



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DOUTORADO

BRUNA AGRA DE MEDEIROS

**O DIREITO DE VOTAR DOS IMIGRANTES NO BRASIL: EM DEFESA DA
CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA**

JOÃO PESSOA/PB

2023

BRUNA AGRA DE MEDEIROS

**O DIREITO POLÍTICO DOS IMIGRANTES VOTAREM NO BRASIL: EM DEFESA
DA CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção da titulação de doutora em
Direito pelo Programa de Pós-Graduação
em Ciências Jurídicas, Centro de Ciências
Jurídicas, Universidade Federal da
Paraíba (UFPB).

Orientador: Prof. Dr. Marcílio Toscano
Franca Filho

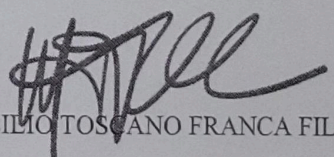
JOÃO PESSOA/PB

2023



Ata da Banca Examinadora da doutoranda BRUNA AGRA DE MEDEIROS candidata ao grau de Doutor em Ciências Jurídicas.

1 Às 14h00min do dia 24 de abril de 2023, por meio de sessão de defesa remota
2 (<https://meet.google.com/bjq-zbrq-mxs>), conforme recomendado pela Portaria nº 323/GR/Reitoria/UFPB e
3 Portaria nº 54/PRPG/UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores
4 Doutores: MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO (Orientador PPGCJ/UFPB), ANA PAULA BASSO
5 (Avaliadora Interna - PPGCJ/UFPB), MARCIO FLAVIO LINS DE ALBUQUERQUE E SOUTO
6 (Avaliador Interno - PPGCJ/UFPB), MORTON LUIZ FARIA DE MEDEIROS (Avaliador Externo/UFRN)
7 e THIAGO OLIVEIRA MOREIRA (Avaliador Externo/UFRN) para avaliar a tese de doutorado da aluna
8 BRUNA AGRA DE MEDEIROS, intitulada: "O DIREITO POLÍTICO DE OS IMIGRANTES
9 VOTAREM NO BRASIL: EM DEFESA DA CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA.", candidata ao grau
10 de Doutor em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direitos Humanos e Desenvolvimento.
11 Compareceram à cerimônia, além da candidata, professores, alunos e convidados. Dando início à
12 solenidade, o professor MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO (Orientador PPGCJ/UFPB) apresentou
13 a Comissão Examinadora, passando a palavra à doutoranda, que discorreu sobre o tema dentro do prazo
14 regimental. A candidata foi a seguir arguida pelos examinadores na forma regimental. Ato contínuo,
15 passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido trabalho, concluindo
16 por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência da Comissão, achando-se
17 a candidata legalmente habilitada a receber o grau de Doutor em Ciências Jurídicas, cabendo à
18 Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de Doutor a que a mesma faz
19 jus. Nada mais havendo a declarar, o presidente deu por encerrada a sessão, da qual eu, Talita de Castro
20 Santos, Administradora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que
21 assino com os demais componentes da Comissão Examinadora. João Pessoa, 24 de abril de 2023.
22 XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX.

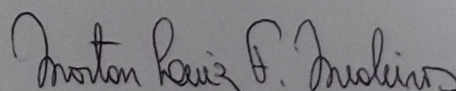

MARCILIO TOSCANO FRANCA FILHO

ANA PAULA BASSO

MARCIO FLAVIO LINS DE ALBUQUERQUE E SOUTO

Documento assinado digitalmente
gov.br THIAGO OLIVEIRA MOREIRA
Data: 26/04/2023 11:05:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

THIAGO OLIVEIRA MOREIRA


MORTON LUIZ FARIA DE MEDEIROS

Emitido em 24/04/2023

ATA Nº 01/2023 - PPGCJ (11.01.46.04)
(Nº do Documento: 1)

(Nº do Protocolo: NÃO PROTOCOLADO)

(Assinado digitalmente em 27/04/2023 08:09)
MARCIO FLAVIO LINS DE ALBUQUERQUE E
SOUTO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1719570

(Assinado digitalmente em 03/05/2023 14:51)
TALITA DE CASTRO SANTOS
ADMINISTRADOR
1020360

(Assinado digitalmente em 26/04/2023 15:54)
ANA PAULA BASSO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
1058740

Para verificar a autenticidade deste documento entre em <https://sipac.ufpb.br/documentos/> informando seu número: **1**,
ano: **2023**, documento (espécie): **ATA**, data de emissão: **26/04/2023** e o código de verificação: **dfe80421f0**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

M488d Medeiros, Bruna Agra de.

O direito de votar dos imigrantes no Brasil: em
defesa da capacidade eleitoral ativa / Bruna Agra de
Medeiros. - João Pessoa, 2023.
387 f. : il.

Orientação: Marcílio Toscano Franca Filho.
Tese (Doutorado) - UFPB/CCJ.

1. Direito de voto. 2. Imigrantes não naturalizados.
3. Direitos políticos. 4. Democracia. 5. Cidadania. I.
Franca Filho, Marcílio Toscano. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 342.81(043)

Às minhas queridas Marias.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a Nossa Senhora pela dádiva de ter saúde e uma família maravilhosa que me apoia e incentiva diariamente a construir um futuro melhor para mim e para a sociedade. Tenho gratidão especial pelas Marias que me acompanham espiritualmente - Vovó Maria, Vovó Zezé e Maria Guilherme -, com as quais estou sempre em pensamento, orando e vibrando para honrar os valores e os ensinamentos que elas me passaram.

Estendo o sentimento de gratidão às Universidades Federais do Rio Grande do Norte e da Paraíba, pelo acolhimento desde a Graduação em Direito até os Programas de Pós-Graduação em Mestrado (PPGD/UFRN) e de Doutorado (PPGCJ/UFPB). Nesse processo, é necessário reconhecer a doação dos Professores Orientadores Fabrício Germano, Patrícia Borba, Fredys Orlando Sorto, Marcílio Toscano da Franca Filho e Thiago Oliveira Moreira, haja vista a participação singular e inspiradora de cada um deles na minha formação profissional.

Agradeço, especialmente, por ter tido acesso à educação conjunta, incansável, exercidas em casa e nos estabelecimentos educacionais em que convivi. Enalteço o ensino público, pelas múltiplas oportunidades e habilidades profissionais oportunizadas, e então desenvolvidas. Nutro agradecimento afetuoso a todos os professores que foram essenciais nesse processo de amadurecimento, o que inclui, notadamente, os mestres que também fizeram parte da minha construção educacional desde o ensino fundamental, ensino médio e ao curso preparatório para vestibular.

Dedico agradecimento especial a minha mãe, Fabiola, meu esposo, Netinho, meu irmão, João, minha cunhada, Pryscylla, meu sobrinho, Miguel, Tia Côca, Tio Bel e Tia Cynara, Iasmim Agra, Simone Agra, Murilo Souza, além de Caroline Oliveira, Mariana Rocha, Kate Oliveira, Sânzia Mirelly, Gabriela Achley e Andressa Solon, minhas irmãs, pelo apoio incondicional nesse processo. A maturidade enquanto ser humano perpassa indiscutivelmente pelas relações que são construídas em família e ao longo da vida e, com carinho especial, agradeço a essas pessoas por toda dedicação em me incentivar e compreender os obstáculos e as fases em que estive ausente nos últimos anos.

Estendo os agradecimentos ao professor e amigo, Alan Monteiro, por ter me encorajado a seguir a docência e permitido, dessa forma, que eu encontrasse vocação na arte de ensinar com dedicação e amor.

Gostaria de nomear várias outras pessoas que, com carinho, se fazem presentes em minha memória no momento de construção desse texto, mas, com receio de não ser estritamente fiel a todas elas, reservo-me aos agradecimentos que serão feitos pessoalmente quando oportuno.

Ao final, dedico o meu trabalho a família que eu construí (e estou construindo), ao meu amor e a sociedade para que, de alguma forma, conhecimentos edificantes sejam aplicados em benefício da concretização dos direitos humanos de pessoas em situação de vulnerabilidade.

Com Carinho,
Bruna Agra de Medeiros.

Sou Imigrante

Sou Imigrante dalém
Lá do outro lado do oceano
Forçado a abandonar o país
Sim o país de origem
Que há séculos venho lutando
Querendo viver
Batendo as portas nunca descerradas
Sempre encerradas
Não tenho terra
Lá de onde eu venho
Do qual vós chamais
ou dizeis ser minha terra...
Eu era igual uma flecha
Querendo ir pra frente
Eu era cada vez mais puxada pra trás
Com mais força!
E de tanto me puxarem
Fui lançada veementemente
Para atingir o alvo
E vim aqui parar!
Sou Imigrante
Não tenho terra
Tudo é terra
Não importa se aqui ou lá!
Quem dera que não houvessem fronteiras!
Quem dera que não houvessem leis
Leis essas que nos prendem, Separam,
Hostilizam, injuriam e abalam!
Oh, se não houvessem fronteiras
Divisões geográficas
E que todos os homens fossem só homens!
Sem distinção de cores, raças, nacionalidades!
Que culpa tenho eu em ser Preto ou branco?
Cristão ou muçulmano? Hindu ou Budista?
Judeu ou Samaritano?
Se talvez as raças negra ou branca, não existissem!
Na verdade, não existem
O que apenas existe é...
Raça humana!
Sou imigrante, emigrante, migrante
Resistente, com força pra viver, almejando viver
Sou resistível como um Leão da África
Tenho garras de um falcão do mato
Sou persistente como a onda movível
Porém, me respeitem!
Só quero viver a vida...
Porque a terra é nossa, de todos nós
Feito por Deus e entregue à todos os homens
Não importa se aqui ou lá!

RESUMO

MEDEIROS, Bruna Agra de. **O direito político dos imigrantes votarem no Brasil:** em defesa da capacidade eleitoral ativa. 2023. Tese de Doutorado em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2023.

A representatividade política no Brasil deve considerar que o exercício da cidadania precede à nacionalidade. O fluxo de imigração no país é significativo, ressalvados os índices relativos à excepcionalidade sanitária da Covid-19 (Sars-coV-2). A Constituição Federal de 1988 veda o alistamento eleitoral de *estrangeiros* (art. 14, §2º) e suprime o direito de escolha dos representantes políticos via voto dos imigrantes não naturalizados que residem no país. Considerando-se que os imigrantes que chegam ao Brasil podem estabelecer residência em solo brasileiro, tem-se como prioritário o estudo do tema, uma vez que os direitos de cidadania devem ser assegurados a todos indistintamente. A cidadania pauta-se no sentimento de pertencimento do indivíduo junto à coletividade, e como tal, deve exercê-la de maneira integral e não condicionada ao vínculo de nacionalidade em relação ao Estado. Pretende-se estudar o porquê da privação constitucional às pessoas não naturalizadas exercerem o direito político de votar no Brasil, ainda que possam ser titulares de outros direitos políticos. Levanta-se a hipótese de que é possível permitir juridicamente o exercício do direito político de votar no âmbito nacional. A hipótese parte da experiência da cidadania supranacional na União Europeia e da constatação de que, dentre os Estados membros e associados do Mercosul, apenas Brasil, Guiana e Suriname mantém a vedação da capacidade eleitoral ativa aos imigrantes não naturalizados e domiciliados em seus respectivos territórios. Apresentam-se dados quanto aos fluxos migratórios (em nível global, latino-americano, brasileiro e afetos às intercorrências causadas pela pandemia do coronavírus) e, em seguida, abordam-se experiências internacionais da União Europeia, bem como de países mercosulinos para demonstrar o modo como suas normas constitucionais e infraconstitucionais lidam com a temática. Discute-se sobre a cidadania e a necessidade de tal conceito ser aprimorado, assim como sua correlação com a nacionalidade e a democracia. Expõe-se a perspectiva da cidadania cosmopolita como forma de fortalecer os direitos de cidadania e viabilizar a concretude do direito humano e político da capacidade eleitoral ativa desses imigrantes e demonstram-se as iniciativas legislativas já admitidas pelo poder legislativo brasileiro sobre o assunto. Objetiva-se mostrar a imprescindibilidade do direito ao voto por parte dos imigrantes não naturalizados e a necessidade de pensar a readequação na norma constitucional. O estudo ampara-se na aplicação do método hipotético-dedutivo, com procedimentos históricos e comparativos. Trata-se de pesquisa aplicada e de cunho prático, cuja abordagem é qualitativa e amparada em fontes bibliográficas, documentos internacionais, dados estatísticos e trabalhos acadêmicos. Utilizam-se autores como Immanuel Kant, Hannah Arendt, Benito Aláez Corral e T. H. Marshall. Sugere-se a proposição de uma nova Proposta de Emenda Constitucional (PEC) à Constituição como via jurídica adequada para permitir que imigrantes que não tenham se naturalizado brasileiros possam votar nas eleições nas esferas municipal, estadual e federal, ou, ainda, promulgar uma das 4 PECs atualmente em tramitação no poder legislativo. Conclui-se que a atual vedação constitucional viola o princípio democrático e impacta na realidade deles, porque os silenciam em relação aos seus pensamentos políticos e

anseios e os prejudicam ante a ausência de representatividade política de participação comunitária.

Palavras-chave: Imigrantes não naturalizados; Direitos políticos; Voto; Democracia; Cidadania.

ABSTRACT

MEDEIROS, Bruna Agra de. **The political right of immigrants to vote in Brazil:** in defense of active electoral capacity. 2023. Doctoral Thesis in Law by the Graduate Program in Legal Sciences, Federal University of Paraiba, João Pessoa, 2023.

Political representativeness in Brazil must consider that the exercise of citizenship precedes nationality. The flow of immigration in the country is significant, with the exception of the rates related to the health exceptionality of Covid-19 (Sars-coV-2). The Federal Constitution of 1988 prohibits the electoral enlistment of *foreigners* (art. 14, §2º) and suppresses the right to choose political representatives through voting unnaturalized immigrants who reside in the country. Considering that immigrants arriving in Brazil can establish residence on Brazilian soil, the study of the subject is a priority, since citizenship rights must be assured to all without distinction. Citizenship is based on the individual's sense of belonging to the community and, as such, must be exercised in an integral way and not conditioned by the bond of nationality in relation to the State. The aim is to study the reason for the constitutional deprivation of non-naturalized people from exercising the political right to vote in Brazil, even though they may be holders of other political rights. The hypothesis is raised that it is possible to legally allow the exercise of the political right to vote at the national level. The hypothesis starts from the experience of supranational citizenship in the European Union and from the observation that, among the Member States and associates of Mercosur, only Brazil, Guyana and Suriname maintain the prohibition of active electoral capacity to non-naturalized immigrants and domiciled in their respective territories. Data on migration flows are presented (at the global, Latin American, Brazilian level and related to the complications caused by the coronavirus pandemic) and then international experiences of the European Union are discussed, as well as those of Mercosur countries to demonstrate how its constitutional and infraconstitutional norms deal with the theme. Citizenship and the need for such a concept to be improved are discussed, as well as its correlation with nationality and democracy. The perspective of cosmopolitan citizenship is exposed as a way to strengthen citizenship rights and make possible the concreteness of the human and political right of the active electoral capacity of these immigrants, and the legislative initiatives already admitted by the Brazilian Legislative Power on the subject are demonstrated. The objective is to show the indispensability of the right to vote for non-naturalized immigrants and the need to think about readjustment in the constitutional norm. The study is based on the application of the hypothetical-deductive method, with historical and comparative procedures. This is applied and practical research, whose approach is qualitative and supported by bibliographical sources, international documents, statistical data and academic works. Authors such as Immanuel Kant, Hannah Arendt, Benito Aláez Corral and T. H. Marshall are used. It is suggested the proposition of a new Constitutional Amendment Proposal (PEC) to Constitution as an adequate legal way to allow immigrants who have not naturalized Brazilians to vote in elections at the municipal, state and federal levels, or even enact one of the 4 PECs currently pending in the legislature. It is concluded that the current constitutional prohibition violates the democratic principle and impacts their reality because it silences them in relation to their political thoughts and desires and harms them in the face of the lack of political representation of community participation.

Keywords: Unnaturalized immigrants; Political rights; Vote; Democracy; Citizenship.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Migração internacional em meados de 2020.	41
Figura 2 - Número de travessias ilegais de janeiro a dezembro de 2020.	55
Figura 3 - Número de imigrantes solicitantes de residência, segundo Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, 2011 - 2020.	58
Figura 4 - Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países - Brasil, 2021.	60
Figura 5 - Municípios com mecanismo de cooperação com os demais entes da federação promoção e desenvolvimento das políticas públicas locais voltadas aos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados - 2018.	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Migrações para a América Latina, 1942-2015.	46
Tabela 2 - Origens dos imigrantes europeus para a América Latina, 1820-1960.	46
Tabela 3 - Destino dos imigrantes europeus para a América Latina, 1850-1930.	47
Tabela 4 - Número de autorizações concedidas, segundo grupos de idade, Brasil 2011 - 2018.	62
Tabela 5 - Número de autorizações concedidas, por trimestres, segundo grupos de idade, 2018-2019.	63
Tabela 6 - Requisitos para exercício da capacidade eleitoral ativa pelos imigrantes não naturalizados nos países do Mercosul (exceto Brasil) e membros associados.	152
Tabela 7 - Dados sobre população total, índice de imigração e percentual de imigrantes nos países do Mercosul (exceto Brasil) e associados.	158
Tabela 8 - Propostas de Emenda Constitucional quanto à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados.	276
Tabela 9 - Propostas de Emenda Constitucionais em tramitação relativas à capacidade eleitoral ativa dos imigrantes não naturalizados.	316

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Contingente migrante internacional em países da América do Sul como percentagem da população total.	51
Gráfico 2 - proporção de registros, por ano de registro, segundo descrição do amparo - Brasil, 2018 a 2020.	57
Gráfico 3 - número de registro de migrantes, por ano de registro, segundo classificação Brasil.	64
Gráfico 4 - Entradas e saídas do território brasileiro nos pontos de fronteira, por ano, segundo tipologias de classificação - Brasil, 2019 a 2021.	65
Gráfico 5 - Média mensal do número de registros migratórios, segundo ano e mês de entrada, Brasil, 2000 - 2020.	67
Gráfico 6 - Número de autorizações concedidas, por 3º trimestres, segundo o tipo de autorização, Brasil - 2021-2022.	219

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
ADCT	Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
AI-5	Ato Institucional nº 5
ALC	América Latina e Caribe
BRICS	Agrupamento econômico composto por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CCMASM	Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul
CDFUE-2000	Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
DADD	Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem
DUDH	Declaração Universal de Direitos Humanos
ECM	Estatuto da Cidadania do Mercosul
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FRONTEX	Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras
FUNRURAL	Fundo de Assistência Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMPD	<i>International Centre for Migration Policy Development</i>
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos
ISM	Instituto Social do Mercosul
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU DAES	<i>Department of Economic and Social Affairs - United Nations</i>
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OUA	Organização da Unidade Africana

PARLASUL	Parlamento do Mercosul
PEAS	Plano Estratégico de Ação Social
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIDCP	Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos
REDI	Regime Democrático Interamericano
RMADS	Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul
TFUE	Tratado sobre Funcionamento da União Europeia
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS	17
2 OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA CONTEMPORANEIDADE	25
2.1 A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL	35
2.2 OS ÍNDICES MIGRATÓRIOS NA AMÉRICA LATINA	44
2.3 O IMPACTO MIGRATÓRIO DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PLANETA	52
2.4 OS FLUXOS IMIGRATÓRIOS NO BRASIL E OS REFLEXOS DA PANDEMIA DA COVID-19	56
3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUANTO AO DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NAS ELEIÇÕES POR PARTE DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS	71
3.1 A UNIÃO EUROPEIA E A CIDADANIA SUPRANACIONAL	86
3.2 PARÂMETROS JURÍDICOS DOS PAÍSES MERCOSULINOS	95
3.2.1 Argentina	114
3.2.2 Paraguai	120
3.2.3 Uruguai	126
3.2.4 Venezuela	130
3.2.5 Membros Associados do Mercosul: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname	135
4 DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS ACERCA DA CIDADANIA	163
4.1 DA CIDADANIA CLÁSSICA À CIDADANIA CONTEMPORÂNEA	167
4.2 A CIDADANIA E A NACIONALIDADE NA PERSPECTIVA DE BENITO ALÁEZ CORRAL	190
4.3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CIDADANIA NO BRASIL	202
5 A PROBLEMÁTICA DA IMPOSSIBILIDADE DE OS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EXERCEREM O DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NO BRASIL	217
5.1 A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EM PARTICIPAREM DAS ELEIÇÕES MEDIANTE EXERCÍCIO DO VOTO	222
5.2 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PROPOSTAS NO BRASIL SOBRE O DIREITO POLÍTICO DE VOTAR DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS	253
5.2.1 Proposta de Emenda Constitucional nº 61/1999	257

5.2.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 371/2001	258
5.2.3 Proposta de Emenda Constitucional nº 33/2002	259
5.2.4 Proposta de Emenda Constitucional nº 401/2005	261
5.2.5 Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2007	262
5.2.6 Proposta de Emenda Constitucional nº 88/2007	264
5.2.7 Proposta de Emenda Constitucional nº 119/2011	266
5.2.8 Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012	268
5.2.9 Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2013	271
5.2.10 Proposta de Emenda Constitucional nº 380/2017	272
5.2.11 Proposta de Emenda Constitucional nº 386/2017	273
5.2.12 Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2019	274
5.2.13 Panorama geral sobre as Propostas de Emenda Constitucional quanto à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados	275
5.3 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO POLÍTICO DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS VOTAREM NO BRASIL	289
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	321
REFERÊNCIAS	334

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O deslocamento internacional de grandes fluxos de pessoas, tanto de natureza voluntária quanto aquelas que migram involuntariamente, consiste em um dos principais traços dos séculos XX e XXI. Nesse cerne, aponta-se que a mobilidade humana abarca experiências consideradas positivas e enriquecedoras para alguns e, por outro lado, negativas para outros indivíduos, especialmente sob a perspectiva da violação de direitos humanos em relação àqueles que foram forçados a deixar seus países de origem e buscar acolhimento em outro lugar.

Para além do recebimento de migrantes por condições de refúgio, destaca-se o expressivo contingente de mobilidade humana em virtude de variadas circunstâncias, como a finalidade laboral, caracterizada pela fuga de cérebros e pelo intercâmbio de mão de obra em escala global. Adiciona-se a essa motivação razões de ordem climática, conflitos armados estabelecidos, religião, dificuldades econômicas, além de questões inerentes à condição feminina e demais situações que incitam a mobilidade dos seres humanos.

De acordo com a legislação infraconstitucional no Brasil (Lei Federal nº 13.445/2017), a imigração pode ser definida sob a perspectiva da pessoa nacional de outro país ou imigrante apátrida que trabalha, reside ou se estabelece temporária ou definitivamente no território. A pretensão da discussão desta tese está voltada para o direito político de votar em relação às pessoas não naturalizadas e residentes em solo brasileiro como direito legítimo, sendo uma manifestação do exercício da cidadania e do princípio democrático.

Trata-se de contingentes populacionais vulneráveis e relevantes que residem nesse espaço, constituem mão de obra que auxilia a mover a economia nacional e desenvolvem suas relações interpessoais no Brasil. Entretanto, a redação do art. 14, §2º da Constituição Federal de 1988 obsta o alistamento eleitoral de pessoas não naturalizadas, silenciando-as e impedindo o direito de se manifestarem politicamente via voto em pleitos eleitorais.

A cidadania, em seu turno, possui conceito complexo, sendo assente que sua delimitação se transformou com o tempo, consoante aspectos culturais e estruturais das sociedades. No entanto, permanece com distorções e precisa de aprimoramentos, a exemplo dos países que condicionam a cidadania à nacionalidade e, em particular, a citada não inclusão do grupo de imigrantes quanto ao exercício do voto no Brasil.

Por isso, tem-se como meta debater sobre o instituto da cidadania e sua relação com a nacionalidade, suas peculiaridades na contemporaneidade e a instituição da cidadania cosmopolita.

A discussão sobre o direito político de exercer a capacidade eleitoral ativa em relação aos imigrantes não naturalizados também se associa à democracia, uma vez que, com a impossibilidade de alistabilidade prevista na Constituição Federal de 1988 (e, por consequência, de elegibilidade) no art. 14, §2º e §3º, esses sujeitos tendem a não ser legitimamente representados nos Poderes Executivo e Legislativo, independente das instâncias local, regional ou federal. A situação indica, nesse norte, a necessidade de avaliar a desvinculação entre os institutos da cidadania e nacionalidade, com primazia pela estreita respeitabilidade ao princípio democrático e o reconhecimento do direito ao voto a essa categoria.

Sabe-se que os imigrantes podem, realmente, exercer outros direitos políticos, como participar de passeatas, audiências públicas e demais movimentos políticos e sociais, mas, com a impossibilidade constitucional do exercício do voto no Brasil por parte desse segmento, constata-se que são indubitavelmente prejudicados por serem invisíveis perante a coletividade. O fato acarreta notória preocupação quanto a essas pessoas, já vulneráveis, visto que, além da subtração de direitos e da segregação social, tem-se que a lacuna de representatividade implica na débil defesa dos seus interesses.

