência, o gozo atual de direitos e a obrigação do cumprimento de deveres. Neste sentido, lembra Correa (2002, p.221) 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”:

A garantia dos direitos políticos assegura, por extensão, as mediações e os espaços públicos para a exigência dos demais. Educação, saúde e moradia

⁸ Na seara brasileira, no processo de constituição histórica da cidadania, os direitos políticos precederam os direitos civis, ou seja, antes mesmo que o povo tivesse lutado, e por vontade própria, buscando direitos civis, esses foram “outorgados” [...] Ocorreu a independência em 1822 e as decisões de maior peso da República foram tomadas pelas elites a partir de 1889, cuja proclamação moveu-se por articulações das cúpulas, entre militares e liberais, sem a participação efetiva do povo. [...] 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, em função da falta de sentimento constitucional. (GUERRA, 2012, p.51)

⁹ 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 originou-se 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, 2010, p.314)

para todos, direitos das minorias e dos grupos vulneráveis, 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. (BENAVIDES, 2010, p.95)

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. Conforme 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 comunicativa¹⁰:

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. Em alguns lugares, são considerados cidadãos todos os integrantes do Estado, sem tomar em conta o problema dos direitos políticos. Geralmente, a diferenciação é acolhida pelos ordenamentos jurídicos dos Estados, estabelecendo uma separação entre os direitos destinados a todos os nacionais e os direitos restritos aos cidadãos. (VIEIRA, 1995, p.69)

O Brasil¹¹, 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. Estudando 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

¹⁰(CAGLIARI, 2010, p.229)

¹¹ Colocar com nota de rodapé a seguinte citação: O pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos de 1966, promulgado pelo Brasil em 1992, objetivando desenvolver os princípios da Declaração Universal de 1948, afirmou 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 (art 25). A Declaração Universal de 1948 já havia proclamado (art.21) que a soberania popular faz parte daqueles direitos essenciais para a dignidade da pessoa humana e da atividade política. Em 1993, a Declaração de Viena consagrou a democracia como “o regime político mais favorável à promoção e à proteção dos direitos humanos”. Em consequência, podemos afirmar a relação fundamental entre democracia, direitos humanos e participação dos cidadãos na esfera pública. (BENAVIDES, 2010, p.94).

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. O que diferencia o estrangeiro do imigrante, segundo SAYAD é:

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. Ao longo da obra, Redin responde à indagação sobre qual seria o lugar da realidade humana migratória nessa ordem política:

O lugar 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 humanos¹² e as funções do Estado, a autora compreende que, apesar de os imigrantes serem agentes da produção de eventos

¹² 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

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”. Nesse sentido, “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”. (REDIN, 2013. p.82).

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 Arendt¹³ 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)

Seguindo a lógica da discussão da cidadania aliado aos conceitos de identidade e globalização, Lizt Vieira (2009) aborda sobre o tema da globalização econômica 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 tradicional¹⁴. 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

um processo de apropriação do humano e da vida. Esses direitos são compreendidos como instrumentos político-filosóficos de libertação da pessoa contra as estruturas sociais de privação-dominância. Outro mito. 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. (REDIN, 2013, p.24)

¹³ 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)

¹⁴ Para Liszt Viera, a ideia de cidadania já não pode mais ser unicamente associada ao estado nacional porque: (a) os direitos do humanos no plano internacional não estão circunscritos a uma proteção restrita ao Estado-nação; b) as migrações em massa e a multiplicação dos refugiados mudam a composição da população, que deixa de ser homogênea; c) a globalização incrementa, intensifica e acelera as conexões globais e regionais, transformando a cidadania democrática de base territorial. Desse modo, sustenta que a cidadania fundada na nacionalidade tornou-se um obstáculo à igualdade e à liberdade de todos os indivíduos e propõe que o local de residência, e não mais a nacionalidade, seja o fundamento da cidadania. (VIEIRA, 2009)

existencial possam ser efetivamente vinculadas a realidades transnacionais de comunidade e participação em um mundo “pós-estatal”:

Dessa forma, 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)

Ao longo do texto, Vieira compreende que na cidadania em que todos são iguais, a igualdade é uma reivindicação normativa, como a liberdade ou independência. Quanto à indagação de saber se a cidadania pode tornar-se fonte de uma identidade, na obra “Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização”, Canclini (1999) diz que a identidade nacional que possui base territorial e é quase sempre monolíngüística foi construída em detrimento de outras identidades e tem caráter contrastivo em relação às demais nacionalidades. Conseqüentemente, esse tipo de identidade moderna “explodiu” e deu lugar a identidades pós-modernas marcadas pela transterritorialidade e multilíngüística que se estruturaram menos pela lógica dos Estados do que pela dos mercados.

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 aparato 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) ¹⁵

¹⁵ 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.

Seguindo esta lógica da Constituição de 1988, portadora de um gama de direitos fundamentais e a assinatura pelo Brasil de diversos tratados internacionais de direitos humanos, 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 e com os diversos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Diante disso, pode-se observar que o projeto de lei 5655/09 apenas enxerta a expressão direitos humanos em seu artigo 2º, e continua mantendo como objetivos perseguidos a defesa do interesse nacional e a preferência à mão-de-obra especializada no art. 4º.

Entretanto, reflexo do período ditatorial e elaborada no âmbito da segurança estatal em detrimento dos direitos humanos, a legislação migratória do país em vigor continua sendo a Lei Nº 6.815 da década de 1980¹⁶, o denominado Estatuto do Estrangeiro. 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. Apesar de a nova Constituição de 1988 ser portadora de um grande elenco de direito fundamentais ao longo do seu texto, e o Brasil ser signatário de diversos tratados internacionais de direitos humanos, nota-se a incompatibilidade do Estatuto do Estrangeiro com o discurso brasileiro. Nesse sentido, é imprescindível debater 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).

Se aqui vivem, por que não possuem o direito de buscar políticas públicas e terem representantes? No entender Axel Honneth “O engajamento nas ações políticas possui para os envolvidos também a função direta de arrancá-los da situação

¹⁶ 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)

paralisante do rebaixamento passivamente tolerado e de lhes proporcionar, por conseguinte, uma autorrelação nova e positiva” (2009, p. 259). A vergonha social de não se sentir parte da sociedade é uma afronta aos Direitos Humanos, uma diminuição do respeito e estima do migrante.

Nesse aspecto, Honneth ainda afirma que o engajamento individual na luta política

Restitui ao indivíduo um pouco de seu autorrespeito perdido, visto que ele demonstra em público exatamente a propriedade cujo desrespeito é experienciado como uma vexação. Naturalmente, aqui se acrescenta ainda, com um efeito reforçativo, a experiência de reconhecimento que a solidariedade no interior do grupo político propicia, fazendo os membros alcançar uma espécie de estima mútua. (2009, p. 260)

Algumas propostas de atualização e aprimoramentos da lei migratória foram elaboradas¹⁷. 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 gestão do Estado sobre o imigrante. Um exemplo disto pode ser encontrado no seu artigo 2^o¹⁸, na permanência do interesse nacional e a preferência à mão-de-obra especializada no art. 4^o¹⁹:

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

¹⁷ 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 n° 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.

¹⁸ 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> Acesso em 29/04/2016

¹⁹ 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> Acesso em 29/04/2016

pontos negativos, deve-se computar ainda o aumento do tempo para o pedido de naturalização. É de quatro anos no Estatuto atual (art.112) 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. O autor ressalta que 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)

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)

Nesse sentido, destaca-se também a continuação da restrição de direitos políticos aos imigrantes em geral. Seguindo esta lógica, pode-se fazer uma análise comparativa com os países vizinhos do MERCOSUL²⁰, principalmente no fato de a maioria já apresentou grandes avanços 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 Paraguai²¹ permitem a participação política do imigrante residente. O Uruguai²² 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, 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.

Considerações Finais

Observa-se assim 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.

Dessa forma, é de extrema importância que se estudem essas questões para uma contribuição no debate de uma integração eficiente do imigrante no Estado

²⁰ 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> Acesso em 30/04/2016

²¹ Ver Lei Nº 978/96 de Migrações do Paraguai. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf> Acesso em 30/04/2016

²² Ver Lei Nº 18.250 de Migração do Uruguai. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/TextoLey.asp?Ley=18250&Anchor=>>> Acesso em: 30/04/2016

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. Contribuindo assim, para que o imigrante possa agir participar e ter uma “voz ativa” na sociedade em que vive.

Referências

ARENDDT, Hannah. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das letras, 1989.

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

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.

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. 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> 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> 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.

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 .

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

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.

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.

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

HONNETH, Axel. Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais / tradução de Luiz Repa. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. Direito Ambiental na sociedade de Risco. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

PARAGUAI. Lei nº 978 de 8 de Novembro de 1996. Disponível em:
<http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Paraguay.pdf> Acesso em
30/04/2016

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

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

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

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.

VIEIRA, Lizi. **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.

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, 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.