O “Relatório Anual 2021: uma década de desafios para a imigração e refúgio no Brasil” foi claro ao demonstrar que de 2011 a 2020 (conforme registros administrativos, solicitações de residência e reconhecimento da condição de refugiado) residiam no Brasil cerca de 1,3 milhão de imigrantes, com ênfase para venezuelanos e haitianos. Ademais, quanto à década assinalada, houve 700 mil solicitações de residência de imigrantes temporários (com entrada temporária no país), 265 mil pedidos por parte dos não naturalizados residentes e, por fim, 15 mil pessoas classificadas como *fronteiriças* requerendo permissão para acessar o mercado de trabalho, o comércio e os serviços no Brasil.

Para além dos números indicados, frisa-se que este montante não alude à massa de imigrantes indocumentados, devendo-se imaginar que, além dele, há parcela significativa de imigrantes sem registro, não devendo ser desconsiderados. O assunto assume relevo na medida em que se considera tal aparte e verificam-se os quantitativos expressivos de imigrantes invisíveis à luz da opinião política, culminando

na necessidade inquestionável de um olhar mais apurado aos indivíduos imigrantes no país e às considerações políticas que cultuam dentro dos seios sociais onde sobrevivem.

Por óbvio, é preciso declarar que, após o anúncio da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a existência de uma pandemia global, em 11 de março de 2020, bem como a adoção de posteriores providências restritivas ao fluxo de deslocamento humano e controles fronteiriços, o índice de imigrantes no país caiu, de cerca de 2,5 milhões pessoas para o volume médio de 40 mil em julho/2020, consoante demonstrado no “Relatório Conjuntural – 1º Quadrimestre 2020”.

Essa tese foi iniciada em momento anterior ao cenário global da pandemia do coronavírus, de forma que, em seu curso, o contexto de excepcionalidade sanitária trouxe incontáveis implicações de ordem numérica, já que os índices de imigração foram reduzidos drasticamente e seguiram aumentando com o processo de retomada das atividades. Dessa forma, mesmo com a redução do fluxo de imigrantes com destino e fixação no território nacional, tem-se como pertinente avaliar com afincos os aspectos da legislação vigente que obstam os imigrantes residentes regularmente no país a exercerem direitos de participação política concernentes ao exercício da capacidade eleitoral ativa.

A Constituição Federal de 1988 prevê o Estado Democrático de Direito, alicerçado no pluralismo político enquanto fundamento, cuja premissa básica versa que todo o poder emana do povo (art 1º, V e parágrafo único). Adiante, sua teoria preconiza a igualdade de todos perante a lei (art. 5º) e, inclusive, aduz que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal (art. 14). Além disso, segundo a redação constitucional, a naturalização derivada (secundária) ocorrerá, em síntese, para os originários de língua portuguesa, após o estabelecimento de 1 ano de residência ininterrupta no país e comprovação de idoneidade moral, ao passo que para os demais imigrantes, a lei maior exige o domicílio por 15 anos ininterruptos e ausência de condenação criminal (art. 12, II).

Nesse ponto, importa citar a Lei Federal nº 13.445, de 24 de maio de 2017 (Lei de Migração), que incorporou ao ordenamento jurídico pátrio critérios mais humanizantes ao tratamento conferido às pessoas não naturalizadas por meio da estipulação de normas mais flexíveis acerca da naturalização (em comparação ao Estatuto do Estrangeiro). É possível vislumbrar avanço normativo na novel legislação – ainda que passível de críticas em alguns pontos – na medida em que, com a

perspectiva do acolhimento humanitário, possibilitou a naturalização de imigrantes na Seção II, dedicada às “Condições da Naturalização”.

Desta feita, o advento da Lei de Migração trouxe melhorias necessárias e significativas para a legislação incidente aos imigrantes insertos no país. No entanto, permanece a discrepância entre o campo teórico da citada norma e a sua concretude. À título de ilustração, destacam-se as garantias asseguradas nos arts. 3º e 4º, segundo os quais a política migratória terá como norte a universalidade dos direitos humanos, o princípio da não criminalização da migração, a inclusão social do migrante por meio de políticas públicas, assim como a garantia dos direitos e das liberdades civis e sociais, em contrariedade, pois, ao conceito prático de cidadania, então mitigado no que se refere ao voto pelas razões brevemente apontadas.

Salienta-se que a fruição dos direitos de sufrágio está intimamente associada ao exercício da cidadania e da soberania popular, o que significa que há evidente fragilização desses institutos. O Estado não deve atuar como agente selecionador dos indivíduos a exercerem os direitos fundamentais dentro do seu território, mas, estes, em seu turno, têm o direito de, ao deslocar-se, gozar e exercer direitos fundamentais indispensáveis ao desenvolvimento da personalidade e necessários à concretização material de sua dignidade humana.

Os direitos humanos não devem se sujeitar a aspectos territoriais, tampouco sacrificar aqueles indivíduos que se locomovem, voluntária ou forçadamente. São direitos inerentes à condição humana e que precedem a configuração de espaço e pertencimento, e essas premissas ainda não são assimiladas totalmente pelos ordenamentos jurídicos, como o brasileiro. Há falhas, e a pesquisa está centrada no aspecto específico do direito político de votar de indivíduos que não se naturalizaram no Brasil.

Esclarece-se que o tema não é inovador enquanto discussão legislativa em seara nacional, mas a despeito de já ter sido examinado por meio de 12 projetos de emenda constitucional, percebe-se que o debate é infecundo, porque, ainda assim, não foram efetivadas medidas para a promoção da cidadania inclusiva em relação aos imigrantes não naturalizados e o exercício do sufrágio no Brasil. Até a finalização deste trabalho, das 12 PECs alusivas ao assunto, estavam em tramitação apenas 4 (PECs nº 119/2011, 347/2013, 380/2017 e 386/2017).

Sob a perspectiva acadêmica, há trabalhos que tratam sobre a polêmica, mas não há pluralidade quanto à análise sistêmica da problemática envolvendo cidadania,

democracia, nacionalidade e experiências internacionais, com vistas à indicação de uma proposta afirmativa em relação ao ordenamento jurídico no Brasil.

A análise do tema é fértil quanto à apresentação de razões pelas quais deve-se reconhecer o direito humano e político desse público ter acesso às urnas. A pesquisa não possuiu, desde o início, noções definidas sobre os âmbitos em que os imigrantes não naturalizados exerceriam as capacidades eleitorais ativa, se seria adequado na seara municipal, estadual e/ou nacional. Essa nuance foi avaliada paulatinamente no decorrer dos estudos desenvolvidos, os quais apontaram a coerência jurídica de defender o estabelecimento do direito de esses imigrantes votarem nas três esferas, dada a inexistência de hierarquia entre os entes e a força do princípio democrático.

Existem experiências internacionais avançadas nesse assunto, sendo pertinente citar a União Europeia (UE), alguns parâmetros emitidos pelo Mercosul e, em particular, vários países desse bloco que já possibilitam o gozo do direito político de votar (e até de serem votados) em seus ordenamentos jurídicos, como por exemplo, Argentina, Paraguai, Uruguai e Bolívia. Partindo-se do raciocínio de que é prioritária a concessão de direitos humanos aos imigrantes na perspectiva individual e, analogamente, no que tange à seara coletiva, tem-se como coerente observar os embasamentos jurídicos utilizados e os parâmetros instituídos em suas normas para proporcionar o sufrágio a tais sujeitos, a fim de analisar o direito brasileiro sobre o tema.

Outrossim, impende destacar que o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos que aduz, em suas disposições preambulares, que “que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”, bem como assenta o direito à liberdade de expressão de forma clara. Ademais, a análise jurisprudencial de julgados emitidos pela Corte IDH indicam a priorização dada ao princípio democrático e a segurança jurídica no tocante ao gozo de direitos políticos por parte de imigrantes, fatos que, somados à outras comprovações ao longo do trabalho inquietam sobre o motivo pelo qual o ordenamento jurídico brasileiro obsta o alistamento eleitoral para imigrantes não naturalizados, mesmo que residentes no território.

Pelas razões apresentadas, pressupõe-se que há um certo atraso no compasso normativo brasileiro e dúvida sobre o que, efetivamente, o ordenamento

jurídico pátrio compreende como requisitos legítimos para que o indivíduo possa exercer a capacidade eleitoral ativa. Parte-se da ideia, com efeito, que a normativa nacional poderia proteger com mais propriedade os direitos dos imigrantes (como no caso do voto), sobretudo considerando-se que já são vulneráveis, e a participação política via voto seria imprescindível para inseri-los socialmente, protegê-los e permitir-lhes o acesso ao sistema eleitoral enquanto instrumento célere e efetivo no processo de transformações sociais.

Dentre as soluções ventiladas para sanar a problemática da vedação constitucional em apreço, pensou-se na interpretação conforme à Constituição Federal, porém, aferiu-se pela pertinência da proposta de emenda constitucional como via juridicamente mais apropriada para resolver a questão da atual vedação constitucional em relação aos *estrangeiros* e sua alistabilidade. Diante dessas considerações, passou-se a averiguação de pontos cruciais para a propositura de uma PEC ou a eventual validação de uma das propostas em trâmite no poder legislativo.

O contexto apresentado deve ser elucidado pela aplicação dialógica de metodologias que, em conjunto, possam viabilizar os esclarecimentos necessários ao aprofundamento dessa temática. A tese conjuga a pesquisa aplicada, caracterizada por finalidade específica, propositiva e de cunho prático, na medida em que visa trazer à sociedade novas concepções a respeito do imigrante e do seu direito de participar das decisões coletivas por intermédio do voto. Acrescenta-se que se trata de abordagem qualitativa e objetivo de pesquisa exploratório consistente no levantamento bibliográfico.

Sendo assim, no afã de tentar apresentar esclarecimentos pertinentes, será utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, partindo da formulação do problema e sua descrição precisa para, em seguida, formular hipóteses plausíveis para a sua solução normativa. No que concerne ao procedimento, serão aplicados os métodos histórico e comparativo, haja vista o foco da investigação presente ter como parâmetro tratativas históricas essenciais à discussão do objeto delimitado, e ainda, na apuração de fenômeno sob a ótica de experiências internacionais, com vistas à análise da teoria ideal a ser aplicada no Brasil quanto a problemática apresentada.

O trabalho possuirá como apoio a demonstração de comportamentos jurídicos internacionais a fim de que seja melhor trabalhada a perspectiva comparada sobre como outras nações lidam com o direito político de votar dos imigrantes em seus respectivos territórios. A noção ampliada acerca de comportamentos jurídicos

diversos e as peculiaridades pertinentes têm o condão de auxiliar no amadurecimento do entendimento sobre a legislação brasileira e as possíveis evoluções a serem galgadas nesse conteúdo. Nesse desiderato, será abordada a experiência da União Europeia e a cidadania supranacional, assim como tratados de maneira pormenorizada alguns parâmetros jurídicos dos países que integram e que são associados ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).

O recorte metodológico do MERCOSUL e a descrição das constituições dos países (e das normas infraconstitucionais, quando necessário) decorre da intenção de apresentar as experiências de ordenamentos jurídicos distintos e que tratam também, de forma diversa, a presente temática. Isso porque há países que vedam os direitos políticos de votar e ser votado por parte desses sujeitos, assim como há outros que admitem ambos ou apenas uma das capacidades (ativa ou passiva), seja em seara local, regional ou nacional. Paralelamente, analisa-se também as normativas e os eventuais requisitos que são exigidos, por exemplo, a residência fixa no território por lapso temporal definido e o cadastro em registro eleitoral.

Destaca-se o suporte teórico de T. H. Marshal e Benito Aláez Corral, respectivamente, por serem autores com relevantes contribuições com relação à cidadania, nacionalidade, democracia e, ainda, quanto às críticas sobre o conceito histórico de cidadania. Em complementação, serão usados como apoio bibliográfico artigos científicos, dissertações de mestrado, teses de doutorado e demais construções teóricas correlatas ao estudo.

Nesse desiderato, foram elaborados 5 capítulos. Tecidas as considerações iniciais, o segundo capítulo propõe apresentar dados que ilustram a mobilidade humana atual em nível planetário, na América Latina, no Brasil e afetos às consequências da pandemia da Sars-coV-2 a partir do uso de documentos estatísticos, relatórios, sites oficiais sobre informações quantitativas e demais fontes bibliográficas pertinentes.

Em continuação, a terceira seção dedica-se à análise das experiências internacionais a respeito do direito político de votar nas eleições por parte dos imigrantes não naturalizados e residentes nesses locais. Afinal, qual(is) o(s) fundamento(s) legal(is) que respalda(m) as normativas de outros países a permitirem o exercício dos direitos de votar, e com isso, de poderem escolher seus representantes? Tem-se a intenção, nesse ponto, de verificar quais argumentos jurídicos respaldam a concessão do direito de votar a imigrantes na situação ventilada.

Para tanto, fez-se estudo abrangente acerca da União Europeia e a cidadania supranacional, via análise de documentos internacionais oficiais, artigos científicos, fontes bibliográficas e documentais sobre o tema.

Adiciona-se a abordagem relativa às experiências dos Estados membros e associados ao Mercosul, a qual decorreu da verificação individualizada de aparatos normativos, documentos internacionais oficiais, artigos científicos e pela aplicação do método comparativo. Conjuntamente, serão avaliados parâmetros mercosulinos e as peculiaridades normativas dos Estados sobre a temática a fim de observar a quantidade de países que permitem os imigrantes não naturalizados votarem, o espectro de abrangência do voto, as características relevantes e demais aspectos que justificam a adoção de tal comportamento jurídico.

Na quarta seção, fez-se detida análise sobre a cidadania e seus significados ao longo da história, assim como abordou-se as lições de Aristóteles, Hannah Arendt, Jürgen Habermas, Benito Aláez Corral e outras fontes bibliográficas importantes nessa área. Adicionalmente, também foram tecidas considerações no tocante ao amadurecimento do conceito de cidadania com vistas à construção da cidadania cosmopolita, e também sobre a evolução histórica do conceito de cidadania no Brasil, com o apoio de fontes intertextuais (como músicas correlacionadas à discussão proposta).

No último e quinto capítulo, detalha-se a problemática da impossibilidade legal de os imigrantes não naturalizados exercerem o direito político de votar, momento em que serão avaliados aspectos jurídicos, políticos e verificadas as iniciativas legislativas já existentes no que concerne à matéria para que haja a construção propositiva de solução jurídica coerente para a melhoria do ordenamento jurídico brasileiro quanto a promoção de uma cidadania politicamente inclusiva em relação aos imigrantes e ao exercício do voto, especificamente. Utiliza-se, neste capítulo, as fontes bibliográficas anteriores, acrescidas da análise normativa brasileira.

Isso posto, a finalidade desse escrito firma-se, primeiramente, na pretensão de certificar que não deve o Estado selecionar os indivíduos a exercerem os direitos humanos - a saber, políticos, de votar e de ser votado - dentro do seu território, assim como não lhe cabe comprometer o caráter democrático do Estado Democrático de Direito. Em seguida, tem-se a intenção de trazer proposição crítica para a celeuma em questão, iniciando-se, assim, por meio da exposição de dados alusivos aos fluxos migratórios na atualidade.

2 OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA CONTEMPORANEIDADE

O capítulo inaugural da tese objetiva situar a temática dos fluxos migratórios na contemporaneidade por meio da apresentação de dados sobre os deslocamentos humanos, explicando, inicialmente, o significado de algumas terminologias típicas do contexto das migrações e os fatores relacionados ao tema. Nos subtópicos seguintes, serão apresentadas: a) considerações sobre a mobilidade humana internacional, b) os índices migratórios na América Latina, c) o atual impacto da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2) no planeta e d) dados quantitativos sobre os fluxos migratórios no Brasil, incluindo as consequências do coronavírus nas estatísticas de imigrantes no território nacional, haja vista a intenção de propiciar ao leitor uma compreensão aprimorada acerca dos fluxos de deslocamentos existentes.

Retratar a incidência dos fluxos de mobilidade humana do maior espectro (nível planetário) à seara intermediária (América Latina) e no âmbito brasileiro, respeita os recursos didáticos, assim propostos com a intenção de viabilizar, também, a comparação de informações numéricas nas áreas abordadas e de acordo com as características expostas. O subtópico voltado para a averiguação do tema na perspectiva pandêmica é imprescindível em razão da interferência direta que o cenário de excepcionalidade sanitária representou para os índices de mobilidade humana e, ainda, pelas inúmeras consequências decorrentes desse período.

A construção do capítulo ampara-se essencialmente no desenvolvimento de pesquisa qualitativa. A escolha por esse método advém dos ensinamentos de Pedro Demo sobre metodologia científica e sua teoria de que esse método aproxima o tema da realidade, sem desprezar os aspectos quantitativos, promovendo a produção de conhecimento científico¹. Para tanto, serão utilizadas referências estatísticas, reportagens e documentos de órgãos oficiais, assim como artigos científicos e ilustrações numéricas (tabelas e gráficos) para tornar mais didática a assimilação das informações acerca dos fluxos migratórios na contemporaneidade.

¹ DEMO, Pedro. Pesquisa qualitativa: busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Revista latino-americana de Enfermagem**, 6 (2), abr. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/wSwfj7n6VCZJ4gShkMCFF9f/?lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2022. Para aprofundamento sobre pesquisas qualitativas, recomenda-se a seguinte leitura, também do mesmo autor: DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

Com efeito, parte-se de um problema, qual seja, a previsão constitucional brasileira de que os *estrangeiros*² não são alistáveis (art. 14, §2º), para fazer conjecturas, haja vista a intenção de observar os elementos jurídicos determinantes para a compreensão do direito dos imigrantes não naturalizados votarem no Brasil. Após, com os embasamentos teóricos obtidos, bem como a partir das contribuições de autores utilizados como fundamento, serão propostas as chamadas *tentativas de falseamento* a partir das quais será demonstrada solução factível para a demanda posta³.

Dessa forma, pretende-se desenvolver a pesquisa por meio do cumprimento das etapas tecnicamente delimitadas por Eva Lakatos como necessárias para o método hipotético dedutivo, quais sejam, o conhecimento prévio, o problema, as conjecturas e o falseamento⁴. Os dados expostos a seguir, com efeito, objetivam estruturar o senso crítico para que sejam analisadas, posteriormente, as experiências internacionais no que se refere à cidadania supranacional na União Europeia e os diversos ordenamentos jurídicos dos países próximos ao Brasil.

As recomendações das Nações Unidas sobre estatísticas da migração definem o *migrante internacional* como qualquer pessoa que mudou a residência habitual, indo do seu país de origem até outro, onde pode estabelecer estadia de curta ou de longa duração. As recomendações indicam que se entende curto prazo quando a mudança de residência ocorreu por pelo menos 3 meses até 1 ano e, de longa duração quando esse lapso temporal ultrapassa a média de 1 ano.⁵

Imperativo abordar o significado de outras nomenclaturas, tais como: imigrante, emigrante, residente fronteiriço, visitante e apátrida. De acordo com a Lei Federal nº 13.445/2017 (nova Lei de Migração), o imigrante consiste em pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil. Além disso, compreende-se o emigrante aquele que se

² A Constituição Federal de 1988 trata do tema por meio do uso da palavra “estrangeiro” (e suas flexões), e não o vocábulo “imigrante”, conforme a ótica mais humanizante, contemporânea e condizente com a nova Lei de Migração. Por essa razão, a designação “estrangeiro” será utilizada nessa e em demais ocasiões em que o contexto histórico fizer referência à pessoa nacional de outro país ou apátrida em período anterior à perspectiva hodierna.

³ LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 95-98.

⁴ *Ibidem*, p. 98.

⁵ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2018**. Ginebra, 2018, p. 17. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

estabelece de forma temporária ou definitiva no exterior. Já em relação ao residente fronteiriço, entende-se o sujeito nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município situado em área fronteiriça de país vizinho.

Com relação ao visitante, este pode ser definido como pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para passar tempo de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional⁶. O apátrida, por sua vez, foi definido por essa legislação como pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado⁷, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas⁸.

Nesse diapasão, é elementar verificar o caráter da voluntariedade (ou não) da decisão de migrar, visto que as migrações podem ser compreendidas sob duas perspectivas motivacionais: voluntária e forçada. Na intelecção de Cláudia Loureiro⁹, enquanto para alguns o ato de migrar é uma experiência positiva e enriquecedora, para outros, significa a manifestação do desrespeito aos direitos fundamentais, principalmente em relação àqueles que se movem forçadamente e deixam seus países em busca de acolhidas humanitárias.

As migrações voluntárias estão relacionadas aos deslocamentos humanos volitivos (intencionais), em que os seres humanos optam espontaneamente pela procura por locais diversos de onde se encontram originariamente. Essa modalidade migratória abarca, por exemplo, as pessoas que transitam por questões laborais, pela natureza das atividades que seus trabalhos possuem, por qualificação profissional¹⁰,

⁶ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

⁷ Importa esclarecer que o apátrida não possui o sentimento pessoal de identificação com determinado Estado, na perspectiva da nacionalidade mencionada, inexistindo relação sobre sua origem. Isso posto, tem-se que o apátrida pode ser o imigrante apátrida, ou mesmo o indivíduo que se encontra no Brasil, mas que por questões subjetivas, se compreende como tal.

⁸ A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas foi promulgada no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2022. De acordo com a referida Convenção, o termo "apátrida" faz alusão a toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação. Importante destacar, ainda, que o apátrida não necessariamente será imigrante, uma vez que a ausência de identificação citada pode ocorrer com qualquer pessoa.

⁹ LOUREIRO, Cláudia Regina Oliveira Magalhães da Silva. O pacto global das migrações sob o olhar do direito cosmopolita. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações Internacionais no Século XXI: perspectivas e desafios**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2019, p. 12-15.

¹⁰ BERNER, Vanessa Batista; PARREIRA, Carolina Genovez. Trabalho, Imigração e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 293.

entre outras razões que incitam a mobilidade, sem que haja, necessariamente, a supressão de direitos que lhes são próprios.

Em segundo lugar, as migrações forçadas relacionam-se ao contingente humano que migra compulsoriamente para outras regiões devido à violação de direitos fundamentais em seus países originários, constituindo as pessoas denominadas tradicionalmente como refugiados¹¹. A transgressão de direitos, nesse caso, ocorre por causa de disputas territoriais e políticas, perseguições decorrentes de questões de ordem religiosa, raça, posicionamento político, nacionalidade, entre outras situações que induzem o deslocamento por meio da coação das pessoas¹². Outro fator que motiva os deslocamentos físicos na modalidade de refúgio consiste na violência sistematizada presente em países como El Salvador, Honduras, Guatemala e México¹³.

Diante da delimitação conceitual proposta, novas tipologias migratórias surgiram, conforme propôs Lya Rossa e Marilda Menezes¹⁴. De acordo com as autoras, o tensionamento entre as categorias de migração e de refúgio, especialmente a partir da década de 1980, incitou a realização de adequações nos sistemas jurídicos existentes, como por meio da ampliação do conceito de refugiado contido na

¹¹ O assunto foi abordado na série australiana *Stateless* (traduzida como *Estado Zero*), produzida pela Netflix e estreada em 08 de julho de 2020, na qual mostra-se detalhadamente o processo de refúgio de 4 pessoas, que migraram forçadamente (por exemplo afegão que migrou devido a ascensão do grupo Talibã), e migrantes que se deslocam por questões de saúde mental. A série baseia-se em fatos reais e caracteriza-se pela abordagem detalhada acerca do processo de mobilidade, as condições nas quais os migrantes se encontram durante o processo, bem como as violências que acontecem nesse contexto. Em síntese, a série versa sobre a crise migratória contemporânea e a realidade dos refugiados detidos em campos de concentração (Centro de Detenção Barton), sob a ótica de personagens com perspectivas e convicções diferentes. Chama-se atenção apenas para a tradução “Estado Zero” que foi utilizada, a qual parece estar inapropriada para o desígnio da série, uma vez que a ideia não parece demonstrar a inexistência de Estado, mas as suas fragilidades (*STATELESS*. Realização de Cate Blanchett, Elise McCredie, Tony Ayres. Intérpretes: Yvonne Strahovski, Jai Courtney, Cate Blanchett. S.L.: Netflix, 2020. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/81206211>. Acesso em: 27 out. 2022.).

¹² BERNER, Vanessa Batista; PARREIRA, Carolina Genovez. Trabalho, Imigração e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Florianópolis: FUNJAB, 2013, p. 293.

¹³ MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Forçados a fugir do triângulo norte da América Central**: uma crise humanitária negligenciada. Relatório. Maio 2017. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/forcados-a-fugir.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

¹⁴ ROSSA, Lya Amanda; MENEZES, Marilda A. Entre migrações e refúgio: migrações sul-sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, Rosana et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 383-390.

Declaração de Cartagena de 1984¹⁵ e do desenvolvimento de novas correntes teóricas (*Refugee Studies e Forced Migration Studies*).

Explicando melhor, o refugiado é o indivíduo que possui o temor de perseguição (ou encontra-se de fato em perseguição) em decorrência de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social, ou outras motivações. Conforme descreveram Liliana Lyra e André de Lima, a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos refugiados, de 28 de julho 1951, dispôs que as pessoas refugiadas seriam assim compreendidas de acordo com aspectos geográficos e temporais, uma vez que intitulou refugiados como os residentes na Europa (podendo os estados signatários aquiescer ou não) e se baseou na ideia de que refugiados são aqueles cujos motivos ensejadores das fugas ocorreram antes de 1º de janeiro de 1951¹⁶.

De sorte, em 1967, o Protocolo sobre o Status de Refugiado superou tais definições e aclarou a proteção a ser conferida ao refugiado, de modo que as pessoas insertas nas situações caracterizadoras do refúgio passaram a ter proteção internacional, sem que houvesse critérios de ordem geográfica ou territorial para limitá-los¹⁷. Nesse contexto, convém citar que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estabeleceu no “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado” que a perseguição significa

¹⁵ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 fev. 2021.

¹⁶ Interessante leitura da Convenção de 1951 (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS - ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.)

¹⁷ Consoante o protocolo suscitado: Artigo I. *Disposição geral*. 1. Os Estados Partes no presente Protocolo comprometer-se-ão a aplicar os artigos 2 a 34 inclusive da Convenção aos refugiados, definidos a seguir. 2. Para os fins do presente Protocolo o termo "refugiados", salvo no que diz respeito à aplicação do parágrafo 3 do presente artigo, significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do parágrafo 2 da seção A do artigo primeiro. 3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem nenhuma limitação geográfica; entretanto, as declarações já feitas em virtude da alínea a do parágrafo 1 da seção B do artigo primeiro da Convenção aplicar-se-ão, também, no regime do presente Protocolo, a menos que as obrigações do Estado declarante tenham sido ampliadas de conformidade com o parágrafo 2 da seção B do artigo primeiro da Convenção. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS - ACNUR. **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 04 out. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.)

ameaça à vida ou à liberdade, devendo ser analisada sob o prisma objetivo e subjetivo¹⁸.

Naturalmente, com o tempo e o aumento da complexidade social, a citada nova significação de refúgio quedou-se à obsolescência, essencialmente, devido a 3 fatores. Em primeiro plano, não havia conceito preciso sobre o que seria a perseguição mencionada, assim como a noção de refúgio que se tinha não comportava algumas outras situações, como dificuldades de ordem econômica, questões de violência, identidade de gênero e outras que também estavam induzindo pessoas a refugiar-se em local diverso do seu de origem.

Em linhas gerais, o tempo passou e o conceito de refúgio foi aprimorando, porém sempre aquém do ideal ao se considerar as circunstâncias práticas. Prova disto é que, posteriormente, em 1969, o contexto de recrudescimento dos conflitos civis pelos processos de descolonização propiciou o aumento das discussões sobre a redefinição, mais uma vez, sobre quem seriam os refugiados. Assim, a Organização da Unidade Africana (União Africana) abriu o debate com relação a ampliação desse conceito, o que veio a se consolidar na América Latina, por volta de 1984, onde houve o incremento do refúgio em resposta aos regimes ditatoriais implantados e à desproteção dos direitos humanos.

Nessa toada, realizou-se o Colóquio Internacional na Colômbia, o qual desencadeou a Declaração de Cartagena, e, então, ampliou o conceito de refugiado, mas não alterou suficientemente a noção dos refugiados, mantendo-se um empecilho à aplicação do conceito internacional de refugiados. Ao analisar essa declaração, verifica-se que o indivíduo refugiado assumiu relevo na Conclusão de nº 3¹⁹, cuja

¹⁸ “(b) Perseguição 51. Não existe uma definição universalmente aceita de “perseguição” e as diversas tentativas de se formular essa definição obtiveram pouco sucesso. Do Artigo 33 da Convenção de 1951 pode-se inferir que a ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos – pelas mesmas razões – também poderiam caracterizar perseguição. (...)”. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estudo dos refugiados. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.)

¹⁹ *Declaração de Cartagena de 1984 - Terceira Conclusão*: Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de

dicção admitiu que assim seriam àqueles que teriam sido vítimas da “violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”²⁰.

Importa salientar que a celeuma sobre a existência de migrações voluntária e forçada, notadamente com referência à imprecisão conceitual do grupamento dos refugiados, somada a dificuldade de aplicabilidade terminológica, produzem como consequência a inserção dos solicitantes de refúgio em delicada situação de não categorização (ou seja, migrantes considerados previamente como refugiados, mas que, não necessariamente o são). A despeito das evoluções conceituais sobre o indivíduo refugiado, não se logrou êxito quanto à supressão da carga negativa atribuída a tais pessoas vulneráveis (ou, ainda, sua minimização).

Isso se comprova na medida em que, mesmo após as ditas evoluções conceituais, a figura do refúgio seguiu com a sua conotação pejorativa²¹ e continuou abarcando aquelas pessoas que sequer poderiam ser compreendidas como refugiadas²². O segmento das *pessoas não refugiadas*, por sua vez, contempla

conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 fev. 2021.)

²⁰ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 fev. 2021.

²¹ No que se refere à conotação pejorativa, cumpre referenciar o Documentário denominado “Realidade não documentada”, estreado em 02 de outubro de 2019, produzido pela Netflix. Possui como objetivo demonstrar a realidade de imigrantes, juntamente com o fito de desmistificar a ideia negativa que muitas pessoas têm em relação aos imigrantes. A proposta central do documentário consiste em apresentar a realidade de famílias imigrantes que estão nos Estados Unidos e são indocumentadas, bem como a dinâmica da imigração e as influências das políticas migratórias exercidas pelo Presidente dos Estados Unidos, em clara manifestação de supressão de direitos humanos. A série aborda com requinte de detalhes as situações vexatórias, humilhantes e transgressoras de direitos pelas quais esses indivíduos são submetidos por serem imigrantes e sem documentos, em clara exposição do caráter pejorativo da nomenclatura e da condição de refugiado. (REALIDADE não documentada. S.l.: Netflix, 2019. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/80209609>. Acesso em: 15 jul. 2022.)

²² Acerca do reconhecimento da condição de refúgio, Beatriz Londônio Dantas e Thiago Oliveira Moreira esclareceram que, tendo como base na normativa internacional, interamericana e brasileira, é possível “reconhecer a condição de refugiado às vítimas do tráfico internacional de pessoas no Brasil”. Amparados em dados sobre o tráfico internacional de pessoas no planeta e no Brasil, os autores expuseram a disciplina normativa que rege a matéria (Protocolo de Palermo em 2000 e Lei Federal nº 13.344/2016) e defenderam a necessidade do reconhecimento da condição de refúgio às pessoas hipervulneráveis, vítimas do tráfico internacional de pessoas. (DANTAS, Beatriz Londônio; MOREIRA, Thiago Oliveira. A (não) concessão de refúgio às vítimas de tráfico internacional de pessoas no Brasil. In: LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves (Org.). **O Direito Internacional dos Direitos Humanos**

número cada vez mais significativo, isto é, os migrantes econômicos, voluntários, ou mesmo solicitantes de refúgio, as quais, na realidade, nem são refugiadas, nem podem ser entendidas como *não refugiadas*. Não são, pois, classificadas, ocupando uma posição que pode ser definida como intermediária²³.

Fato é que independente da classificação terminológica, a aplicação da norma mais favorável ao ser humano deve assumir a centralidade de todo o debate que será delineado nesse estudo, especialmente porque se necessita conceber que não deve o Estado selecionar os indivíduos aptos a exercerem os direitos, mas os indivíduos que, por sua vez, possuem e são titulares dos direitos. No caso vertente, ao optarem por deslocar-se, dispõem do direito inerente à condição humana de exercerem os direitos de ordem fundamental, por exemplo, o de fruir dos direitos políticos que materializam a participação nos seios da comunidade.

Partindo dessa narrativa conceitual, faz-se um adendo para citar a dicção da nova Lei de Migração, em seu art. 3º, inciso III, cujo teor coloca como princípio ou diretriz a não criminalização da migração. Conforme mencionado anteriormente, o caráter humanitário desse ato normativo não se discute, ainda que seja imperioso reconhecer, também, as críticas²⁴ tecidas por Thiago Oliveira Moreira²⁵ sobre o tema, anunciadas no artigo publicado na *Revista Latinoamericana de Derecho*, no ano de 2020, intitulado “*El regreso de la crimigración y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña*”.

Neste escrito, Thiago Oliveira Moreira apresenta uma reflexão pormenorizada a respeito da Lei de Migração, suas possíveis lacunas e a existência de posicionamentos conflitantes por parte do poder executivo nacional e dos

e as pessoas em situação de vulnerabilidade. v. 1. Natal: Polimatia, 2021. 340p. EBOOK, p. 25-62. Disponível em: https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2021/10/LIVRO_DIGITAL-PDF_COMPLETO.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.).

²³ ROSSA, Lya Amanda; MENEZES, Marilda A. Entre migrações e refúgio: migrações sul-sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. In: BAENINGER, Rosana et al. (Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 383-384.

²⁴ Quanto às críticas tecidas a respeito da nova lei de migração, adiciona-se, também, o descontentamento de pessoas que refutaram a nova lei sob o argumento de que as fronteiras do Brasil estariam *escancaradas* e que tal conferia grande desproteção. Como consequência, os críticos fizeram passeata na Avenida Paulista, em São Paulo, em 26 de março de 2017, argumentando que as medidas apresentadas pela nova lei culminariam na fragilização do idioma e na sobrecarga dos serviços públicos. (GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: Avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 4. ISSN 2317-7721, p. 1726-1727.)

²⁵ MOREIRA, Thiago Oliveira. *El regreso de la crimigración y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña*. In: **Latin American Law Review**, n. 05, 2020, p. 97-120.

parlamentares. O autor instiga a discussão²⁶ sobre o fato de que, embora o novo tratamento legislativo dado à temática da migração seja humanitário e despenalize a irregularidade migratória, alguns pontos não foram tratados em seu bojo, o que tem dado espaço para a adoção de medidas contestáveis e a tramitação de projetos de lei que comprovam o *regresso à crimigração*²⁷ e à fragilização do caráter humanista da Lei Federal nº 13.445/2017²⁸.

²⁶ Acerca do tema, sugere-se leitura de artigo intitulado “A (in)convencionalidade da regulação migratória brasileira”, escrito por Thiago Oliveira Moreira e Tony Robson da Silva. (MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson da. A (in)convencionalidade da regulação migratória brasileira. *In: Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, Natal, v. 13, n. 2, ago./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929/13976>.)

²⁷ A expressão “crimigração” tem origem norte americana e foi utilizada por Juliet Stumpf para avaliar a interseção entre as leis de imigração e a legislação criminal, uma vez que, segundo ela, são sistemas de inclusão e exclusão que distinguem categorias de pessoas, tais como inocentes e culpados, admitidos ou excluídos, legais ou ilegais (MORAES, A. L. Z. Crimigração. *In: FRANÇA, Leandro Ayres (Coord.); QUEVEDO, Jéssica Veleda; ABREU, Carlos A F de (Orgs.). Dicionário Criminológico*. Porto Alegre: Editora Canal de Ciências Criminais, 2020. ISBN 978-85-92712-50-1. Disponível em: <https://www.crimlab.com/dicionario-criminologico/crimigracao/33>. Acesso em: 10 set. 2022.). Sobre o assunto, para Maria Guia e João Pedroso, a crimigração está baseada na perda progressiva de direitos dos migrantes, além da criminalização crescente dos comportamentos dessas pessoas e a aplicação da lei penal e da lei de imigração a esses indivíduos. (GUIA, Maria; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da união europeia. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, a. XXIII, n. 45, p. 129-144, 2015.). Traçando um paralelo com a Lei Federal nº 13.445/2017, no Brasil, verifica-se que o legislador colocou como princípio a “não criminalização da migração (art. 3º, III), porém, tal garantia é controvertida ao se analisar que, apesar dessa previsão normativa, o Decreto nº 9.199/2017 (publicado após a nova lei de migração, em 20/11/2017), prevê, por exemplo, a possibilidade da prisão preventiva para migrantes em situação irregular, contrariando a dicção normativa e humanitária da Nova Lei de Migração. O regresso à crimigração, como assinalado, também pode ser observado a partir da análise de outros atos normativos e as respectivas contraposições à lei federal citada (por exemplo o Projeto de Lei nº 1.928 de 2019), avaliados no supracitado artigo de Thiago Oliveira Moreira (BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 fev. 2021; BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017**. Regulamenta a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 18 dez. 2022.). Para maiores aprofundamentos sobre o tema, na perspectiva brasileira, indica-se a leitura: AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. *Justiça do Direito*, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago., 2017.

²⁸ Thiago Oliveira Moreira analisou a edição do Decreto nº 9.199/2017, quando o ex-Presidente Michel Temer permitiu a complementação de questões não elucidadas pela Lei de Migração, trazendo à tona a possibilidade de prisão provisória para as pessoas que se encontram em situação de migração irregular. Além disso, o texto do autor pontuou acerca dos Projetos de Lei nº 1.928/2019 e 6.119/2019, os quais previam, respectivamente e por exemplo, a possibilidade de serem feitas deportações sumárias sem que fosse assegurado o direito de solicitação de refúgio e a hipótese de expulsão dos estrangeiros que se entregam “à vadiagem ou à mendicância”. O Projeto de Lei nº 1.928/2019, de iniciativa do Senador Acir Gurgacz (PDT/RO), foi arquivado em razão do pedido feito por ele mesmo para a retirada, em caráter definitivo, da tramitação do projeto[#]. Por outro lado, o Projeto de Lei nº 6.119/2019, de autoria de Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL/SP), segue o curso natural de tramitação[#], o que evidencia o caráter temerário das iniciativas parlamentares, que colocam em risco a humanização galgada historicamente pela lei de migração de 2017 (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei PL 6119/2019**. Altera a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2230273>.)

Dando seguimento, é apropriado invocar o direito humano de migrar, à luz do *princípio pro persona*²⁹, o qual pode ser definido como critério de natureza hermenêutica, a partir do qual se deve aplicar a norma ou a interpretá-la de modo a conferir maior proteção ao ser humano, ao passo que, por outro lado, deve-se aplicar a norma ou a interpretação mais restritiva quando o intento se pautar na restrição de direitos³⁰.

Para além das demais normativas – a serem esmiuçadas ao longo deste escrito –, de pronto, entende-se como indiscutível que o ser humano é sujeito de direitos, e não objeto. Sob o ponto de vista prático, a liberdade, o reconhecimento como ser humano, a proteção contra atos discriminatórios, a mobilidade humana e a mudança da nacionalidade são direitos sólidos e que devem ser respeitados³¹.

A proposta do presente trabalho reveste-se de complexidade e de caráter multidisciplinar, uma vez que diversas ciências jurídicas serão abordadas, como os conhecimentos estatísticos e lógicos decorrentes dos dados apresentados, além das informações provenientes do direito comparado, contribuições de ordem constitucional e eleitoral. A estruturação deste estudo foi delimitada de modo a primar pelo conhecimento plural, sendo também resultado de reflexões críticas adquiridas nos estudos de metodologia científica e de críticas pertinentes a essa matéria.

Um das reprovações realizadas durante os estudos de metodologia científica consiste no fato de, predominantemente, as ciências serem trabalhadas

²⁹ Sobre o assunto, vale a leitura do artigo “Há espaço para o princípio pro persona no âmbito da nacionalidade transversal do transconstitucionalismo?”, escrito por Thiago Oliveira Moreira e Francisco Camargo Alves Lopes Filho, cujo conteúdo explora o *princípio pro persona* e evidencia que possui diversas nuances, associadas entre si. Para os escritores, trata-se da escolha da interpretação mais viável para a norma e a aferição da norma mais adequada à situação concreta, redundando, ao final, na escolha que melhor protege os direitos das pessoas. Mais além, o texto promove reflexão sobre a possível aproximação entre o *princípio pro persona* e o transconstitucionalismo de Marcelo Neves, na medida em que “o critério da norma mais benéfica à proteção dos direitos humanos pode ser utilizado no emprego da racionalidade transversal, especialmente quando se considera que, atualmente, a tutela da dignidade da pessoa humana está presente em diversos ordenamentos jurídico”. (LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves; MOREIRA, Thiago Oliveira. Há espaço para o *princípio pro persona* no âmbito da nacionalidade transversal do transconstitucionalismo. **Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social** | Campinas | 1 | e205208 2020, p. 11-12.)

³⁰ PINTO, Mónica. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. In: ABREGÚ, Martín; COURTIS, Christian (Org.). **La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales**. Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Editorial Del Puerto, 1997, p. 163. Sobre o assunto, aponta a autora: “...en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria...”.

³¹ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 1015.

academicamente de modo quase individualizado, sem qualquer ou relevante contribuição que seja resultado da comunicação de áreas científicas para o aprimoramento dos chamados *corpos teóricos*³². Posto isso, visando tecer contribuição acadêmica com vistas à apresentação de outros campos da ciência com pertinência temática ao presente debate, cita-se a existência de conteúdos digitais disponibilizados por plataformas de *streaming* que retratam os fluxos migratórios e variadas perspectivas correlatas.

A Agência da ONU para Refugiados (ACNUR) selecionou 8 filmes/documentários que versam sobre a migração, em suas variadas nuances. São eles: 1) *“For Sama”*, lançado em 26 de julho de 2019, nos Estados Unidos; 2) *“Humanflow”*, lançado em 17 de novembro de 2017; 3) *“Cafarnaum”*, lançado em 17 de janeiro de 2019; 4) *“Exodus”*, lançado em 25 de dezembro de 2014; 5) *“Zaatari”*, lançado em 30 de maio de 2019; 6) *“Cidade de Fantasma”*, lançado em 17 de outubro de 2017; 7) *“Era o Hotel Cambridge”*, lançado em 16 de março de 2017 e 8) *“Fogo ao Mar”*, lançado em 28 de abril de 2016³³.

Posto esse aporte teórico, passa-se à análise de dados coletados do Portal de Dados sobre Migração, além do relatório *Global Migration Indicators*, do Observatório das Migrações Internacionais, e outras fontes de informações relacionadas ao assunto, notadamente sobre as principais tendências de mobilidade humana nos âmbitos planetário, latino americano e brasileiro, incluindo as interferências da pandemia do coronavírus na temática.

2.1 A MOBILIDADE HUMANA INTERNACIONAL

Os deslocamentos humanos estão indissociavelmente relacionados à globalização, de forma que os fluxos de mobilidade humana foram intensificados a partir da difusão e da dependência das sociedades em relação ao sistema

³² VIEIRA, Américo Augusto Nogueira; CLEMENTE, Ademir; DIAS, Guilherme Ataíde; FRANCA FILHO; Marcílio Toscano. Metodologia Científica no Brasil: ensino e interdisciplinaridade. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 237-260, jan./mar., 2017, p. 238-239. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/fY9tm7Nfby8z5GrTqMBdMCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 nov. 2022.

³³ OLIVEIRA, Alana. **Oito filmes para entender os desafios enfrentados pelos refugiados**. 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/23/oito-filmes-para-entender-os-desafios-enfrentados-pelos-refugiados/>. Acesso em: 20 maio 2020.

globalizante³⁴. O processo de globalização utilizou como ferramentas a tecnologia, a expansão do capitalismo, o intercâmbio cultural, os anseios das sociedades pela modernização e pelo progresso e, com isso, fomentou – espontânea ou forçadamente – o ímpeto pela busca de novos horizontes, isto é, pela mobilidade³⁵.

O cenário global paulatinamente abandonou as concepções acerca do território precisamente delimitado e passou a caracterizar-se pelo fluxo quase incessante de bens, capitais, serviços e produtos. É inconteste que a globalização traduz um processo irreversível³⁶, ditado pela lógica do desenvolvimento tecnológico e das forças de mercado³⁷.

Acerca do assunto, é válido mencionar as considerações intertextuais do professor Marcílio Toscano Franca Filho sobre o conceito de fronteira e o Direito Internacional dos Espaços. Utilizou como base as contribuições de Eptácio Pessoa para estabelecer o significado de fronteira no Direito das Relações Internacionais, bem como a descrição pormenorizada do que seria o ponto, a linha e a outra pele, explicou que o Direito está propenso a influências externas e que, por isso, as fronteiras não estão isentas de trocas com o mundo exterior.

³⁴ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Estúdios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Mayo, 2016. Disponível em: https://teeh.org.mx/iipce/images/Programas/Diplomado_Internacional_Derecho_Electoral/5.2_Estudios%20Electorales%20en%20Perspectiva%20Internacional%20Comparada.pdf.

³⁵ Sobre o assunto, o prólogo do documento intitulado “*Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada*” teceu considerações iniciais em que reconheceu que uma das grandes preocupações das nações do planeta versa sobre as migrações. Em seus termos: “*Uno de los fenómenos internacionales que más preocupa a las autoridades y estudiosos de la inmensa mayoría de nuestras naciones es la migración. La desigualdad que caracteriza a las sociedades modernas, la falta de oportunidades e incluso la inseguridad son algunos de los factores que más han contribuido a que los flujos migratorios sean analizados desde diferentes ópticas y que sus repercusiones alcancen múltiples ámbitos de la vida pública. Uno de esos entornos en los que la migración tiene consecuencias es la recreación de la vida democrática*” (INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Estúdios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Mayo, 2016. Disponível em: https://teeh.org.mx/iipce/images/Programas/Diplomado_Internacional_Derecho_Electoral/5.2_Estudios%20Electorales%20en%20Perspectiva%20Internacional%20Comparada.pdf).

³⁶ O Professor Marcílio Toscano Franca Filho concorda que a globalização é complexa e, por isso, refere-se ao fenômeno por meio de metáforas, com a finalidade auxiliar na compreensão acerca do assunto. Dentre elas, menciona-se a expressões “aldeia global, nova babel, terceira onda, sociedade amébrica e sociedade informática”. Importa frisar, ainda, o cuidado do professor ao manifestar-se contrário à admissão de “conclusões gerais, sistêmicas, definitivas”, haja vista tratar-se de fenômeno em curso (FRANCA FILHO, M. T. Integração Regional e Globalização da Economia: as Duas Faces da Nova Ordem Mundial. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, v. 18, p. 35-68, 1997, p. 36-37.). Milton Santos defende que a globalização é perversa, mas, apesar disso, é reversível, na medida em que pode viabilizar, por exemplo, frutos benéficos de cidadania (SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 13-14.).

³⁷ CLARK, Ian. *Legitimacy in international society*. Oxford: Oxford University Press, 2005, p. 278.

O uso das metáforas demonstrou de maneira clara que as fronteiras não são capazes de impedir o fluxo de pessoas, por mais restritas que sejam as políticas eventualmente adotadas com essa finalidade³⁸. Aliado a isso, de extrema relevância foram as contribuições do autor sobre o olhar a ser conferido em relação às fronteiras.

Comumente tem-se a maior propensão a dimensionar as fronteiras como sendo limites em processo de enfraquecimento, mas, convém enxergar a situação sobre o prisma crítico que o professor expressou: trata-se de questão de perspectiva. Para ele, a fronteira tanto indica o aumento de delimitações territoriais e soberanias que foram se consolidando com o tempo, como, por outro lado, possui a força vinculante de promover certas uniões, como o caso da União Europeia e o Oriente Médio³⁹.

Afinal, as fronteiras estão se consolidando ou se desfazendo? Tal como expôs o professor Marcílio Toscano, a fronteira estabelece uma linha que pode dividir soberanias ou aglutinar Estados com pretensões convergentes (econômicas, políticas, ou de outros interesses). Para ilustrar seus pensamentos, fez menção ao Projeto do Código de Direito Internacional proposto pelo paraibano Eptácio Pessoa, publicado pela Imprensa Nacional em 1911.

De acordo com o Livro II do citado projeto, art. 27, a soberania estaria adstrita à delimitação territorial nos níveis aéreo, terrestre e marítimo a partir dos quais havia a congregação de características sociais, políticas, culturais e sociais específicas. Além da “linha”, no caso, haveria outro Estado, dotado de soberania, com características próprias e bem definidas e a respeito do qual nutria-se preocupação tênue com a definição e a respeitabilidade aos estritos limites físicos do espaço.

Ocorre que, com o tempo e o plexo de modificações políticas, econômicas e sociais, houve a redefinição dos contextos e dos conceitos. A estreita respeitabilidade às soberanias nacionais (já assentadas em número bem maior de Estados nacionais que àquele verificado no início do século XX) e aos limites territoriais abriu espaço

³⁸ Quanto à chamada permeabilidade da fronteira, aduziu o autor: “Conquanto dado às referências territoriais, demarcadas pela linha de fronteira, o Direito não está imune ou alheio às influências externas a essa mesma linha. Claro: por mais sólida e rígida que pareça, a linha de fronteira sempre tem alguma permeabilidade, porosidade e maleabilidade e sempre permite trocas (maiores ou menores) com o exterior. Como uma pele, e nunca como um muro ou uma capa, a fronteira é incapaz de interditar toda a passagem, quando muito apenas a regula” (FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Sobre a Linha: O Código de Eptácio, o Tema da Fronteira e o Direito Internacional dos Espaços. In: FRANCA FILHO, M. T.; MIALHES, J. L.; JOB, U. da S. (Org.). **Eptácio Pessoa e a Codificação do Direito Internacional**. v.1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013, p. 336.).

³⁹ *Ibidem*, p. 03.

para o soerguimento e a consolidação da globalização e do capitalismo, aliado à propagação veloz de informações e à mundialização do capital e a expansão da ciência⁴⁰. Em outros termos, não quer dizer que houve o abandono das proteções fronteiriças e o apego ao nacionalismo⁴¹, mas, é certo que a geopolítica contemporânea rompeu com as noções tradicionalistas e apresentou novos contornos a serem dados pela “linha”.

As fronteiras, com efeito, continuam existindo e mantendo o fundamento de sua existência, isto é, resguardar as soberanias e autonomias dos Estados, conforme tutelado pelo Direito Internacional. Atenta-se, outrossim, para o fato de que com o advento de novas conjunturas, as fronteiras não mais designam povos semelhantes e que partilham as mesmas características, como outrora, mas, em que pese a importância e a continuidade das fronteiras, a contemporaneidade assiste à emergência de novos contornos, como a intensificação de fluxos migratórios, multiculturalidade e soerguimento da cidadania cosmopolita, que será abordada no capítulo 4.

Partindo dessa premissa e retomando as tratativas idealizadas para o presente capítulo, imperioso o estudo a respeito dos fluxos migratórios. Mas, em qual(is) localidades se concentram os contingentes humanos que migram, como estão ocorrendo e quais as características atuais dos movimentos migratórios? Esse ponto visiona apresentar tais informações estatísticas sobre o fluxo migratório planetário para que, em seguida, os deslocamentos nas perspectivas da América Latina e do Brasil sejam melhor compreendidos.

O número de migrantes internacionais (em sentido geral) aumentou expressivamente nas últimas cinco décadas⁴², sendo pertinente registrar a drástica redução dos deslocamentos humanos em decorrência da decretação da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2) em nível global pela Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020. Isso porque a excepcionalidade sanitária acarretou a necessidade de conter a disseminação do vírus e, por isso, foram admitidas medidas

⁴⁰ RODRIGUES, Aline Lima. Fronteira e Território: considerações conceituais para compreensão da dinâmica do espaço geográfico. In: **Revista Produção Acadêmica – Núcleo de estudos urbanos, regionais e agrários/NURBA**, n. 2, p. 139-157, dez., 2015.

⁴¹ STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. O. **Limites e Fronteiras internacionais: uma discussão histórico-geográfica**. Grupo Retis, Rio de Janeiro, UFRJ, 2002, p. 22-24.

⁴² ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. **Relatório mundial sobre migração 2020**. Disponível em: <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr-2020-po-ch-2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

restritivas quanto aos deslocamentos humanos, implicando em consequências multifacetadas nos segmentos social, econômico, assistencial, humanitário e migratório⁴³. Mais à frente, em momento oportuno, os dados relativos a esse período serão avaliados.

O Instituto de Censos dos Estados Unidos asseverou, ao final do ano de 2021, que a população mundial projetada para 01 de janeiro de 2022 seria de 7,8 bilhões de pessoas, o que significaria o incremento populacional de 0,95% - ou 74 milhões - em comparação com o mesmo período do ano anterior (janeiro de 2021)⁴⁴. Esse número é importante, porque a partir da noção total do número de habitantes globais que será possível dimensionar a relevância dos deslocamentos de pessoas, através da verificação dos índices migratórios⁴⁵.

O Portal de Dados sobre Migração, em sua análise global, anunciou informações coletadas pelo *Department of Economic and Social Affairs - United Nations* (ONU DAES, 2020), segundo as quais em meados de 2020 havia aproximadamente *280,6 milhões de pessoas em processo de deslocamento*, destacando-se, entre os países mais atrativos - em ordem decrescente, Estados Unidos, Alemanha, Arábia Saudita, Rússia, Reino Unido e Irlanda do Norte. Consoante estatísticas publicadas pelo portal, 3,6% da população planetária estava em processo de mobilidade, registrando-se, desse contingente, o percentual de 48,1% de mulheres⁴⁶.

⁴³ BELTRAMELLI NETO, Silvio; MENACHO, Bianca Braga. Covid-19 e a vulnerabilidade socioeconômica migrantes e refugiados à luz dos dados das organizações internacionais. In: MAGALHÃES, Luís Felipe; VONZUBEN, Catarina; PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Org.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. São Paulo: Unicamp, 2020, p. 54-55.

⁴⁴ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Census Bureau. **Census Bureau Projects U.S. and World Populations on New Year's Day**. 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/news-years-day-2022.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

⁴⁵ Para fins de análise de dados estatísticos sobre o tema, convém expor a diferença entre os fluxos migratórios e os estoques migratórios. Os fluxos "*referem-se ao número de migrantes que entram ou saem de um determinado país em um determinado período de tempo, geralmente um ano, enquanto, os estoques, são concebidos como "número total de migrantes internacionais presentes em um determinado país em um determinado momento"* (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Portal de datos sobre migración. Flujos migratorios internacionales**. 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/flujos-migratorios-internacionales>. Acesso em: 05 jul. 2022); (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Portal de datos sobre migración. Internacional migrant stocks**. 05 fev. 2021. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>. Acesso em: 05 jul. 2022.).

⁴⁶ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020**. 20 jan. 2021.

Esses dados são mais recentes, porém, não apresentam de forma específica o perfil desses migrantes. Dessa forma, para melhor assimilar o perfil dos migrantes, será analisado o panorama explanado pelo *Global Migration Indicators* (2021), com base em dados extraídos em 2018. De acordo com esse estudo (2018), havia 258 milhões de migrantes internacionais em trânsito, além de 164 milhões de pessoas se movendo por questões laborais, 40,9 milhões de crianças, 26 milhões de indivíduos em condição de refúgio e 6 milhões de estudantes em mobilidade em virtude de tal ocupação⁴⁷. Torna-se relevante ainda informar que em 2021, o quantitativo de indivíduos deslocados por motivos de guerra, violências, perseguições e abusos de direitos humanos atingiu o número de 89,3 milhões de pessoas, conforme apontou o relatório “Tendências Globais”, publicado pelo ACNUR⁴⁸.

Observa-se que, do total de 7,8 bilhões de pessoas no Planeta Terra, há 280,6 milhões de pessoas em trânsito⁴⁹. O mesmo documento expôs que, em 2020, o número total de migrantes que residem em país diverso do seu país de nascimento consistiu em cerca de 281 milhões, em comparação a 173 milhões de indivíduos detectados em 1990. Percentualmente, o interregno de 30 anos assinalado contabilizou aumento percentual de 0,7% (2,9% em 1990 e 3,6% em 2020) de migrantes internacionais *lato sensu*⁵⁰.

Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 23 jun. 2022.

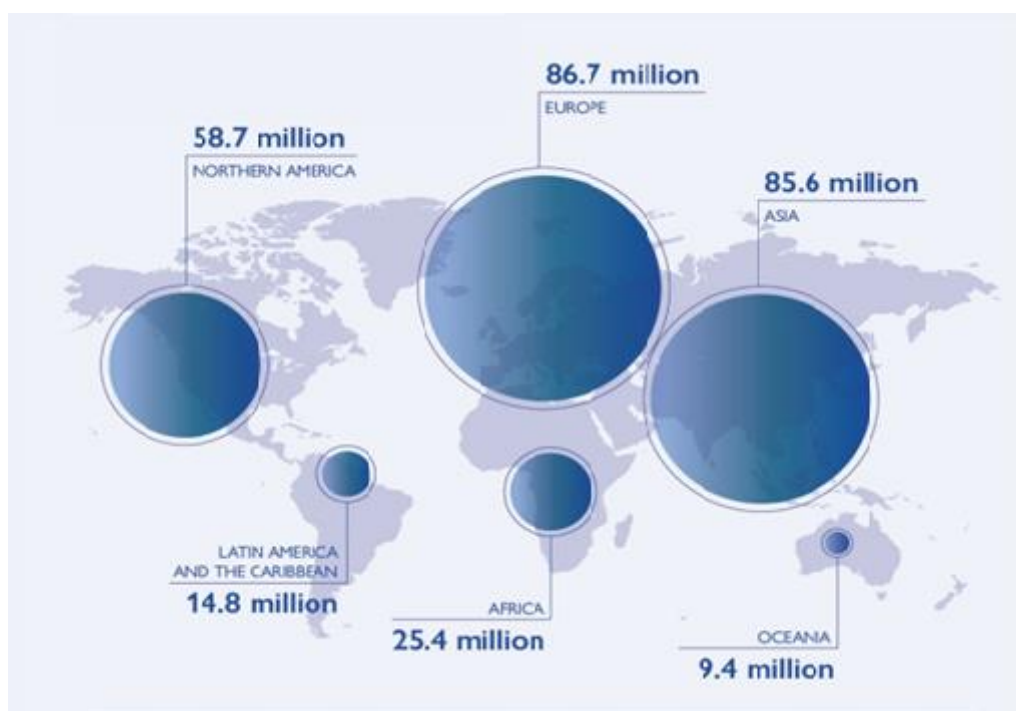
⁴⁷ BLACK, J. **Global Migration Indicators 2021**. International Organization for Migration (IOM), Geneva. 2021. ISBN: 978-92-9268-119-7. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/global-migration-indicators-2021>.

⁴⁸ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **ACNUR: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década**. 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>. Acesso em: 26 dez. 2022.

⁴⁹ Sobre a migração irregular, apontou o *Global Migration Indicators*: “(...) *Reliable estimates of the number of migrants in irregular situations worldwide do not exist at a global level, given the difficulties in estimating numbers of irregular migrants within a country, let alone around the world. Changes in irregular migrant stocks in a country can occur not only due to undocumented migrants entering or leaving the country, but also due to changes in status for migrants already in the country, from undocumented to documented or vice-versa*”. Em síntese, o relatório explicou que há pessoas indocumentadas a serem consideradas e não há estimativas precisas acerca do seu contingente populacional, bem como adicionou que há grande dificuldade de aferir esse grupamento em termos numéricos (especialmente devido a entrada ou a saída de migrantes indocumentados do país e a mudança do *status* de migrantes que já se encontram no país e passaram a receber suas respectivas documentações.) (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020*. 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 05 jul. 2022.).

⁵⁰ *Ibidem*.

Figura 1 - Migração internacional em meados de 2020.



Fonte: Portal de Datos Sobre Migración, 2020.

Os dados evidenciam que a maior incidência de movimento migratório ocorre na Europa, na Ásia e na América do Norte, seguido da África, América Latina, Caribe, e Oceania, totalizando aproximadamente 281 milhões de migrantes internacionais. Complementarmente, tem-se que 15% dos indivíduos pertencentes a tal estatística possuem menos de 20 anos de idade, 12% encontram-se na faixa etária a partir de 65 anos e 73% desses sujeitos estão em idade laboral, isto é, têm de 20 a 64 anos de idade⁵¹.

⁵¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020*. 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 05 jul. 2022.

Pode-se deduzir que um dos fatores de grande fomento para os deslocamentos humanos cinge-se à busca por melhores condições de vida e, de forma objetiva, a procura por oportunidades de trabalho⁵². Nessa vertente, cabe trazer a estimativa feita no ano de 2019 pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), segundo a qual foram catalogadas cerca de 169 milhões de trabalhadores migrantes internacionais⁵³. O fomento da mobilidade humana se deve também ao exercício da liberdade de escolha dos indivíduos para deixarem seus locais de origem e irem em busca de outros países e, como visto, por razões compulsórias⁵⁴.

O relatório *ILO Global Estimates on International Migrant Workers* apontou que, comparando-se dados colhidos em 2017 e 2019, houve o aumento de 5 milhões de trabalhadores migrantes e, ainda, de 12,7% (19 milhões de pessoas) em relação às estimativas alusivas a 2013 (150 milhões de migrantes trabalhadores). Sobre o tema, corroborando a ilustrada visão de que o montante de migrantes laborais impacta os dados relacionados às migrações em ordem planetária, tem-se que os trabalhadores internacionais constituem 4,9% da força de trabalho global⁵⁵.

Desta feita, é coerente observar as tendências globais de migração. Historicamente, o número significativo de deslocamentos figurou dos países do Sul para aqueles situados ao Norte, em razão, prioritariamente, da busca por melhores oportunidades de trabalho e de qualidade de vida. Esse continua sendo considerado

⁵² Nesse aspecto, é relevante mencionar artigo intitulado “Imigração, ‘desenvolvimento’ e trabalho precário na agricultura alentejana: a marca do ‘azeite português’”, cujo escopo foi abordar a condição do imigrante e da imigração no contexto do trabalho agrícola precarizado do sul de Portugal, na região do Alentejo. O texto debate, em resumo, que o culto agrícola da azeitona tem se caracterizado não por mão de obra de imigrantes extracomunitários com residência temporária em países da Europa e que saíram dessas localidades em decorrência do acirramento de políticas xenófobas de expulsão, materializando o chamado *ciclo perverso da imigração*. Discute questões como as desigualdades regionais no contexto global, a exploração da mão de obra imigrante na colheita das azeitonas (inclusive no período noturno), a concessão de autorização de residência vinculada à prática de trabalho subordinado e a condição irregular do imigrante, que permite contratações inadequadas, com tratamentos degradantes e remunerações bastante reduzidas. Expõe, ainda, mudança legislativa, realizada em 2017, segundo a qual a promessa de contrato de trabalho serve para a concessão de autorização de residência para imigrantes, fomentando, dessa forma, a imigração e essa atividade (CAMPOS; Ricardo Luiz Sapia de. Imigração, “desenvolvimento” e trabalho precário na agricultura alentejana: a marca do “azeite português”. **Ser social: Crise, fluxos migratórios e políticas sociais**, Brasília, v. 23, n. 49, p. 388-393, jul./dez., 2021.).

⁵³ Para fins de melhor compreensão, indicam-se como *trabalhadores migrantes internacionais* aqueles em idade laboral, com ou sem emprego, no país de residência habitual, isto é, onde estão residindo (em local distinto do seu de nascimento).

⁵⁴ UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report of the special rapporteur on the human right of migrants, François Crépeau**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A_HRC.26.35.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

⁵⁵ ILO Global Estimates on International Migrant Workers. International Labour Office – Geneva: ILO, 2021, p. 11.

eixo expressivo, sobretudo, com relação ao México, aos Estados Unidos, à América Latina e à Europa como um todo, porém, não mais singularizado como há décadas.

Desde meados de 2010, os dados norteiam o soerguimento do eixo Sul-Sul (senegaleses, congolese, angolanos, haitianos, venezuelanos e outros) como tendência de fluxos migratórios⁵⁶. Em ilustração ao exposto, a “*Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*” apontou que no ano de 2015, o continente europeu recebeu aproximadamente 75 milhões de migrantes, o que corresponde à 62% dos fluxos migratórios em perspectiva planetária, seguido da América do Norte, com registro de 54 milhões de migrantes internacionais neste mesmo ano, equivalente a 22% da totalidade desse grupamento⁵⁷.

No entanto, embora haja tal dominância em termos quantitativos, enfatiza-se o comportamento recente de mobilidade humana verificada no eixo Sul-Sul⁵⁸, fortemente caracterizada pela saída crescente de pessoas dos países pobres com destino a outros em patamar de desenvolvimento. O comportamento descrito decorre, dentre outros fatores, das políticas de fechamento de fronteiras por parte das nações desenvolvidas e anti-imigrantes e das consequentes sanções implementadas em repulsa a atração de imigrantes⁵⁹.

Outrossim, registra-se que a crise internacional econômica ocorrida no ano de 2007 consistiu em fator importante a ser considerado quando se trata do fluxo de deslocamentos no eixo Sul-sul (sul-americanos, haitianos, senegaleses, congolese, bengalis, ganese, entre outros)⁶⁰. Esse fato introduziu maior complexidade nas rotas de deslocamentos das migrações sul-americanas, incluindo e até especialmente, quanto o Brasil. Por outro lado, a nova configuração também se deve ao reposicionamento do país frente à conjuntura internacional, dadas, por exemplo,

⁵⁶ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 09.

⁵⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2018**. Ginebra, 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021, p. 20-21.

⁵⁸ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Cadernos OBMigra, ed. especial, Brasília, 2015.

⁵⁹ LUZ, Cícero Krup da; SIQUEIRA, Estela Cristina Vieira de. Os refugiados sírios na fronteira da Jordânia: o melting pot do Oriente Médio. In: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018, p. 131.

⁶⁰ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro**. Cadernos OBMigra, Ed. Especial, Brasília, 2015, p. 13.

situações como o impulsionamento do *Commodities Consensus*, a sua colocação como potência emergente e integrante dos BRICs e, ainda, a intensificação de eventos esportivos de elevada magnitude, como as Olimpíadas e a Copa do Mundo^{61/62}.

Insta reconhecer que desde meados de 2007 ganhou espaço a imigração latinoamericana, com foco na imigração de haitianos e venezuelanos⁶³. O incremento no quantitativo de imigrantes no Brasil, de acordo com o entendimento de Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira, se deve, entre outros fatores, à maturidade legislativa, ou seja, às novas regulamentações que, ao longo do tempo, se atualizaram e, com o amadurecimento de garantias, estimularam o processo de recebimento de imigrantes no país⁶⁴.

A projeção detalhada para o ano de 2022 foi de atingir 7,8 bilhões de pessoas, o que, como visto, foi atingido. De acordo com dados oficiais, em 01 janeiro de 2023, a população mundial está quantificada em 7.942.718.757 bilhões de pessoas⁶⁵ e naturalmente passará dos 8 bilhões de pessoas em 2023⁶⁶. Esses números demonstram que, seguindo a tendência e considerando a atual situação da pandemia do coronavírus, em que a população global tem acesso às vacinas (e demais tratamentos) e as atividades em geral foram retomadas, a mobilidade humana deverá seguir seu curso progressivo.

Fato é que os fluxos de pessoas em trânsito da América Latina merecem ser estudados em tópico individualizado, considerando as peculiaridades dos Estados que contribuíram para tal destaque e o recorte metodológico definido na pesquisa.

⁶¹ Trata-se de acrônimo utilizado para designar o conjunto de cinco países emergentes que, juntos, representam parte significativa do PIB, território e comércio mundial. São eles: Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

⁶² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T. **A caminho da conclusão**. Meia década de novos fluxos migratórios no Brasil. v. 1. Série Migrações - Ministério do Trabalho. Brasília, 2016, p. 142-146.

⁶³ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 08-09.

⁶⁴ OLIVEIRA, A. T. R. A transição na legislação migratória: o período 1980-2019. In: CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 15.

⁶⁵ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Census Bureau. **Census Bureau projects U.S. and world populations on New Year's Day**. 29 dez. 2022. Disponível em: <https://www.census.gov/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

⁶⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Department of Economic and Social Affairs. World population prospects 2022: summary of results*. New York, 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/11/wpp2022_summary_of_results.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

2.2 OS ÍNDICES MIGRATÓRIOS NA AMÉRICA LATINA

Passa-se a analisar dados referentes aos fluxos migratórios no âmbito da América Latina, haja vista a intenção de estabelecer um recorte metodológico gradativo, no maior espectro para o mais específico (Brasil). Para tanto, será analisado o Panorama da Migração Regional 2021 - América Latina e Caribe, emitido pelo *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD), cujo relatório expôs, numericamente, o fluxo de pessoas em trânsito na região, além dos desdobramentos a serem levados em consideração em 2021 após a pandemia da COVID-19. Adicionalmente, utiliza-se bibliografias diversas e artigos científicos para respaldar o presente ponto de estudo.

Segundo o Panorama de Migração Regional do ICMPD, o contingente de migrantes na América Latina e no Caribe (ALC), em 2020, *chegou a 42,9 milhões, o equivalente, conforme estudos apresentados, a 15,3% da população migrante mundial*. As migrações em tal seara estão associadas a fatores comuns, como a globalização, desenvolvimento de tecnologias, violência de gênero, oportunidades e buscas por postos de trabalho, assim como por razões peculiares, a exemplo de mudanças climáticas, alterações demográficas e conflitos associados ao crime organizado.

A conformação da América Latina (e do continente americano como um todo) está intrinsecamente ligada à migração transcontinental, pois, historicamente (desde a era paleolítica)⁶⁷, formou-se a partir de imigrantes vindos de outros continentes e tardiamente, após o desenvolvimento populacional da África, da Ásia e da Europa⁶⁸.

⁶⁷ O Professor José C. Moya explica que a população do território atualmente compreendido como latino-americano era significativamente menor, em termos de área ocupada, porque havia dificuldades em promover a expansão demográfica. Os entraves verificados demograficamente se explicam não só pela habitação da região ter ocorrido tardiamente, mas devido a limitações de natureza geográfica (como mudanças climáticas), somados ao insucesso na implantação de culturas e à debilidade tecnológica. (MOYA, José. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 20, n. 49, set./dez., 2018.)

⁶⁸ A região latino-americana conformou-se em decorrência do processo de imigração e encontrou dificuldades para se desenvolver em termos demográficos em decorrência de mudanças climáticas e da estrutura geográfica, composta por deserto e cadeia de montanhas. Para melhor compreensão sobre a estruturação da América Latina, indica-se a leitura de: MOYA, José C. América Latina como categoria histórica en una perspectiva global. **Istor: Revista de História Internacional**, n. 67, p. 13-59, 2017.

Tais características se justificam porque a região foi habitada a partir da migração ibérica e em decorrência dos processos colonizadores cujos propósitos estiveram relacionados, ao longo do tempo, à exploração de ouro, prata e metais preciosos em geral, juntamente à descoberta de rotas comerciais, à exploração de culturas do açúcar e café, ideais revolucionários, entre outras pretensões⁶⁹.

A América Latina conformou-se a partir da migração proveniente da Europa - séculos XIX e XX -, dos fluxos de pessoas em nível intrarregional (a exemplo da emigração de brasileiros para o Paraguai e da imigração de venezuelanos) e, ainda, dos processos de emigração de latino-americanos para outros continentes⁷⁰. Em seara histórica, importa demonstrar a compilação de informações a respeito dos quantitativos de migrantes para a América Latina (1492-2015) e as origens dos imigrantes europeus nessa região (1820-1960), conforme os períodos descritos:

Tabela 1 - Migrações para a América Latina, 1492-2015.⁷¹

Tabela 2 - Origens dos imigrantes europeus para a América Latina, 1820-1960.

Tabela 1. Migrações para a América Latina, 1492-2015

Origem	Número	% do Total
Da África para o Brasil	3.527.000	15
Da África para a Hispano-América	1.235.000	5
Da Espanha para a Hispano-América Colonial	900.000	4
De Portugal para o Brasil Colonial	700.000	3
Imigração pós-colonial asiática	855.000	4
Imigração pós-colonial europeia	16.820.000	70
Total	24.037.000	100

Fonte: Moya (2014).

Tabela 2. Origens dos imigrantes europeus para a América Latina, 1820-1960

Origem	Número	% do Total
Itália	6.710.000	39,9
Espanha	5.380.000	32
Portugal	1.850.000	11
Alemanha	470.000	2,8
Judeus da Europa Oriental	420.000	2,5
Levante	410.000	2,4
França	360.000	2,1
Outros lugares da Europa	1.220.000	7,3
Total	16.820.000	

Fonte: dados selecionados de várias fontes listadas em Moya (2011).

As tabelas evidenciam que a maior concentração de imigrantes na América Latina ocorreu em meados do século XIX e nos anos de 1930, sendo relevante pontuar

⁶⁹ MOYA, José. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 20, n. 49, set./dez., 2018, p. 24-29.

⁷⁰ BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana e MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrantes**, a. XXXII, n. 87, set./dez., 2019, p. 24-25.

⁷¹ MOYA, José. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 20, n. 49, set./dez., 2018, p. 48.

que o maior contingente humano de imigrantes na América Latina deriva da Itália e da Espanha. Em complementação, com relação ao destino dos imigrantes europeus dentro da América Latina, tem-se o seguinte panorama (1850-1930)⁷²:

Tabela 3 - Destino dos imigrantes europeus para a América Latina, 1850-1930.

Tabela 3. Destino dos imigrantes europeus para a América Latina, 1850-1930

País	Número	% do Total
Argentina	6.501.000	47,9
Brasil	4.361.000	32,1
Cuba	1.394.000	10,3
Uruguai	713.000	5,3
México	270.000	2
Chile	90.000	0,7
Venezuela	70.000	0,5
Porto Rico	62.000	0,5
Peru	35.000	0,3
Paraguai	21.000	0,2
Outros	50.000	0,4
Total	13.567.000	

Fonte: Moya (1998, p. 46).

Em linhas gerais, a tabela notabiliza que as migrações coloniais se descentralizaram na América Latina, porém, em torno de 85% das pessoas se concentraram na América do Sul. Acrescenta-se outros fluxos de importância, relacionando-se aos aproximadamente 580.000 asiáticos que vieram para essa região (Cuba, Peru e México, predominantemente) antes da Segunda Guerra Mundial e às unidades familiares que vieram do Japão, as quais se concentraram mais enfaticamente no Brasil (aproximadamente dois milhões de pessoas).

O processo histórico exposto em si comprova que o fluxo de migrações na América Latina é uma constante em todo o arcabouço histórico (apesar das variações

⁷² *Ibidem*, p. 53.

naturais), desde o período paleolítico (quando as dificuldades geográficas do território estimulavam o constante deslocamento dos indivíduos), às épocas pré-coloniais, coloniais e pós-coloniais. Ratifica-se, pois, a teoria do Professor José C. Moya de que as migrações são responsáveis pelo caráter multirracial⁷³ e, inclusive, justificam o consistente aspecto multicultural que os povos atribuem à região.

Após a segunda metade do século passado, movimentos migratórios intrarregionais foram a tônica do processo de mobilidade da região, especialmente a partir de 1970, quando diversos Estados implementaram políticas autoritárias, resultando em mais de 3 milhões de migrantes latino-americanos e caribenhos residindo em países da região diversos dos seus de nascimento⁷⁴.

Na contemporaneidade, atenta-se para o fato de que a mobilidade humana na América Latina e no Caribe está atrelada, também, à insegurança alimentar e ao desejo dos migrantes de manter a família unida e, por isso, se transportarem coletivamente⁷⁵, notabilizando que os deslocamentos do eixo Sul-Sul possuem características especiais e diferenciadas daquelas observadas em relação aos fluxos Sul-Norte. Os processos migratórios afetos ao eixo Sul-Norte foram marcados pela consolidação da emigração rumo aos Estados Unidos, à Europa e ao Japão, e declinaram, como abordado, depois da crise econômica ocorrida em 2007. Em 2006 o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas indicou que as migrações em direção ao eixo Sul-Sul representavam cerca de 32% dos fluxos globais, sendo apenas 7% referentes ao eixo Norte-Sul e 33% Sul-Norte⁷⁶.

Os fluxos de mobilidade no eixo Sul-Sul, por outro lado, relacionam-se à migração em relação à América Central, Haiti, México e Venezuela, e estão associados a alguns fatores determinantes, são eles: 1) Maiores restrições à entrada de migrantes em direção aos países centrais; 2) crise no mercado de trabalho e aumento da concorrência em seara laboral; 3) expansão de setores de baixa

⁷³ MOYA, José C. *Immigration in Latin America, an online bibliography*. Oxford Bibliographies, 2011. Disponível em: www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766581/obo-9780199766581-0075.xml. Acesso em: 29 jul. 2022.

⁷⁴ IMILA - Investigación de la Migración Internacional em Latinoamérica. **Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)**. Disponível em: <https://www.cepal.org/celade/migracion/imila/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

⁷⁵ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). **Panorama da Migração Regional 2021 América Latina e Caribe: cinco coisas para se levar em conta em 2021**. Principais acontecimentos e tendências na região. 2021, p. 06.

⁷⁶ MESQUITA, R.; BAENINGER, R. A. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. In: **VIII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones sobre America Latina (CEISAL)**, p. 01-03, Salamanca, Espanha, 2016.

qualificação profissional em países do sul (construção civil e indústria de alimentos) e 4) maior participação dos países do sul no cenário geopolítico internacional⁷⁷.

A Venezuela, por sua vez, possui características particulares, porque tem vivenciado problemáticas sociopolíticas específicas, como o aumento da inflação e a insegurança alimentar citada, onde a prevalência da subnutrição aumentou quase 4 vezes, desde 6,4% (entre 2012-2014), até 21,2% (de 2016-2018)⁷⁸, incitando os venezuelanos a buscarem novas e melhores perspectivas de vida em outros lugares. É certo que o país vem enfrentando sérias problemáticas políticas, sociais e econômicas nos últimos anos, outrossim, é justo reconhecer que a piora do cenário, atualmente, também se deve a pandemia do coronavírus.

O relatório mencionado reporta que cerca de 140.000 venezuelanos chegaram a retornar à Venezuela, mas, apesar desse expressivo número, a ordem de migrantes venezuelanos saiu de 4,5 milhões em 2019 para 5,4 milhões (refugiados e emigrantes em geral) em 2020⁷⁹, aludindo ao superávit, ou seja, o retorno é inferior aos quantitativos de emigrantes nos últimos anos. O fluxo de venezuelanos que vão para o Caribe também está crescendo, tendo registrado, em 2020, 195.000 pessoas (aumento de 45.000 venezuelanos em comparação ao ano anterior). Frisa-se, ainda, que em se tratando de destinos procurados por venezuelanos para além da América Latina e Caribe, merece destaque os Estados Unidos e a Espanha⁸⁰.

O México tem se evidenciado na medida em que o número de solicitações de refúgio tem aumentado, chegando a 71.230 no ano de 2019. O triângulo norte da América Central, por sua vez, apresenta índice expressivo de emigrantes em trânsito, especialmente oriundos da Guatemala (6,7%), Honduras (8,2%) e El Salvador (24,7%), haja vista as dificuldades socioeconômicas enfrentadas.

Particular ênfase merece o Haiti, tendo em vista figurar como destino de grande parte do contingente das pessoas provenientes do Caribe e, por outro lado, por se destacar como nação de grande emigração. A saída expressiva de haitianos

⁷⁷ BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana e MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrantes**, a. XXXII, n. 87, set./dez., 2019, p. 26-28.

⁷⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). **A fome afeta 42,5 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe**. 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/es/c/1201874/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

⁷⁹ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). **Panorama da Migração Regional 2021 América Latina e Caribe: cinco coisas para se levar em conta em 2021**. Principais acontecimentos e tendências na região. 2021, p. 10.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 11.

do seu território decorre, dentre outros fatores, a problemáticas socioeconômicas e políticas, as quais ainda são potencializadas por catástrofes naturais que incitam a fuga de pessoas em busca de mínimas e melhores condições de sobrevivência.

Evidencia-se tal questão, ao analisar os dados do ano de 2021 do *World Development Indicators*⁸¹, em que o Haiti possui cerca de 11 milhões de habitantes, dentre os quais cerca de 13% vivem fora do país, geralmente no Canadá, na República Dominicana e nos Estados Unidos⁸². Os haitianos também buscam o Chile - especialmente após o terremoto de 2010 -, assim como países da União Europeia, com ênfase para a França⁸³.

A América Latina e o Caribe, como descreveu o Panorama de Migração Regional do ICMPD, representam a feminização da migração nessa área, tendo em vista o percentual de 51,7% de mulheres que protagonizam os processos de deslocamento, e, conforme os dados apresentados, verifica-se o seguinte índice de emigração na região: México (11,2 milhões), Venezuela (5,4 milhões), Colômbia (3 milhões) e Brasil (1,9 milhões)⁸⁴. Complementarmente, os Estados Unidos seguem como destino principal desses migrantes, comportando cerca de 67% dos emigrantes da ALC, ao passo em que se reconheceu a permanência do interesse deles pela Espanha e pela Itália.

Ao indicar as informações destacadas em percentuais, percebe-se que mais de 72% dos imigrantes nos países da América Latina e do Caribe provêm dos países vizinhos, justamente por causa das dificuldades inicialmente elencadas e da busca dos indivíduos por locais próximos, onde esperam que as condições de vida sejam minimamente melhores (também porque almejam retornar aos seus locais de origem assim que possível)⁸⁵. Nesse sentido, importa mencionar que o Acordo de Residência adotado pelo Mercado Comum do Sul (Mercosul)⁸⁶ permitiu o incremento do fluxo de

⁸¹ World Bank. *World Development Indicators: Population dynamics*. 2021. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/2.1>. Acesso em: 29 jul. 2022.

⁸² EUROPEAN UNION GLOBAL DIASPORA FACILITY (EUDIF). **Mapa de compromisso da diáspora**. Disponível em: <https://diasporafordevelopment.eu/interactive-map/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

⁸³ EUROPEAN UNION GLOBAL DIASPORA FACILITY (EUDIF). **Mapa de compromisso da diáspora**. Disponível em: <https://diasporafordevelopment.eu/interactive-map/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

⁸⁴ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). **Panorama da Migração Regional 2021 América Latina e Caribe: cinco coisas para se levar em conta em 2021**. Principais acontecimentos e tendências na região. 2021, p. 16.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ O Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul - Mercosul, Bolívia e Chile foi assinado na XXII Reunião do Conselho do Mercado Comum, em Brasília, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002, promulgado pelo Decreto n. 6.975, de 7 de outubro de 2009. De

pessoas em circulação⁸⁷ em decorrência da consequente concessão de residência temporária e a autorização de trabalho de até dois anos aos migrantes em outro Estado membro.

Abaixo, segue ilustração sobre os contingentes de migração internacional na América do Sul⁸⁸, indicando a proeminência dos deslocamentos humanos no Chile, Colômbia, Peru, Guiana e Equador, com aumentos, respectivamente, de 5%, 3,4%, 3,2%, 2,9% e 2%.

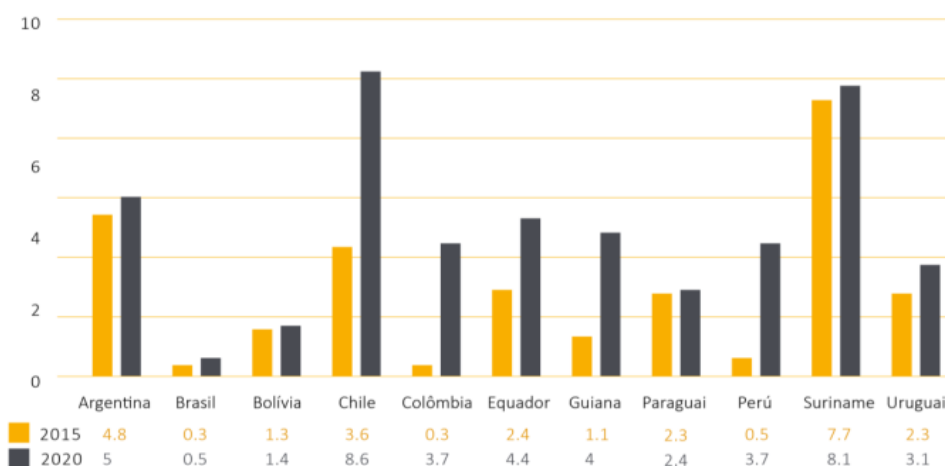
Gráfico 1 - Contingente migrante internacional em países da América do Sul como percentagem da população total.

acordo com o art. 1º, o acordo consiste em: “Os nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previsto no artigo 4º do presente” (BRASIL. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.).

⁸⁷ Sobre o aumento dos deslocamentos humanos na ALC, o relatório reportou as “Caravanas de Migrantes” na América Central, que tem cada vez mais tentado chegar aos Estados Unidos pelo mar. Nesse ponto, destacou que foram organizadas, de 2018 a 2020, 20 caravanas, com travessias marítimas de alto risco para os migrantes, em razão do desaparecimento deles, exploração sexual e outras atrocidades. A respeito das migrações em alto mar e suas peculiaridades, sugere-se a leitura do seguinte texto: MEDEIROS, Bruna Agra de; MOREIRA, Thiago Oliveira. Tendo o Mar como Fronteira. *In*: PIASSI, Fabiana Ventura; SUBTIL, Leonardo de Camargo; TOLEDO, André de Paiva; ZANELLA, Tiago V. (Org.). **Direito do Mar: reflexões, tendências e perspectivas**. Belo Horizonte: D’Plácido, 2022, p. 15-42.

⁸⁸ International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). **Panorama da Migração Regional 2021 América Latina e Caribe: cinco coisas para se levar em conta em 2021**. Principais acontecimentos e tendências na região. 2021, p. 17.

Contingente Migrante Internacional em Países da América do Sul
como Percentagem da População Total



Fonte: Departamento de Assuntos Económicos e Sociais da ONU

A exposição esclarece que os fluxos migratórios na América Latina são expressivos e que a mobilidade humana nesse espaço geográfico precisa ser considerada. Todavia, os índices galgados ao longo dos últimos anos e as próprias peculiaridades migratórias precisam ser avaliadas considerando a pandemia decorrente da disseminação do Sars-coV-2 e os impactos gerados em decorrências das inúmeras medidas de restrição à circulação de pessoas, ainda que aparentemente se esteja vivenciando a retomada das atividades e dos fluxos de migrações de pessoas.

2.3 O IMPACTO MIGRATÓRIO DECORRENTE DA PANDEMIA DA COVID-19 NO PLANETA

Em continuidade à temática do capítulo, considera-se imperiosa a análise do impacto migratório após a crise sanitária mundial decorrente da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2). A exposição de dados e de informações complementares decorrentes da pandemia é imprescindível, uma vez que o cenário de ameaça global à saúde humana, fatalmente iniciado em março de 2020, representou a redução abrupta e histórica dos fluxos de pessoas se movendo no planeta, seja voluntária ou involuntariamente. Em atenção à melhor compreensão do(a) leitor(a), apenas em seguida serão apresentadas as características estatísticas acerca dos imigrantes no Brasil.

Para tanto, serão utilizados dados estatísticos de fontes oficiais, como da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Internacional para as Migrações (OIM), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras (Frontex) e outras fontes, como artigos científicos.

Registra-se a dificuldade estatística para obter informações precisas acerca do contexto pandêmico, em especial, em se tratando dos números individualmente considerados em relação ao trânsito de pessoas nos países no período assinalado. No entanto, apesar de os dados serem limitados e incompletos, buscou-se demonstrar a fatídica redução dos deslocamentos humanos, suas consequências e índices em relação às principais rotas de transporte no planeta.

A pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2) consiste em verdadeiro marco para o estudo da mobilidade humana, uma vez que as medidas sanitárias restritivas admitidas para evitar a circulação de pessoas e, com isso, do vírus, culminaram na redução massiva dos índices de pessoas em trânsito no planeta. Dentre as medidas implementadas, cita-se o fechamento de fronteiras, medidas restritivas e, mesmo, políticas de proibição de concessão de vistos. Após anos de crescimento migratório, a circulação de pessoas diminuiu de modo vertiginoso em 2020, aproximadamente em cerca de 2 milhões de pessoas (o equivalente ao crescimento de 27% que era esperado para os anos de 2019 e 2020)⁸⁹.

O Sars-Cov-2 somou 761.071.826 casos confirmados de Covid-19 de pessoas no planeta, de acordo com a Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS)⁹⁰. Até 04 de janeiro de 2023, considerando 226 países, observou-se que foram editadas 111.879 medidas de restrição associadas a viagens, das quais 29.057 consistiram em restrições de entrada em territórios⁹¹. É preciso ter em mente que, por

⁸⁹ LACKSO, Frank. **COVID-19 and migration in 2020: Five key trends**. v. XI, n. 1, jan./feb., 2021, p. 05.

⁹⁰ Esse número representa o quantitativo de casos confirmados até o dia 24 de março de 2023, conforme dados científicos oficiais da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS). Além disso, foram registradas 6.879.677 mortes, relatados à Organização Mundial de Saúde (OMS), até 24 de março de 2023 (World Health Organization – WHO. **WHO coronavirus (COVID-19) dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 24 março 2023.).

⁹¹ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Global Mobility Restriction Overview**. Weekly Update. 11 jan. 2021. Disponível em: <https://dtm.iom.int/system/tdf/reports/DTM-Covid19%20Global%20Overview%20Output%2011.01.2021%20FINAL.pdf?file=1&type=node&id=10517>. Acesso em: 05 set. 2022, p. 02.

óbvio, a crise sanitária provocou a redução das migrações, porém, é pertinente a análise desses números, sobretudo ante a importância de considerar que nem todos os deslocamentos são voluntários, assim como há situações peculiares, como as solicitações de asilo.

Nesse passo, impende destacar as implicações da pandemia em relação aos deslocamentos forçados (refúgio), tendo em vista que tais deslocamentos derivam de motivações múltiplas - e muitas delas não deixaram de ocorrer apesar da Covid-19 (Sars-coV-2)⁹² - que não dependem da mera vontade ou dos migrantes. Sobre o assunto, *“UNHCR’s estimation model compared to their forecasts shows that approximately 1.5 million fewer refugees and asylum-seekers arrived in 2020 than would have been expected without COVID-19 (2021)”*, ou seja, em 2020 verificou-se cerca de 1,5 milhão a menos de refugiados e solicitantes de refúgio em consideração ao esperado em um cenário sem a pandemia⁹³. Seguindo esse fluxo, em nível global se constatou redução de 32% em relação aos novos pedidos de asilo, em comparação aos índices do ano de 2019.

Sobre o tema, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) concluíram que os índices de deslocamentos humanos reduziram cerca de 46% em comparação ao ano anterior (2019) em nível global e, em particular, no seio dos países que integram o G20, no primeiro semestre de 2020. O segundo semestre, com efeito, seguiu a tendência e ainda mais forte, em

⁹² Em sede de exemplificação, menciona-se a migração forçada atualmente em curso em decorrência da Guerra na Ucrânia, ocasião em que já se contabiliza o montante de 3,7 milhões de pessoas que rumaram para outros países em busca de proteção e sobrevivência, em contexto de guerra concomitante à disseminação da COVID-19. Um mês após o início da guerra na Ucrânia, quase um quarto da população do país estava deslocada. O ACNUR atualizou recentemente dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia e registrou que 7,3 milhões de pessoas saíram do país, com retorno de apenas 2,3 milhões de pessoas. Considera-se a “onda de migração” mais rápida da história. 25 mar. 2022 (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR. **ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes**. 10 jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes>. Acesso em: 27 dez. 2022); (AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Um mês após o início da guerra na Ucrânia, quase um quarto da população do país está deslocada**. 25 mar. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/03/25/um-mes-apos-o-inicio-da-guerra-na-ucrania-quase-um-quarto-da-populacao-do-pais-esta-deslocada/>. Acesso em: 05 set. 2022.).

⁹³ ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Migration Data Portal. **Migration data relevant for the COVID-19 pandemic**. 01 abr. 2022. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>. Acesso em: 05 set. 2022.

consequência, também, da continuidade da pandemia, com redução migratória elevada para 72%⁹⁴.

Refletindo a tendência citada, a Frontex, a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras⁹⁵, catalogou informações acerca do fluxo de migrantes, especificamente na União Europeia (UE), quando aferiu que o número de passagens ilegais de fronteira ao longo das fronteiras externas da UE diminuiu 13% em 2020, chegando a cerca de 124.000 (maioria de sírios, seguidos de marroquinos, tunisianos e argelinos). Segundo a agência, o menor número registrado de migrantes ilegais desde 2013⁹⁶.

De acordo com as informações prestadas pela Frontex, o número de passagens ilegais na região do Mediterrâneo Ocidental⁹⁷ diminuiu 29%, o equivalente a 17.000. Em contrapartida, as Ilhas Canárias, conforme estatísticas obtidas, atingiram o recorde em 2020 (maior número desde 2009), com mais de 22.600 passagens ilegais detectadas na rota que envolve a África Oriental. No total, o número de chegadas irregulares no Mediterrâneo Central quase triplicou para mais de 35.600, tornando-se a rota migratória mais ativa para a Europa⁹⁸.

Figura 2 - Número de travessias ilegais de janeiro a dezembro de 2020.

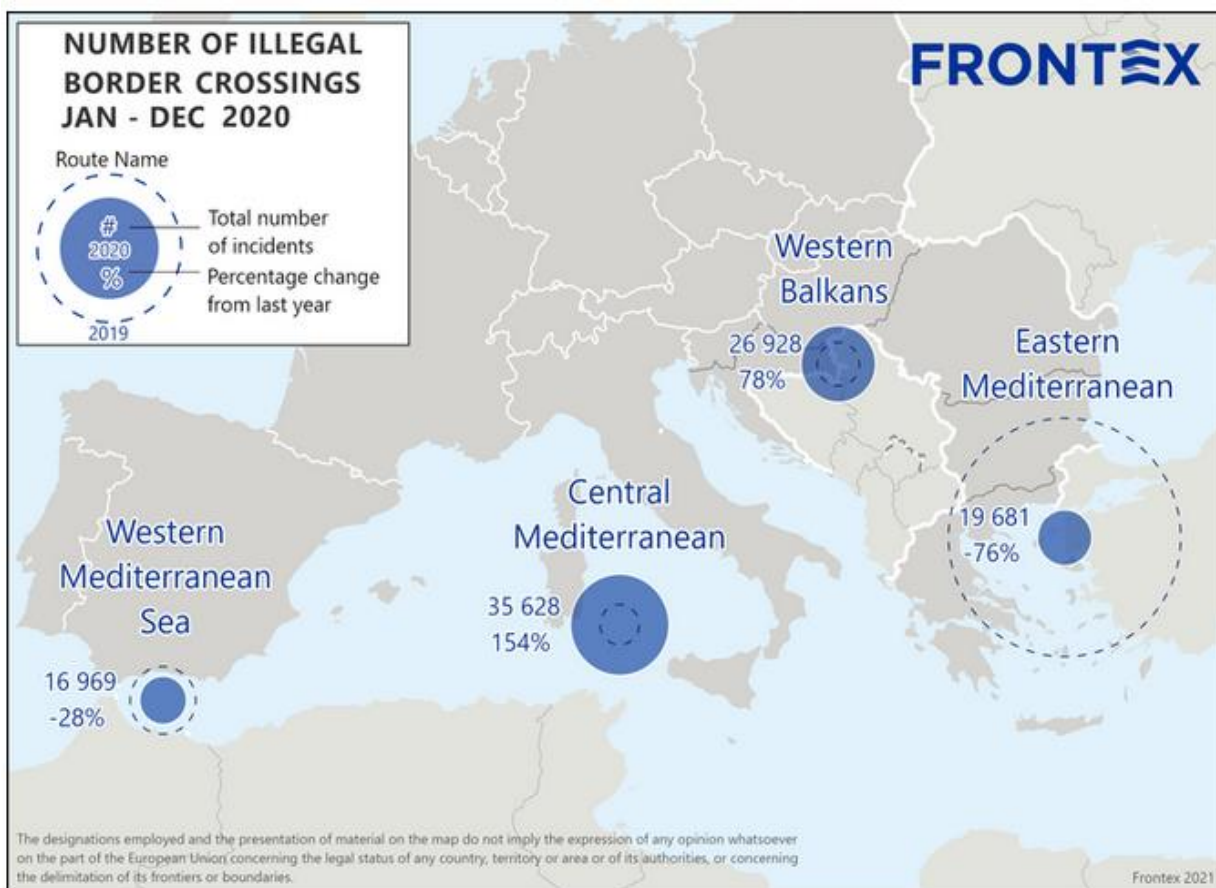
⁹⁴ ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **What is the Impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?** 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>. Acesso em: 05 set. 2022.

⁹⁵ A Frontex atua coordenando e desenvolvendo a gestão das fronteiras europeias, conforme dispõe a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (UE) e o conceito de Gestão Integrada de Fronteiras. Na prática, atua analisando dados relacionados com a situação dentro e fora das fronteiras externas da UE, além de dados associados às situações dentro e fora das fronteiras externas da União Europeia, bem como acompanha as fronteiras detidamente para auxiliar as autoridades fronteiriças com os Estados membros. Complementarmente, realiza avaliações de vulnerabilidade para analisar a capacidade e prontidão de cada Estado-Membro para enfrentar desafios em suas fronteiras externas, incluindo a pressão migratória, entre outras atividades.

⁹⁶ AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA COSTEIRA E DE FRONTEIRAS (Frontex). **Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19**. 08 jan. 2021. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>. Acesso em: 05 set. 2022.

⁹⁷ As fronteiras próximas ao Mediterrâneo Ocidental são extremamente importantes para esse dado, tendo em vista que oportunizam aos imigrantes ilegais rotas de acesso à Europa, África e Ásia, além de comunicação direta com o Atlântico e o Oriente Médio.

⁹⁸ AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA COSTEIRA E DE FRONTEIRAS (Frontex). **Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19**. 08 jan. 2021. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>. Acesso em: 05 set. 2022.



Fonte: Frontex, 2021.

A ilustração apresenta o maior índice de travessias ilegais no Mediterrâneo Central e o menor nas imediações do Mediterrâneo Ocidental, ratificando as informações apontadas. Com o abrandamento da pandemia, existe a perspectiva de retomada gradual dos números referentes aos processos migratórios, o que, até o momento, ainda não pôde ser detectado dada a inexistência, até o momento, da elaboração desse trabalho de fontes estatísticas atestando tal retomada. Postas essas informações, é preciso analisar os reflexos da pandemia do coronavírus no Brasil, haja vista o recorte metodológico do trabalho centrar-se nesse país.

2.4 OS FLUXOS IMIGRATÓRIOS NO BRASIL E OS REFLEXOS DA PANDEMIA DA COVID-19

Com relação ao Brasil, serão expostos primeiramente dados a respeito da imigração nos últimos anos⁹⁹, notadamente quanto ao comportamento dos imigrantes no solo nacional, o quantitativo de autorizações concedidas à imigrantes, as regiões do país de maior concentração dessas pessoas, a intensidade dos movimentos em fronteiras, além de outras informações associadas aos imigrantes em solo nacional. Na sequência, será estabelecido comparativo relativo à imigração e aos fluxos de pessoas em trânsito depois da decretação da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2), para então ser possível uma visão ampliada acerca do fluxo migratório no Brasil.

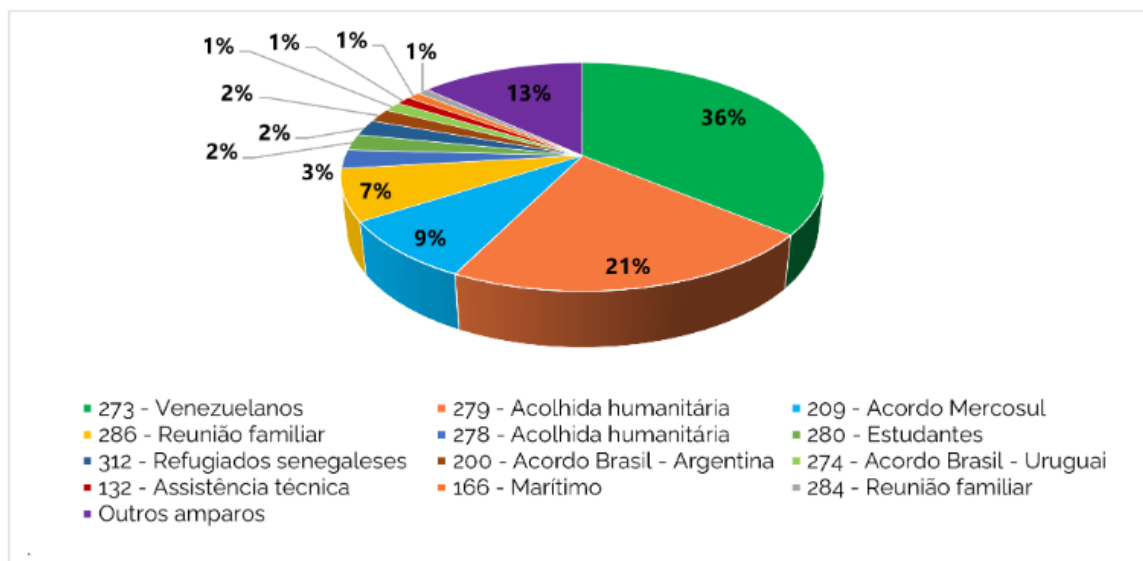
Em primeiro lugar, cabe destacar as nacionalidades a se inserirem no país com mais frequência nos últimos anos. Os Dados Consolidados da Imigração no Brasil aludem que houve destaque para o recebimento de venezuelanos (36%) e realce para o índice de acolhida humanitária, aferido em 21%¹⁰⁰. Essa informação pode ser melhor assimilada por meio da seguinte ilustração¹⁰¹:

Gráfico 2 - Proporção de registros, por ano de registro, segundo descrição do amparo - Brasil, 2018 a 2020.

⁹⁹ Reforça-se a escassez de dados mais recentes (após 2018) para avaliar de modo preciso o perfil dos imigrantes no Brasil.

¹⁰⁰ OLIVEIRA, T; CAVALCANTI, L; MACEDO, M. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021, p. 06. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADS/Dados_Consolidados_2020/relatorio_2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 06.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal. Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA), 2018 a 2020

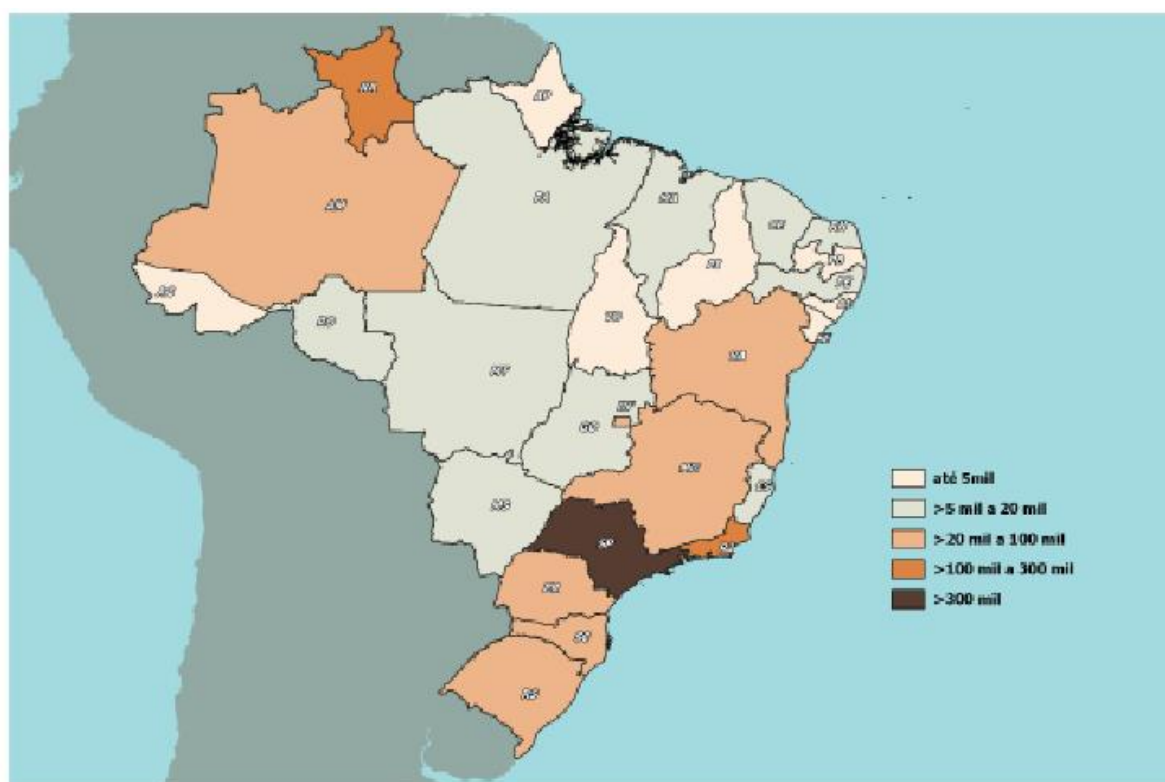
No ano de 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo no Brasil, compreendendo-se *longo termo* aqueles cuja permanência no território perdura por período superior a 1 ano. Desse quantitativo, os maiores contingentes humanos eram oriundos do Haiti e da Bolívia, respectivamente representando 21,5% e 6,8% do montante indicado. De acordo com o Resumo Executivo de Migração e Refúgio no Brasil (Relatório anual de 2019), sujeitos de outras nacionalidades também se destacaram nesses números, por exemplo, colombianos, uruguaios e venezuelanos¹⁰².

Importa identificar, então, as principais regiões buscadas por esse público. Segue ilustração¹⁰³:

¹⁰² CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Imigração e Refúgio no Brasil:** relatório Anual 2019. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Migração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019, p. 04.

¹⁰³ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Imigração e Refúgio no Brasil:** relatório Anual 2019. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Migração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019, p. 04.

Figura 3 - Número de imigrantes solicitantes de residência, segundo Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, 2011 - 2020.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal – SisMigra, 2020.

Como se depreende da análise do mapa, os imigrantes solicitantes de residência de longa permanência e de permanência temporária procuram com mais intensidade a região sudeste - estados de São Paulo (31,5%) e Rio de Janeiro (11,6%) -, seguida da região sul (19,8%) e norte (16,6%). A região norte, com efeito, apresenta uma característica peculiar, tendo em vista que os imigrantes não se concentram em determinadas localidades, mas, na realidade, se espalham pelos Estados de Roraima (10,4%) e no Amazonas (4,6%)¹⁰⁴.

Outro dado a ser considerado consiste no fato de que, com a crise sanitária, em 2020, a cidade de Manaus/AM figurou como destaque, ocupando o segundo lugar mais procurado por imigrantes no território nacional. O local de maior atração, com efeito, ficou sendo Boa Vista/RO, ocupando o primeiro lugar mais procurado por

¹⁰⁴ *Ibidem*.

eles¹⁰⁵. Isso significa, em linhas gerais, que a região Norte ultrapassou a região Sul, especialmente o estado de São Paulo, o qual em anos anteriores foi catalogado como o ente federativo de maior atração de sujeitos estrangeiros do país.

No tocante ao quantitativo de solicitantes de refúgio no Brasil, em 2020 foram contabilizadas 28.899 mil requisições, com predominância de venezuelanos (60,2%), haitianos (22,9%) e cubanos (4,7%). Interessante pontuar que, conforme dados anunciados no “Resumo Executivo - Refúgio em Números”, mesmo com a pandemia, e a redução circunstancial da mobilidade humana, em 2020 foram registrados 10,9% do total de pedidos de refúgio pela Polícia Federal ao longo dos últimos 10 anos¹⁰⁶.

Somente em 2011 foram requisitadas 1.465 solicitações¹⁰⁷, o que demonstra que o aumento expressivo das solicitações está associado ao aumento das variadas razões que induzem as pessoas a migrar em busca de melhores condições em outros países e, também, ao aumento na qualidade da catalogação dos dados, fator que tem permitido que as estatísticas sobre o assunto tenham sido aprimoradas com o tempo. Aproveitando o dado citado a respeito das regiões do país com maior densidade de imigrantes, cabe apontar que os Estados com maior número de solicitantes de refúgio à época eram Roraima, São Paulo, Amazonas, Acre, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul¹⁰⁸.

No ano de 2021, ainda acerca dos solicitantes de reconhecimento quanto a condição de refúgio no país, verifica-se que os estados anteriormente mencionados se mantiveram enquanto destaque, sendo pertinente enfatizar o incremento de imigrantes em Minas Gerais e, em menor escala, a disseminação pelo território nacional de pessoas requerendo tal reconhecimento em outros Estados, como

¹⁰⁵ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACÊDO, M; PEREDA, L. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2019**. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Migração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019, p. 06.

¹⁰⁶ Em 2011 o Brasil recebeu 1.465 solicitações de refúgio, o que representa uma variação positiva, nesse ano, de 1.872%, dado o aumento progressivo das solicitações de refúgio. (SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Resumo Executivo - Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 01. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/RES_UMO_EXECUTIVO_REF._EM_N%C3%A9MEROS_6%C2%BA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.)

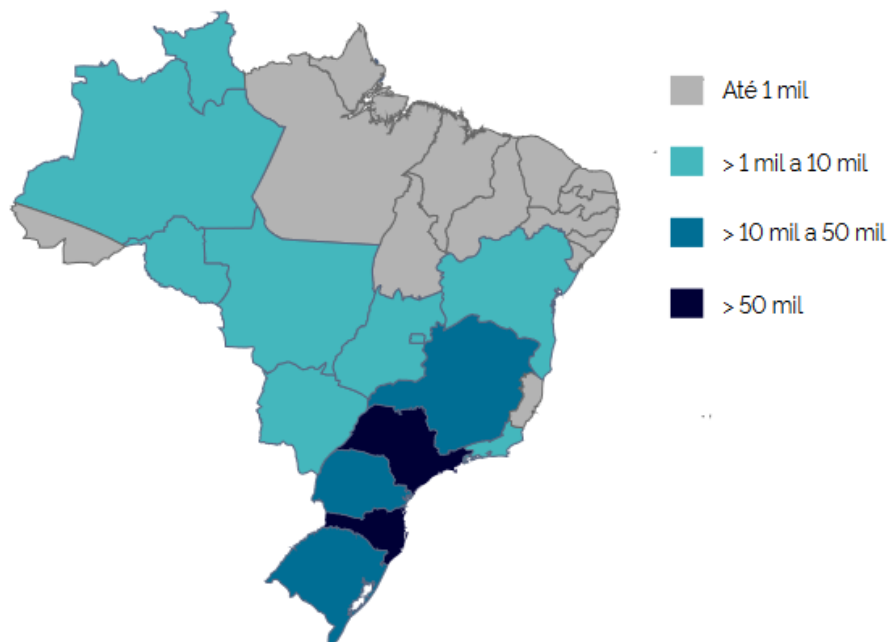
¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 02.

Roraima, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Bahia, sendo possível observar tais modificações na figura 6¹⁰⁹.

Figura 4 - Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países - Brasil, 2021.

Número de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado, segundo principais países – Brasil, 2021.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados do Ministério do Trabalho e Previdência, base harmonizada RAIS-CTPS-CAGED, 2019 a 2021.

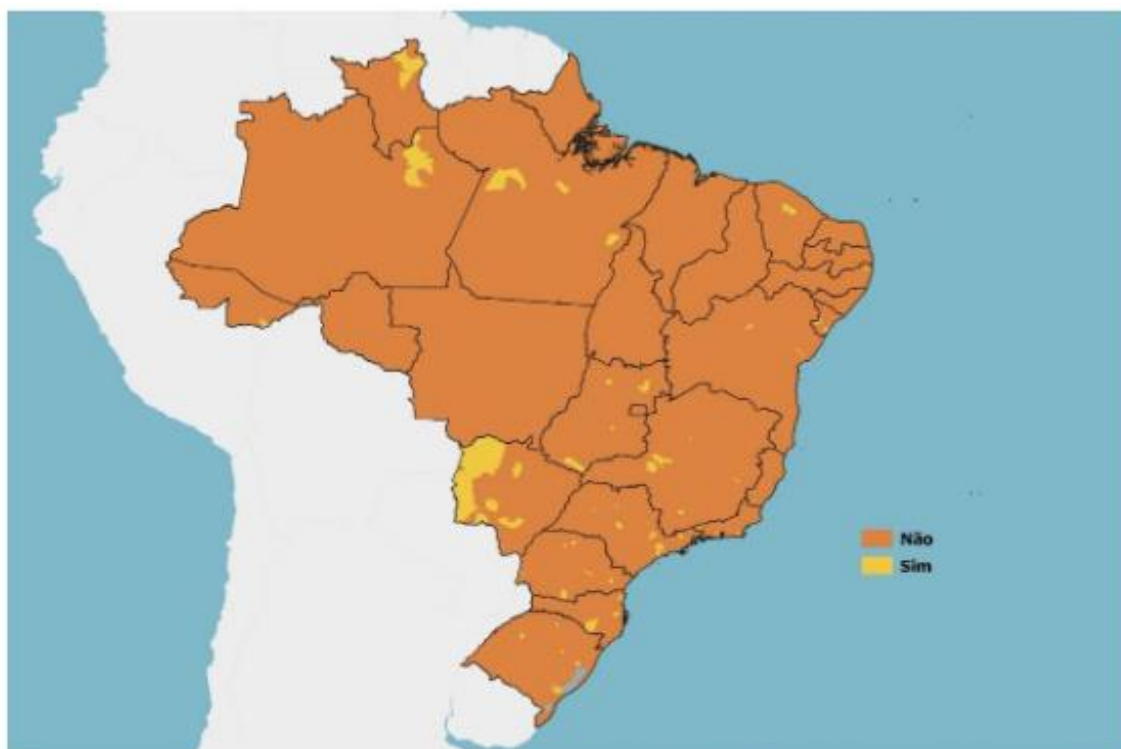
Esses números invariavelmente levam ao seguinte questionamento: o que o Brasil oferece para se tornar minimamente atrativo às pessoas de outras nacionalidades que buscam refúgio? Reitera-se que o Brasil não é atrativo e que há outras nações de fato atrativas e cujos contingentes de imigrantes são expressivos, mas, deve se reconhecer que a República Federativa Brasileira tem demonstrado algumas condições que despertam o interesse dos imigrantes.

Nesse aspecto, cabe colacionar ilustração elaborada pelo OBMigra, a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018 (IBGE, 2019), a qual

¹⁰⁹ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021**. Série migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 06. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

sinaliza os municípios que dispõem de mecanismo de cooperação com os demais entes da federação com vistas à promoção e ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas aos solicitantes de reconhecimento de refúgio.

Figura 5 - Municípios com mecanismo de cooperação com os demais entes da federação promoção e desenvolvimento das políticas públicas locais voltadas aos solicitantes de reconhecimento da condição de refugiado e refugiados - 2018.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018 (IBGE, 2019).

As informações coletadas apontam que, em 2018, 58 municípios possuíam abrigos para o acolhimento de imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiados propriamente classificados pela normativa brasileira. Alguns dos abrigos, inclusive, ofertam cursos de língua portuguesa para melhor acolher essas pessoas, concedendo, realmente, um tratamento humanizante e solidário¹¹⁰.

No aspecto das autorizações concedidas – para permanências temporárias ou permanentes no território brasileiro –, o Resumo Executivo de Migração e Refúgio

¹¹⁰ SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Resumo Executivo - Refúgio em Números**. 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 03. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/RES_UMO_EXECUTIVO_REF._EM_N%C3%9AMEROS_6%C2%BA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

no Brasil (Relatório Anual de 2019) apontou que, conforme dados extraídos do Conselho Nacional de Imigração (CNIg)¹¹¹, de 2011 a 2018 foram concedidas 59.729 autorizações de residência e, nesse último ano (2018), 2.499 autorizações, com prevalência de nacionalidades do Senegal e do Haiti¹¹².

Sobre o assunto, é pertinente observar o perfil etário das autorizações concedidas de 2011 a 2018¹¹³:

Tabela 4 - Número de autorizações concedidas, segundo grupos de idade, Brasil 2011 - 2018.

Grupos de idade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total	1.450	5.766	3.297	4.468	36.292	1.156	4.801	2.499
Menor que 20	21	67	92	88	715	8	52	22
20 a 34	816	3.618	2.017	2.874	23.963	681	3.007	1.691
35 a 49	400	1.281	855	956	10.563	399	1.527	703
50 a 64	105	176	174	145	928	30	97	52
65 ou mais	30	22	45	34	38	10	8	-
Não Informado	78	602	114	371	85	28	110	31

Fonte: Elaborado pelo OBMigra a partir dos dados do Conselho Nacional de Imigração/ MJSP, 2011-2018.

O Relatório Anual OBMigra (2019) apresenta o índice apontado de 2.499 autorizações de residência concedidas pelo CNIg e exalta o perfil jovem de indivíduos que buscam tal regulamentação, com indicação prevalente de pessoas de 35 a 49 anos de idade, conforme destacado na imagem acima. Salienta-se que o período de 2018 a 2020 também foi marcado por intensas modificações em relação aos fluxos de imigrantes no Brasil. Em 2018 havia expressivo fluxo de deslocamentos humanos regulamentado em relação ao Brasil (excepcionando-se, ainda, desses números o contingente humano não catalogado e responsável pela imigração não legalizada ou

¹¹¹ Oportuno rememorar que o Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), foi criado pela Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, revogada pela Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, e suas competências estão elencadas nos Decretos nº 9.873, de 27 de junho de 2019, e nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Trata-se de órgão composto por representantes de órgãos federais, representantes dos segmentos de empregadores e de trabalhadores, além de representantes da sociedade civil.

¹¹² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019, p. 44-45.

¹¹³ *Ibidem*, p. 46.

documentada¹¹⁴), tendência que se manteve em 2019 e se interrompeu em 2020, com a propagação do Sars-Cov-2.

Tabela 5 - Número de autorizações concedidas, por trimestres, segundo grupos de idade, 2018-2019.

Idade	1º Trimestre		2º Trimestre		3º Trimestre		4º Trimestre		Total	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
Menor que 20	22	-	-	-	-	1	-	1	22	2
20 a 34	1.621	65	70	170	-	329	-	525	1.691	1.089
35 a 49	671	36	31	105	1	226	-	331	703	698
50 a 64	48	3	1	7	1	14	1	17	51	41
65 ou mais	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
Não informado	31	1	-	4	-	1	-	2	31	8
Total	2.393	105	102	286	2	572	1	876	2.498	1.839

Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados do Conselho Nacional de Imigração/ Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018-2019.

Seguindo, analogamente, o critério etário, inicia-se a abordagem quantitativa da imigração no Brasil referente ao ano de 2019 por meio da exposição do “Número de autorizações concedidas, por trimestres, segundo grupos de idade, 2018-2019”. A tabela extraída do Relatório do CNIg¹¹⁵ remonta ao comparativo dos números quanto ao ano anterior (2018).

Consoante tabela, houve sensível decréscimo de autorizações de residência (temporária ou permanente) concedidas em todas as faixas etárias (exceto de 65 ou mais) no ano de 2019. A redução de autorizações em praticamente todas as faixas etárias também alude a fatores de ordens estruturais internas, como estratégias políticas, formas de fiscalização nas fronteiras nacionais e a características inerentes a própria geopolítica, já que há anos o Brasil que fomenta o recebimento de imigrantes em seu território, associado a acontecimentos externos¹¹⁶ que induzem a vinda de imigrantes.

¹¹⁴ De acordo com André de Carvalho Ramos, no ano anterior (2017), a expectativa era que o Brasil já possuísse 1,5 milhão de pessoas estrangeiras no território, considerando-se imigrantes regularizados e a estimativa de população irregular. (RAMOS, André de Carvalho. **Direitos dos estrangeiros no Brasil**: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. Igualdade, diferença e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 731.)

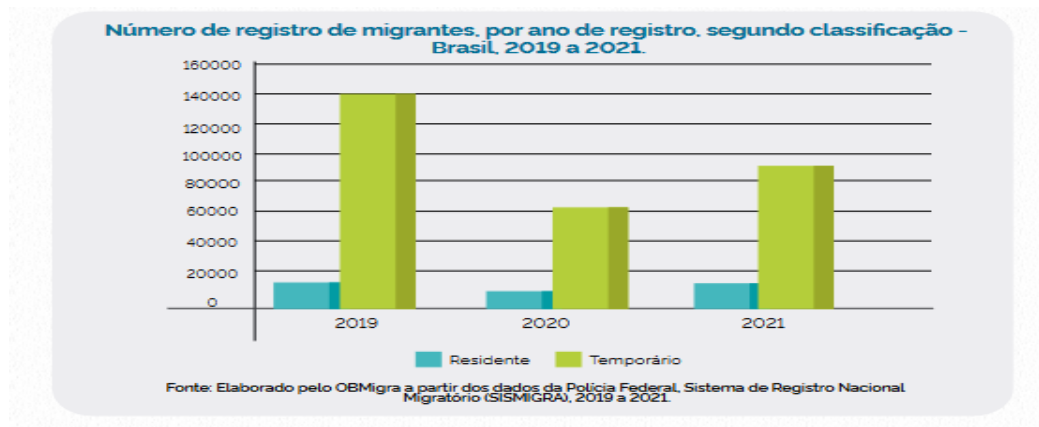
¹¹⁵ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; DICK, P; QUINTINO, F; MACÊDO, M. **Autorizações concedidas a imigrantes**. Relatório 4º Trimestre (out-dez). 2019. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Migração. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 08.

¹¹⁶ Entenda-se acontecimentos externos como motivações de ordem privada responsáveis por induzir as pessoas a migrarem e, ainda, razões provocadas por terceiros ou por determinadas circunstâncias que favorecem a migração forçada. Isso significa que a redução no número de autorizações concedidas

Distintamente ocorreu no primeiro trimestre de 2020, quando a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou emergência de saúde pública pela disseminação da Covid-19 (Sars-coV-2). Nesse ano, houve redução de 50% dos registros de autorizações de imigrantes, se comparados com relação ao ano anterior¹¹⁷.

Sobre o assunto, o Relatório de Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021¹¹⁸ demonstrou que realmente houve o natural declínio no quantitativo de pedidos de residência no Brasil, mas, com o abrandamento da pandemia, os fluxos migratórios foram retomados (especialmente com a abertura da fronteira terrestre de Pacaraima/RR), o que possibilita visualizar o aumento gradativo dos requerimentos de residência no país.

Gráfico 3 - Número de registro de migrantes, por ano de registro, segundo classificação Brasil¹¹⁹.



deve levar em consideração critérios de ordem objetiva, naturalmente, assim como, diante de oscilações de pouca expressividade devem também compreender que podem haver outras variáveis.

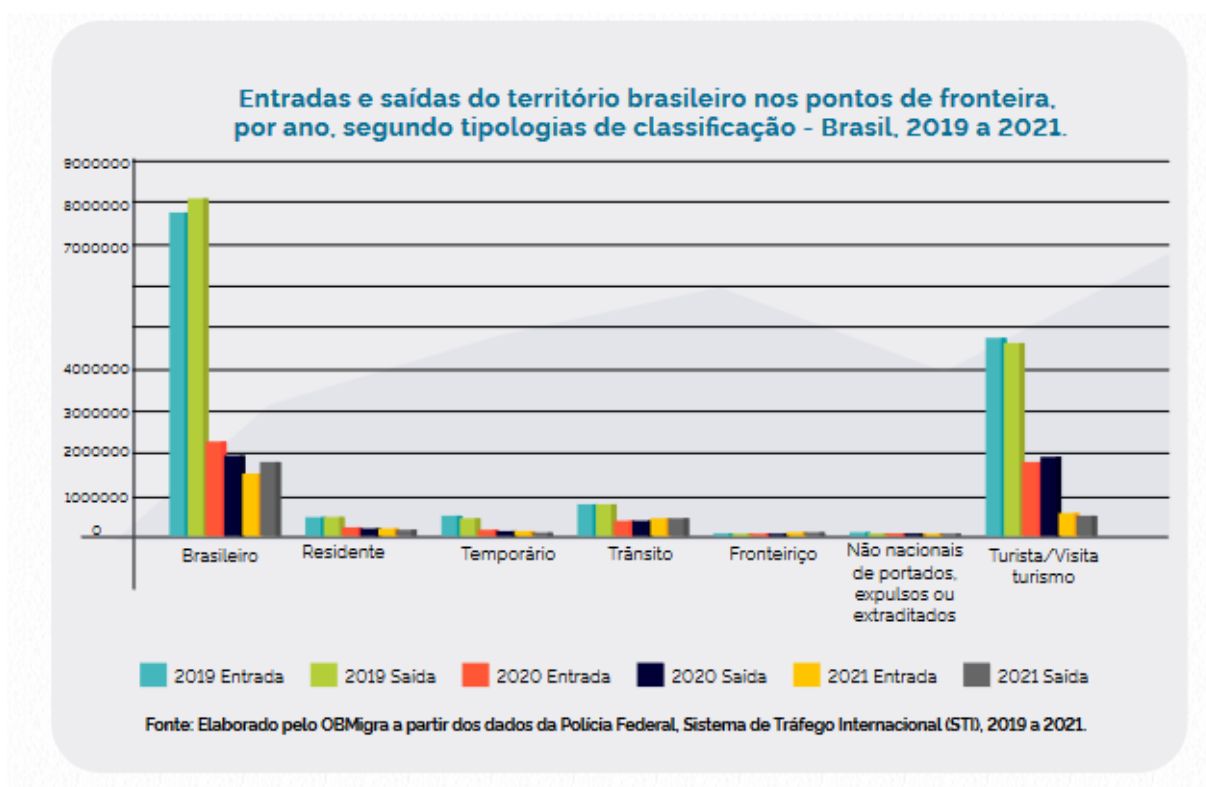
¹¹⁷ OLIVEIRA, T.; CAVALCANTI, L.; MACEDO, M. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021, p. 05. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2020/relatorio_2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

¹¹⁸ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 10. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

¹¹⁹ Em 2021, foram feitos 22.719 registros de autorizações concedidas e, em 2020, 20.730 registros. No entanto, esse número ainda foi inferior aos índices registrados antes da pandemia (2019), cujo quantitativo não foi especificado. (CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 10. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.)

Com a pandemia, houve uma redução de 67,1% de movimento nos postos de fronteira em comparação aos dados observados no ano de 2019¹²⁰. Essa tendência foi catalogada da seguinte maneira¹²¹:

Gráfico 4 - Entradas e saídas do território brasileiro nos pontos de fronteira, por ano, segundo tipologias de classificação - Brasil, 2019 a 2021.



A exposição corrobora as inferências supramencionadas na medida em que evidencia intenso fluxo de movimentação nos anos de 2019 e 2020 e de vertiginoso declínio em 2020, principalmente no que se refere ao período após a disseminação do vírus e a adoção de políticas de restrição à circulação de pessoas. Verifica-se que

¹²⁰ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021, p. 06 Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2020/relatorio_2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

¹²¹ CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

em 2020 mais brasileiros voltaram ao país, além de imigrantes residentes, juntamente a maior saída de turistas do território¹²².

Depois, com a redução das medidas de contenção admitidas em razão da pandemia, as saídas de nacionais superaram as entradas, havendo uma sensível retomada da tendência dos últimos anos. Entre os imigrantes em trânsito pelos postos de fronteira, prevaleciam, em 2021, estadunidenses, argentinos e, em seguida, paraguaios¹²³. Ilustrando o processo de retomada de fluxos migratórios no Brasil, o Ministério da Justiça e Segurança Pública divulgou, recentemente, que de janeiro/2022 a junho/2022, foram analisados 1.864 pedidos de refúgio, dos quais 1.720 foram aceitos, 112 indeferidos e os demais cessados ou extintos¹²⁴.

Outros 17.845 pedidos de refúgio não foram apreciados pelo Conare em razão de incorreções no procedimento ou impossibilidade técnica de continuidade do processo¹²⁵. Soma-se para além desses quantitativos, os imigrantes em situação irregular e outros que são imigrantes no território nacional e não se locomoveram por questões associadas ao refúgio.

Postas as informações, mister frisar as condições normais em termos de geopolítica e fluxos migratórios, excetuada a crise sanitária da Covid-19 (Sars-coV-2). *De 2011 a 2019, foram registrados 1.085.673 imigrantes no Brasil*, tendo-se como parâmetro todos os amparos legais e reconhecendo-se que há volume não identificado de imigrantes não legalizados que adentram ao território nacional. *Desse montante, 660.349 são de longo termo*¹²⁶.

Rememora-se que, como abordado, em 2018, foram registrados 492,7 mil imigrantes de longo termo no Brasil, o que significa que, em relação a 2019, houve um aumento de 167.649 sujeitos vivendo no território nacional por mais de 1 ano e,

¹²² Conforme estatísticas, “o volume médio mensal de movimentos no ano de 2019 era de quase 2,5 milhões, enquanto, nos meses de abril e maio de 2020, esse número girou em torno de 90 mil, caindo ainda para menos de 40 mil em junho e julho” (CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 19.).

¹²³ *Ibidem*.

¹²⁴ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil recebe 1.720 refugiados entre janeiro e junho de 2022**. 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-recebe-1-720-refugiados-entre-janeiro-e-junho-de-2022>. Acesso em: 05 jan. 2022.

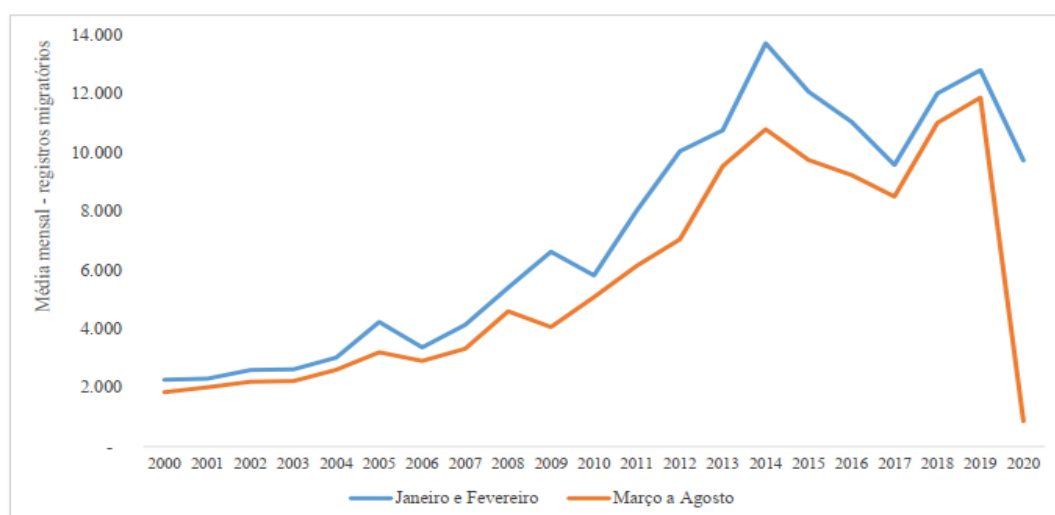
¹²⁵ *Ibidem*.

¹²⁶ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: relatório anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 03.

portanto, convivendo em seios coletivos sem o direito de manifestar suas convicções ideológicas por meio do voto nos processos políticos. Em percentuais, é dizer que houve o incremento em 25%.

No que pertine ao número efetivo de registros migratórios, considerando-se o panorama dos anos de 2000 a 2020, tem-se a seguinte projeção, que notabiliza os anos de 2014, 2018 e 2019 como aqueles em que se observaram os maiores índices de registros migratórios¹²⁷:

Gráfico 5 - Média mensal do número de registros migratórios, segundo ano e mês de entrada, Brasil, 2000 - 2020.



Fonte: elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Polícia Federal, SisMigra, 2020.

* Dados disponíveis até agosto de 2020.

Pela apresentação exaustiva de dados a respeito do potencial atrativo do Brasil em relação à estrangeiros de outras localidades, é inconteste o argumento de que, excetuando-se contextos atípicos (como a pandemia da SARS-CoV-2), há a tendência de o Brasil seguir atraindo cada vez mais imigrantes para o seu território. Seguindo a linha teórica de que o índice vertiginoso de deslocamentos humanos deve continuar¹²⁸, a professora Adriana Capuano de Oliveira publicou artigo intitulado “Uma

¹²⁷ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: relatório anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 24.

¹²⁸ Ressalta-se que não se desconsidera o fato de existirem outros países com potencial de atração de estrangeiros com a pretensão de fixação no território, mas, nesse ponto, cabe indicar que, mesmo assim, o que se tem, em números de imigrantes no território nacional justifica, incondicionalmente, a discussão proposta neste trabalho.

questão de identidade Migrações e pertencimento na dinâmica do mundo globalizado”, em 2017, no qual sustentou a ausência de expectativa de que o cenário seja diferente, sob o fundamento de que o aumento das disparidades sociais anula qualquer possibilidade de estagnação de fluxo de pessoas¹²⁹.

A última informação colhida em sede de *normalidade* data um pouco depois, no ano de 2019, quando, conforme aludido em parágrafo anterior, houve o registro formal – para além de sujeitos não formalizados – de *1.085.673 imigrantes no Brasil*, dos quais *660.349 almejavam permanecer em solo brasileiro por mais de 1 ano*. Traçando um paralelo com o argumento principal exposto por Adriana Capuano, pode-se afirmar que, de fato, os abismos socioeconômicos estão longe de qualquer cenário de amenização. A respeito do tema, enfatizou a autora¹³⁰:

Enquanto as disparidades mundiais continuarem a reproduzir sociedades tão abissalmente desiguais e diferenciadas em termos de qualidade de vida, segurança e perspectivas de sobrevivência, *o desejo de milhares de pessoas será o de continuar perseguindo essas condições ideais se os seus locais de origem não lhes permitirem alcançá-las*. (Grifo nosso).

Reforçando seu pensamento, a articulista advogou a favor da intensificação dos fluxos humanos pelo globo, com base na existência de meios de transportes cada vez mais democráticos. Acrescentou o mundo interconectado e globalizado, que permite a imigração e sua reversibilidade, se houver necessidade, como se alude em tais linhas¹³¹:

Paralelamente, os avanços tecnológicos, especialmente nos transportes e comunicações, possibilitam cada vez mais uma certa democratização dos deslocamentos – por mais que os custos de viagens ainda sejam altos, especialmente para grupos com pouco poder aquisitivo, *não é possível negar que eles nunca foram tão acessíveis como agora*. Ainda, esses avanços tecnológicos podem nos proporcionar a sensação de estar entre dois ou mais lugares diferentes ao mesmo tempo, lá e aqui. *O sentimento de migrar, que no passado, via de regra, vinculava-se a uma decisão permanente de vida, de abandono de seu local de origem, agora pode ser experienciado em outros sentidos, como o de praticamente viver em dois mundos*. Tanto mais isso é verdadeiro para aqueles aos quais as possibilidades de trânsito são livres. (Grifo nosso).

¹²⁹ OLIVEIRA, Adriana Capuano de. Uma questão de identidade! Migrações e pertencimento na dinâmica do mundo globalizado. **Revista USP**, São Paulo, n. 114, p. 91-108, jul./ago./set. 2017, p. 103-105.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 104.

¹³¹ *Ibidem*.

A docente acredita que os deslocamentos humanos serão, continuamente, a tônica dos próximos séculos, inicialmente em países mais desenvolvidos e considerados parâmetros em termos de Produto Interno Bruto (PIB) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), devido a redução progressiva da fecundidade, a consequente necessidade de obtenção de população jovem dedicada ao trabalho e à produção de riquezas e a invariável absorção demográfica de imigrantes para que a sociedade possa ter sustentabilidade¹³².

Interessante fazer menção a esse argumento, a partir da assimilação da “Dinâmica Demográfica e Distribuição Espacial da População: cenários para 2040, um olhar socioeconômico”, confeccionada pela Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), porque essa realidade de retração significativa no índice de fecundidade já é realidade no país. Em termos percentuais, como ilustração, tem-se que em 2020 havia taxa de 1,67%, em contraponto com o ano de 2040, o qual se projeta a redução desse percentual para 1,56%¹³³.

Em matéria de fluxos migratórios e pandemia do coronavírus, é incontroversa a dificuldade estatística, ainda que passado tempo relativamente considerável da data de decretação de emergência sanitária global. O que se tem de inegável é a massiva redução do fluxo de mobilidade e o processo de retomada dos fluxos então em curso.

Nesse ponto, cabe, ainda, citar a crítica de alguns estudiosos de que, em decorrência da ausência de normativas derivadas de consenso internacional e a serem direcionadas aos Estados, como um todo, houve tempo maior para que as sociedades globais pudessem superar as dificuldades mais tênues relacionadas a pandemia. Alega-se que as medidas adotadas individualmente pelos Estados não foram tão frutíferas quanto aquelas que poderiam ter sido adotadas de modo uniforme pelos Estados do globo¹³⁴.

Dessa maneira, caso as soluções de contenção de disseminação do vírus, de tratamento das pessoas infectadas e êxito também na cura dos pacientes, além do sucesso (ainda maior) no processo global de imunização tivesse sido alcançado com

¹³² OLIVEIRA, Adriana Capuano de. Uma questão de identidade! Migrações e pertencimento na dinâmica do mundo globalizado. **Revista USP**, São Paulo, n. 114, p. 91-108, jul./ago./set. 2017, p. 106.

¹³³ BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde amanhã: textos para discussão. **Dinâmica demográfica e distribuição espacial da população: cenários para 2040, um olhar socioeconômico**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020, p. 09. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/01/PJSSaudeAmanha_Texto0045_v03-1.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

¹³⁴ CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Direito Constitucional, pandemia e globalização. **Revista Prima Facie**, João Pessoa, v.19, n. 42, p. 16-36, maio/ago., 2020, p. 03.

maior celeridade, o retorno dos fluxos de mobilidade humana teria ocorrido com maior brevidade. Isso é inegável. Finalizada a abordagem estatística a respeito dos fluxos migratórios, da seara mais abrangente até os índices mais específicos em relação à imigração no Brasil, passa-se a analisar as experiências internacionais quanto ao direito político de os imigrantes não naturalizados no Brasil poderem votar nas eleições.

Ciente da intensidade dos fluxos migratórios, ainda que o Brasil não seja uma nação atrativa e mesmo considerando-se a abrupta interferência da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2), convém analisar como se comportam outros ordenamentos jurídicos sobre a matéria para, a partir de então, começar a compreender as razões jurídicas e a forma como tais jurisdições delimitam a possibilidade de imigrantes não naturalizados exercerem o direito ao sufrágio.

3 ALGUMAS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUANTO AO DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NAS ELEIÇÕES POR PARTE DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS

Feitas as tratativas sobre os fluxos de imigrantes em âmbito global, na América Latina e no Brasil, além dos esclarecimentos pertinentes após as interferências decorrentes da pandemia da Covid-19 (Sars-coV-2), dedica-se capítulo próprio para compreender algumas experiências internacionais, especificamente, a partir da análise da cidadania supranacional na União Europeia e ordenamentos jurídicos de alguns Estados do Mercosul (membros e associados)¹³⁵. Nesse desiderato, serão feitas avaliações de documentos e de pesquisas em sítios eletrônicos oficiais, artigos científicos e trabalhos acadêmicos que versam sobre o direito político de imigrantes não naturalizados votarem nas eleições.

Antes de adentrar nessa esfera, pertine examinar fontes documentais primárias referentes ao sistema global e ao sistema interamericano, dada a pretensão de refletir sobre como certos direitos (como a liberdade de expressão, o direito de ir e vir, a participação comunitária e, em específico, o voto) são retratados em tais sistemas normativos internacionais. Em seguida, a partir dessas compreensões, serão apresentadas as informações alusivas à União Europeia e aos ordenamentos jurídicos de alguns países, como citado.

De início, cabe pontuar que o sistema internacional precisa ser aprimorado, pois, simplesmente, não há um sistema robusto sobre migração¹³⁶ (estando ele

¹³⁵ A abordagem das experiências internacionais está assentada na utilização dos métodos histórico e comparativo. O método histórico refere-se à inserção do objeto da pesquisa sob uma perspectiva histórica a fim de que as comparações dos ordenamentos jurídicos possam ser realizadas. O método comparativo, em seu turno, por intermédio do exame simultâneo, para que eventuais diferenças e semelhanças possam ser constatadas diante da avaliação dos ordenamentos jurídicos. Como descrito nas considerações iniciais, as comparações serão estabelecidas a partir da verificação de características normativas da União Europeia quanto à cidadania supranacional e no tocante ao Mercosul, notadamente por meio do estudo detalhado dos Estados membros e dos associados. Após, tecidas as conclusões decorrentes das observações feitas, será promovida a análise do ordenamento jurídico pátrio visando a extração de conclusões cabíveis. (MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 88-92.)

¹³⁶ Essa afirmação destina-se a explicitar que não há instrumento internacional específico e robusto com as diretrizes a serem adotadas pelo Estados quanto à proteção dos direitos das pessoas que migram. Dessa forma, direitos como apatridia, nacionalidade, segurança, saúde, tráfico de pessoas, defesa de seres humanos em travessias marítimas, entre outras questões que estão invariavelmente associadas à realidade desse grupo estão negligenciados. Há normativa mais extensa quanto à proteção de pessoas em condição de refúgio, porém, é forçoso chamar a atenção para os demais migrantes que se deslocam por razões de outras ordens e cuja aplicação normativa se dá de modo tangencial, portanto, deficitária. (APOLINÁRIO, Sílvia; JUBILUT, Liliana Lyra. A necessidade de

unificado ou não), o que reflete na fragilidade da proteção dos direitos humanos dos sujeitos migrantes. Não obstante tal posicionamento, se reconhece o avanço e a confluência de esforços entre os países em busca da proteção de direitos dos migrantes¹³⁷, porém, admite-se que as normativas globalmente estabelecidas não se mostram suficientes para lidar com a complexidade da temática migratória.

A inexistência de aparato normativo específico para situações de migração e a existência de tratados esparsos propiciou a formação de uma nova área que doutrinadores denominam “Direito Internacional das Migrações”¹³⁸. Segundo alguns estudiosos, não se trata de um novo ramo propriamente dito, mas de uma ramificação necessária, tanto para aglutinar os documentos internacionais passíveis de serem aplicados à assuntos migratórios, quanto para estimular discussões voltadas para a elaboração de eventual instrumento internacional com vistas à contemplação das diversas temáticas relacionadas aos migrantes¹³⁹.

Acerca do assunto, Lilliana Lyra Jubilut e Silvia Menicucci O. S. Apolinário foram assertivas ao concluir que cabe à sociedade internacional se preocupar com a

proteção internacional no âmbito da migração. In: **Revista de Direito GV**, 6(1), São Paulo, 2010, p. 275-277. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdXSB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2022.)

¹³⁷ Abre-se essa nota para reconhecer, que, apesar de insuficiente e frágil, o avanço normativo com relação à proteção das pessoas refugiadas é factível a nível global. As normas incidentes sobre esse grupo estão em progressiva expansão, podendo-se citar desde o Alto Comissariado da Liga das Nações para os Refugiados (1938), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), em 1949, e a Convenção de Genebra sobre Estatuto dos Refugiados (1951), Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967). Além disso, outras regiões do planeta definiram o conceito de *refugiado* e delimitaram especificações sobre o assunto, como a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, adotada pela antiga Organização da Unidade Africana (OUA), em 1969, e a Declaração de Cartagena das Índias (1984). Por fim, e não menos importante, há avanço significativo na seara das jurisdições estatais, que se debruçam diante das controvérsias judiciais para análise minuciosa de direitos envolvendo pessoas refugiadas.

¹³⁸ CHETAIL, Vincent. *Migration, droits de l’homme et souveraineté: le droit international dans tous ses États*. In: **Mondialisation, migration et droit de l’homme: le droit international en question**. v. 2. Bruxelles: Bruylant, 2007, p. 19.

¹³⁹ Abre-se nota para expor críticas ao Direito Internacional da Migração. Alguns autores defendem que o problema não está na ausência de um instrumento internacional que englobe os assuntos referentes aos migrantes e suas necessidades, mas no fato de a comunidade internacional possuir interesses divergentes que tornam essa pretensão distante da realidade. Para adeptos a essa teoria, a problemática reside, também, no fato de os indivíduos e seus respectivos interesses não serem os protagonistas das questões envolvendo a migração (KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, 2012, p. 93.). Há, ainda, aqueles que sustentam que eventual Direito Internacional dos Migrantes, apesar de autônomo, não suprirá a necessidade. Para eles, o ponto focal para melhorias nessa área reside em tornar efetivos os direitos humanos às pessoas migrantes, incluí-los em sistemas de proteção baseados na cidadania mundial, acima mesmo dos próprios Estados e em respeito à dignidade de cada migrante (TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos**. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001, p. 309-311.).

migração de maneira geral, e não apenas com a seara dos refugiados, além de que se deve instituir normas para garantir os interesses dos Estados e a proteção dos seres humanos¹⁴⁰.

Como premissa básica para a leitura que segue, faz-se necessário lembrar que a defesa dos direitos humanos nos instrumentos normativos, naturalmente, abarca a defesa dos direitos das pessoas migrantes, porque são, antes de qualquer classificação, pessoas titulares dos direitos inerentes à condição humana. Afinal, como será retratado a seguir (mais precisamente no quarto capítulo), os direitos inerentes à condição humana estão atrelados ao que Hannah Arendt denominou de 'direito a ter direitos'¹⁴¹.

No que tange ao Sistema Global de proteção aos migrantes, tem-se a *Declaração Universal de Direitos Humanos* (DUDH), adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução nº 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas e assinada por 58 Estados membros, dentre eles, o Brasil. Preconiza de modo coerente em seus arts. 1º e 2º¹⁴² que os seres humanos nascem iguais em dignidade e direitos, assim como que têm capacidade para gozar dos direitos e das liberdades previstas nesse documento, sem distinção de qualquer espécie (como a origem nacional).

Mais à frente, sustenta o direito à liberdade (art. 3º)¹⁴³ e assegura, nos arts. 6º e 7º¹⁴⁴, o direito que todo ser humano tem de ser reconhecido como pessoa perante

¹⁴⁰ JUBILUT, Lilliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito FGV** 11, São Paulo, p. 275-294, jan./jun., 2010.

¹⁴¹ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo – Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 332.

¹⁴² Artigo 1. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade. Artigo 2. 1. Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição. 2. Não será também feita nenhuma distinção fundada na condição política, jurídica ou internacional do país ou território a que pertença uma pessoa, quer se trate de um território independente, sob tutela, sem governo próprio, quer sujeito a qualquer outra limitação de soberania. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴³ Artigo 3. Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴⁴ Artigo 6. Todo ser humano tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei. Artigo 7. Todos são iguais perante a lei e têm direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos têm direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES

a lei, além da igualdade entre as pessoas. Seguindo o raciocínio, a DUDH afirma que “todo ser humano tem liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” e “tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar” (art. 13)¹⁴⁵, somado ao direito à nacionalidade (art. 15)¹⁴⁶.

A interpretação desses dispositivos permite observar o esforço contínuo de tutelar os direitos humanos dos indivíduos, com foco na ideia de igualdade. A Declaração enfatiza o direito de ir e vir, mas, deixa clara a defesa referente à emigração, e não à imigração¹⁴⁷. Malgrado esse conteúdo teórico, ressalta-se que a pretensão deste trabalho não se fragiliza devido a essa previsão, uma vez que, embora a DUDH não preveja expressamente o direito à imigração, sua redação consolida tal direito por meio da proteção ao direito humano “à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado” (art. 13).

A DUDH também explicita o direito de os seres humanos manifestarem seus pensamentos “independente de fronteiras” (art. 19)¹⁴⁸ e esclarece o direito deles de tomarem “parte do governo de seu país”, seja diretamente ou via representantes escolhidos. Ainda, assegura que a vontade do povo será expressa “em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (art. 21)¹⁴⁹.

UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴⁵ Artigo 13. 1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado. 2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴⁶ Artigo 15. 1. Todo ser humano tem direito a uma nacionalidade. 2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴⁷ Esse entendimento é compartilhado pelo Professor Thiago Oliveira Moreira, em uma de suas obras, na qual pontua que embora a DUDH não seja um tratado internacional, consagra o direito de emigrar, mas isso não incluiu, por inferência, o direito à imigração. Acerca do tema, citou Rosana Baeninger, autora do texto “Contribuições da Academia para o Pacto Global da Migração: o olhar do Sul”. (MOREIRA, Thiago Oliveira. **A concretização dos direitos humanos dos imigrantes pela jurisdição brasileira**. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2019, p. 175-176.)

¹⁴⁸ Artigo 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

¹⁴⁹ Artigo 21. 1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos (...). 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto. (ORGANIZAÇÃO

Com isso, estão protegidas as liberdades de locomoção - emigração ou imigração - e participação dos indivíduos dentro das coletividades. De modo semelhante, previu o *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966:

Artigo 12.

§1. Toda pessoa que se encontre legalmente no território de um Estado terá o direito de nele livremente circular e escolher sua residência.

§2. Toda pessoa terá o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive de seu próprio país. (...)

§4. Ninguém poderá ser privado arbitrariamente do direito de entrar em seu próprio país.

Artigo 19. (...)

§2. Toda pessoa terá o direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, de forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha.

Artigo 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas:

1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;

2. de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores (...). (grifos nossos).

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) entrou em vigor no Brasil em 06 de julho de 1992, por meio do Decreto nº 592/1992, o qual seguiu basicamente o raciocínio preconizado pela DUDH. O art. 12 assegura o direito à emigração, mas não mencionou o direito à imigração, bem como o art. 19 assenta o direito à liberdade de expressão à todas as pessoas (independentemente de fronteiras)¹⁵⁰.

Por outro lado, destaca-se que, enquanto a DUDH concedeu a “todas as pessoas o direito de tomar parte do governo” e participar de eleições periódicas e legítimas com liberdade de voto, o PIDCP mostra-se mais restritivo na medida em que

DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos.>)

¹⁵⁰ Complementarmente, o PIDCP previu, em seu art. 13, o direito de o migrante não ser expulso de modo arbitrário: Artigo 13. Um estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado-parte no presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra a sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou várias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com este objetivo. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>.)

reduz direitos dessa natureza a “todo cidadão”, além de que permite a sua participação na “condução dos assuntos públicos” e no direito de “votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas e realizadas por sufrágio universal e igualitário”. Percebe-se que os direitos tutelados podem ter sido restritos sensivelmente na perspectiva textual, mas, em termos de significado, deve-se atentar para a priorização dada pelo PIDCP àqueles indivíduos que estão formalmente vinculados aos Estados membros.

Soma-se a *Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial* (1968), que acentuou o retrocesso citado, na medida em que, mesmo vedando a discriminação baseada na origem nacional (art. 1º)¹⁵¹, estabeleceu que o seu conteúdo não se aplica “às distinções, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas por um Estado parte entre cidadãos e não-cidadãos seus”. Mais que isso: deixou claro que nenhuma previsão deste documento afrontaria as disposições legais das normas internas dos Estados aderentes quanto a nacionalidade, cidadania e naturalização, desmotivando qualquer *esforço* para cumpri-la. Desestimulou, portanto, a observância de suas disposições por parte dos Estados.

Existem outros instrumentos que versam, mesmo que tangencialmente, sobre proteções a serem concedidas a migrantes, como das *Convenções contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes* (1984)¹⁵², a *Convenção Sobre os Direitos da Criança* (1989)¹⁵³, a *Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento*

¹⁵¹ Artigo 1. 1. Na presente Convenção, a expressão "discriminação racial" significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência fundadas na raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por fim ou efeito anular ou comprometer o reconhecimento, o gozo ou o exercício, em igualdade de condições, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nos domínios político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública. 2. Esta Convenção não se aplicará às distinções, exclusões, restrições ou preferências estabelecidas por um Estado Parte entre cidadãos e não-cidadãos seus. 3. Nenhuma disposição da presente Convenção poderá ser interpretada como atentando, sob qualquer forma, contra as disposições legais dos Estados Partes relativas a nacionalidade, cidadania e naturalização, desde que essas disposições não sejam discriminatórias contra qualquer nacionalidade em particular. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. 1968. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convDiscrimina.pdf>.)

¹⁵² Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 40/1991 (BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991**. Promulga a convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-40-15-fevereiro-1991-342631-publicacaooriginal-1-pe.html>.)

¹⁵³ Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 99.710/1990. (BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os direitos da criança. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=99710&ano=1990&ato=1b9ITSq1EMFpWT122>.)

*Forçado (2006)*¹⁵⁴ e outras. Válido acrescentar que a proteção dos migrantes também se dá por meio da atuação dos comitês de trabalho pertencentes ao sistema onusiano e que atuam junto a órgãos de controle e de monitoramento. Menciona-se, em sede exemplificativa, o Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres, o Comitê Contra a Tortura, entre outros documentos.

Os direitos de pessoas estrangeiras¹⁵⁵ foram delimitados de forma mais específica na *Declaração sobre Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do País que Vivem*, adotada pela Assembleia Geral da ONU, por meio da Resolução nº 40/144, em 13 de dezembro de 1985. Também merece destaque a *Declaração de Nova York para Migrantes e Refugiados*, instituída em 19 de setembro de 2016, a partir da qual os 193 países membros concordaram em proteger as pessoas em migração e o ACNUR recebeu a tarefa de desenvolver o Marco Integral de Resposta aos Refugiados¹⁵⁶.

O *Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular*, firmado em conferência internacional em 2018¹⁵⁷, no Marrocos, foi analogamente instrumento de avanço na matéria. Foi endossado pela Assembleia Geral da ONU e ratificado por 181 países, incluindo o Brasil, porém, infelizmente, em 2019 o presidente da república brasileira revogou o tratado, sob o argumento de que seu conteúdo violava a

¹⁵⁴ Promulgada no Brasil pelo Decreto nº 8.767/2016. (BRASIL. **Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016**. Promulga a Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.767%2C%20DE%2011,6%20de%20fevereiro%20de%202007.)

¹⁵⁵ Consoante o art. 1º da Declaração, o termo "estrangeiro" "será aplicado levando em conta as especificações que figuram nos artigos seguintes, a toda pessoa que não seja nacional do estado no qual se encontre". Nesse documento, os Estados reafirmaram os princípios e os propósitos da Carta das Nações Unidas e reconheceram a proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais estabelecidos nos instrumentos internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Resolução nº 40/144**. Declaração sobre Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do País que Vivem. 13 dez. 1985.)

¹⁵⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Comprehensive refugee response framework: delivering more comprehensive and predictable responses for refugees**. Disponível em: https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html#_ga=2.159118586.137164426.1664904776-1407806737.1657010709. Acesso em: 04 out. 2022.

¹⁵⁷ A finalidade do pacto é viabilizar ações a serem empreendidas cooperativamente pelos países para evitar que as pessoas migrem em decorrência de problemáticas como desastres naturais, degradação ambiental, desestruturas econômicas, violações de direitos humanos etc. Mais que isso, o pacto visiona adotar medidas como ampliação de informações às pessoas que migram e combate ao tráfico de migrantes. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU news. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. 08 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 01 jan. 2023.)

soberania nacional¹⁵⁸ e de que balizas acerca da imigração deveriam ser estabelecidas¹⁵⁹. No início do ano de 2023, o Presidente da República recém eleito, Luís Inácio Lula da Silva comunicou oficialmente a decisão de o Brasil reintegrar o Pacto Global, demonstrando a retomada do avanço nessa matéria, em particular¹⁶⁰.

O Direito Internacional preconiza a existência de 3 sistemas regionais: o europeu, o americano e o africano. O Sistema Americano pauta-se na Declaração Americana dos Direitos do Homem (1948), sendo relevante pontuar que o Sistema Interamericano está alicerçado na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) e na Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1967). A Convenção Interamericana possui 2 instituições voltadas para a proteção de direitos humanos, que são a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), responsável, em suma, pelo recebimento de petições, pela elaboração de relatórios sobre direitos humanos em países signatários (além de outras atribuições), e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), que profere sentenças relativas aos casos analisados e busca, através delas, promover a tutela a dos direitos humanos¹⁶¹.

O Sistema Interamericano também desenvolveu instrumentos normativos em proteção aos direitos humanos de migrantes, a exemplo da *Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADD)*, aprovada na 9ª Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, em 1948. Em suas disposições, assegura timidamente a *todas as pessoas* a igualdade, a liberdade de se expressar por qualquer

¹⁵⁸ Em primeira mão, aponta-se o conceito de soberania proposto por Norberto Bobbio, para quem soberania significa “o poder de mando de última instância, numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontra este poder supremo, exclusivo e não derivado”. (BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 1179.)

¹⁵⁹ GONÇALVES, Carolina. Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração. 09 jan. 2019. **Agência Brasil**. Política. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>. Acesso em: 04 out. 2022.

¹⁶⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração segura, ordenada e regular**. 05 jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canal_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Acesso em: 07 jan. 2023.

¹⁶¹ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p.1260-1266.

meio (arts. II e IV)¹⁶². Soma-se a previsão, em seu art. VIII¹⁶³, de que toda pessoa pode fixar residência no território do Estado de que é nacional, de transitar nele e de não abandoná-lo, salvo se for seu desejo, reforçando, então, a argumentação de alguns teóricos¹⁶⁴ quanto à previsibilidade do direito de emigração, e, não, da imigração.

Essa ilação é semelhante àquela proposta em relação ao art. 13 da DUDH, porém, é preciso conscientizar-se de que não é possível conceber por inferência a possibilidade da imigração pelo fato de estar expresso o direito de emigração, ao dispor que é possível o indivíduo sair do país onde se encontre (ainda que seja o seu país de origem). É incontroverso que o texto normativo é claro apenas quanto à emigração, e não sobre o direito de imigrar.

Sobre o assunto, Thiago Oliveira Moreira e Jahyr Philippe Bichara concordam que o assunto deve ser compreendido pela literalidade do texto, haja vista que o direito de partir não fundamenta o direito de entrar e permanecer em determinado Estado. Jahyr Philippe Bichara argumenta a questão com base no princípio da soberania, uma vez que o Estado destino deve exercer o seu direito de controlar o acesso ao seu território de acordo com o exercício legítimo das prerrogativas legislativas, administrativa e jurisdicional¹⁶⁵. Em outras palavras, significa que o Estado pode impor e resguardar, dentro do seu território, as suas decisões, estando sob sua alçada e

¹⁶² Artigo II. Todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra. Artigo IV. Toda pessoa tem direito à liberdade de investigação, de opinião e de expressão e difusão do pensamento, por qualquer meio. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADD)**. 1948. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm.)

¹⁶³ Artigo VIII. Toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADD)**. 1948. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm.)

¹⁶⁴ Acerca do assunto, rememora-se que esse é o posicionamento do Professor Thiago Oliveira, emitido no IX Seminário de Direitos Internacionais dos Direitos Humanos no PPGD/UFRN. Na oportunidade, participei enquanto pesquisadora convidada, em 24 de maio de 2022, para explicar aos alunos do Mestrado da UFRN sobre Direitos Políticos dos Migrantes.

¹⁶⁵ BICHARA, Jahyr Philippe. Proteção internacional dos migrantes. Entre prerrogativas e obrigações dos Estados. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, a. 55, n. 220, p. 123-148, out./dez., 2018, p. 125-129. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p123.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

liberalidade para definir parâmetros de admissão de pessoas dentro de sua delimitação espacial¹⁶⁶.

No nível americano também foram reproduzidas normas visando assegurar o direito à aquisição e à busca por outra nacionalidade. A declaração supracitada preconiza, em seus arts. XIX e XX, que *todas as pessoas* têm direito à nacionalidade que lhe corresponda, “podendo mudá-la, se assim o desejar, pela de qualquer outro país que estiver disposto a concedê-la” e, ainda, indicou a possibilidade de qualquer pessoa, desde que habilitada, tomar parte “no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes”. A última previsão abre a possibilidade de participação política para pessoas habilitadas e deixa margem para a interpretação de que o *país* pode ser aquele onde o titular de direito resida e tenha pretensão de fruir desse direito¹⁶⁷.

A *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em 22 de novembro de 1969, reproduz o direito à emigração, sem menção ao direito de imigrar, nos mesmos moldes da DUDH e DADD¹⁶⁸. Alerta-se para o fato de que a *Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos* (1981), em seu art. 12¹⁶⁹, e, no Sistema Europeu, no art. 2º do *Protocolo nº 4 à Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais* (1950)¹⁷⁰ reproduziram a consagração apenas do direito à liberdade de qualquer pessoa a retirar-se de qualquer país, incluindo o seu.

¹⁶⁶ MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 699-700.

¹⁶⁷ Artigo XX: “*Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre*”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADD)**. 1948. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm.)

¹⁶⁸ Artigo 22. Direito de circulação e de residência 1. Toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais. 2. Toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

¹⁶⁹ Artigo 12º. 1. Toda pessoa tem o direito de circular livremente e de escolher a sua residência no interior de um Estado, sob reserva de se conformar às regras prescritas na lei. 2. Toda pessoa tem o direito de sair de qualquer país, incluindo o seu, e de regressar ao seu país. Este direito só pode ser objeto de restrições previstas na lei, necessárias à proteção da segurança nacional, da ordem, da saúde ou da moralidade pública. (ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta africana dos direitos humanos e dos povos**. 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>.)

¹⁷⁰ Art. 2. Liberdade de circulação. 1. Qualquer pessoa que se encontra em situação regular em território de um Estado tem direito a nele circular livremente e a escolher livremente a sua residência. 2. Toda a pessoa é livre de deixar um país qualquer, incluindo o seu próprio. (TRIBUNAL EUROPEU

Nesse mister, passada a menção aos salutares instrumentos normativos, enfatiza-se a atuação relevante da *Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)* na tutela dos migrantes, por meio da expedição de recomendações, relatórios, informes e outras modalidades, bem como da *Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)*, mediante os precedentes produzidos acerca da temática¹⁷¹. Cabe salientar, para fins da presente pesquisa, que a CIDH tem se manifestado em defesa da democracia e da preservação da representatividade, haja vista considerar que tal estrutura permite o alcance do exercício de direitos, a estabilidade, a paz e o desenvolvimento¹⁷². No capítulo quinto, o tema será melhor delimitado, quando serão expostas considerações mais específicas acerca do entendimento da Corte e das interpretações decorrentes da análise jurisprudencial de 2 julgados, especificamente, que mostram a intenção da Corte IDH em proteger o exercício dos direitos políticos por parte de parcelas vulneráveis das sociedades e a democracia em geral.

A *Carta da Organização dos Estados Americanos (1948)*, em seu turno, fixou como elementos basilares a democracia (especialmente os mecanismos de representatividade) e a preservação dos direitos fundamentais, haja vista o intuito de obter o comprometimento dos 35 Estados membros (incluindo o Brasil) quanto ao desenvolvimento e o combate à pobreza. Após a Segunda Guerra Mundial, e, em essência, depois da Guerra Fria, deu-se início a expansão dos regimes democráticos e, no continente interamericano, da ideia de consolidar um Regime Democrático Interamericano (REDI)¹⁷³.

DOS DIREITOS DO HOMEM. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. 04 nov. 1950. França. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf.)

¹⁷¹ Importa consignar que, em que pese as pesquisas realizadas, não foram localizados documentos emitidos pelas citadas comissões com análise a respeito da nacionalidade e cidadania, nem mesmo especificamente acerca do direito político de imigrantes votarem em territórios onde estejam estabelecidos e não sejam nacionais.

¹⁷² Vide notas oficiais sobre o tema. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **A CIDH chama a proteger a institucionalidade democrática e a garantir eleições livres**. 15 set. 2022. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/203.asp>. Acesso em: 06 out. 2022.; (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **A CIDH chama a garantir a vigência da democracia e do Estado de Direito no contexto da pandemia do COVID-19**. 09 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/130.asp>. Acesso em: 06 out. 2022.)

¹⁷³ Sobre o assunto e os mecanismos pelos quais a OEA viabiliza a proteção da democracia, sugere-se a leitura: LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América Latina**. 2013. 190 f. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2022/03/Jan-Marcel.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022.

O *Pacto de San José da Costa Rica* (1969)¹⁷⁴, por sua vez, reafirmou entre os Estados Americanos signatários e presentes na Convenção os ideais que já vinham sendo valorizados, com atenção singular aos direitos civis e políticos. Dentre os compromissos, consagrou o direito à liberdade de pensamento e de expressão (art. 13)¹⁷⁵ e deixou claro o direito de *todos os cidadãos* quanto à fruição de direitos de *condução em assuntos públicos, votar e ser eleito em eleições periódicas* (art. 23)¹⁷⁶.

Válida a lembrança da crítica anterior em relação aos documentos que preservam direitos aos titulares da cidadania, e, não, aos seres humanos, que são os reais legitimados para exercer os direitos preconizados. É de se destacar a imprecisão dos textos expostos quanto à concessão de direitos fundamentais basilares que, ora são conferidos a todas as pessoas, ora são primazia daqueles que detêm a condição de cidadão.

Dessa maneira, indaga-se: os direitos são dos seres humanos ou somente daqueles que possuem a cidadania? A literalidade dos documentos analisados reportam que a cidadania ainda está vigorosamente associada à nacionalidade, mantendo, então, segregados os indivíduos que não possuem vínculo com o Estado onde estão situados. Em um planeta globalizado em que o intercâmbio de pessoas é a tônica¹⁷⁷, faz sentido a indissociabilidade entre cidadania e nacionalidade?

¹⁷⁴ O Pacto de San José da Costa Rica foi incorporado ao ordenamento jurídico nacional por meio do Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992, e entrou em vigor na data de sua publicação. (BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20No%20678%2C%20DE,22%20de%20novembro%20de%201969.)

¹⁷⁵ Artigo 13 - Liberdade de pensamento e de expressão 1. Toda pessoa tem o direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito inclui a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, sem considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer meio de sua escolha. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

¹⁷⁶ Artigo 23 - Direitos políticos: 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

¹⁷⁷ Ilustrando essa tendência, indica-se a leitura das obras “Modernidade Líquida” e “Tempos Líquidos”, escritas por Zygmunt Bauman. (BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001; BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2021.)

Sobre o assunto, o Pacto de San José da Costa Rica prevê, no art. 23¹⁷⁸:

Art. 23: Direitos políticos:

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
 - a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
 - b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
 - c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.
2. *A lei pode regular o exercício de direitos e oportunidades, a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal (Grifo nosso).*

Em outros termos, significa dizer que, apesar das imprecisões e do dever dos Estados em respeitar tais diretrizes (art. 1º)¹⁷⁹, a Convenção Americana de Direitos Humanos deixou aberta a possibilidade de regulamentação de direitos referentes aos assuntos elencados, o que inclui a discussão sobre a extensão do exercício do direito político de votar por parte de imigrantes não naturalizados. Como será analisado adiante, o direito de regulamentar acerca destes temas, não concede aos Estados parte liberdade irrestrita para, assim, subtrair o direito humano de as pessoas acessarem o direito político de votar e escolher seus representantes políticos.

Importa realçar que mais adiante, em 2001, foi feita a Carta Democrática Interamericana para fortalecer o direito dos povos da América à democracia, ocasião em que se atribuiu aos governos a obrigação de promovê-la e resguardá-la. Além disso, defendeu-se o exercício da democracia representativa e afirmou-se que o regime democrático é a base do Estado de Direito e dos regimes constitucionais dos Estados membros da OEA. Merece destaque essa carta, uma vez que elenca como elementos essenciais da democracia representativa o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Constata-se que os instrumentos internacionais são elementares para nortear o comportamento dos países diante dos desafios insurgentes - sobretudo diante da globalização e seus corolários - e, de modo semelhante, também são os

¹⁷⁸ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

¹⁷⁹ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

ordenamentos jurídicos internos dos países, tendo em vista que o modo como se comportam são determinantes para observar a concretude ou não dos direitos humanos, no caso, em relação aos migrantes. Nos Estados Unidos, por exemplo, - um dos países mais atrativos para imigrantes - a cidadania e o voto estão respaldados em certas premissas básicas que foram instituídas a nível da federação e que devem ser respeitadas pelos estados constituintes. É por isso que tais Estados, em suas respectivas alçadas, utilizarão suas competências e autonomias para definir as normas específicas a serem aplicadas em suas circunscrições, como ocorreu recentemente na Cidade de Nova York (08/12/2021), com a aprovação de lei que prevê o direito de os imigrantes regularmente residentes votarem nas eleições locais¹⁸⁰.

Dessa maneira, ilustra-se como um país considerado desenvolvido, em seu ordenamento jurídico e sob a observância de suas balizas legais¹⁸¹, dispõe, em particular, sobre a concessão de direitos a imigrantes não naturalizados. Esse exemplo denota que, se, antes, o sistema normativo de Nova York não continha essa previsão normativa de imigrantes não naturalizados votarem nas eleições e, com o tempo, tal previsão jurídica foi inserida, provavelmente houve a emergência de novas demandas sociais que culminaram no *amadurecimento* normativo com vistas à

¹⁸⁰ A Câmara Municipal da Cidade de Nova York aprovou, no dia 09 de dezembro de 2021, lei que prevê o direito de os imigrantes regularmente residentes votarem nas eleições locais. A nova legislação foi projetada para começar sua vigência em 09 de janeiro de 2023, e possibilitará que cerca de 800 mil pessoas não naturalizadas, com vistos permanentes ou autorizações de trabalho votem, além de outras que não possuem documentos, mas estão resguardadas pelo auxílio imigratório aprovado pelo governo federal. (MENA, Kelly. New York City gives noncitizens right to vote in local elections. 9 dez. 2021. **CNN politics**. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/12/09/politics/nyc-noncitizens-local-elections-voting-rights/index.html>. Acesso em: 19 set. 2022.)

¹⁸¹ A Constituição estadunidense preconiza na Emenda XIV, que “*All persons born or naturalized in the United States and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside*”, ou seja, reserva a cidadania para as pessoas que nascem no país ou se naturalizam, conforme os parâmetros legais exigidos. Sobre o voto, a norma constitucional do país prevê que o direito de votar dos cidadãos não será negado ou abreviado pelos Estados Unidos ou por qualquer Estado em decorrência “*of race, color, or previous condition of servitude*” (Amendmet XV) e “*of sex*” (Amendmet XIX). É dizer, assim, que o direito do voto não será mitigado por questões de raça, cor, condição prévia de servidão ou sexo. Em complementação, a Amendmet XXIV dispôs que “*The right of citizens of the United States to vote in any primary or other election for President or Vice President, for electors for President or Vice President, or for Senator or Representative in Congress, shall not be denied or abridged by the United States or any State by reason of failure to pay poll tax or other tax*”, indicando a ausência de restrições ao voto pela ausência de pagamento do imposto de votação ou outro imposto. Por último, o texto constitucional foi contemplado com a Amendmet XXVI, segundo a qual não será possível qualquer ofensa ao direito de votar devido a idade. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos. **Amendment XIV**. Passed by Congress June 13, 1866. Ratified July 9, 1868.)

previsão de que esse público possa escolher seus representantes, ainda que nas eleições locais.

Abre-se parênteses para explicar que a palavra *amadurecimento* está sendo empregada não no sentido de apontar as atuais conotações de cidadania de forma pejorativa (e incitar que ordenamentos com características distintas não inferiores), mas, na realidade, para provocar construtivas reflexões a respeito de o direito de exercer o voto em países que se dizem democráticos estar condicionado à nacionalidade. Pretende-se, então, assimilar o modo como outros países supostamente enfrentaram o assunto juridicamente para permitirem a capacidade eleitoral ativa às pessoas não naturalizadas que residem em seus territórios e, posteriormente, melhor entender os motivos responsáveis pela vedação constitucional brasileira quanto à alistabilidade de *estrangeiros*.

Visando alcançar tais debates, serão apresentadas pesquisas sobre ordenamentos jurídicos de outros países e feitas avaliações para compreender o modo como suas legislações se comportam em relação ao voto para pessoas imigrantes regularmente residentes em seus respectivos territórios. Em havendo a admissibilidade de sufrágio para esse público, serão visualizados os seguintes aspectos: i) se é ampla ou restrita à seara local, ii) se há requisitos a serem cumpridos por essas pessoas para a fruição desse direito (como critérios temporais de residência fixa), iii) além de eventuais e diversas nuances úteis para a pesquisa.

Essas observações são fundamentais para a construção deste trabalho. Primeiramente, porque, a partir delas, será possível entender como ordenamentos jurídicos de outros Estados assimilam a cidadania e a fruição do direito político de votar por parte das pessoas não naturalizadas. Em segundo lugar, porque, havendo a possibilidade normativa para que essas pessoas possam exercer suas respectivas capacidades eleitorais ativas, as experiências apresentadas deverão servir como suporte para a maturação de ideias quanto à formulação de proposta para que o sistema normativo brasileiro possa modificar a atual redação da norma constitucional contida no art. 14, parágrafo segundo.

O recorte metodológico se justifica no fato de a globalização ter propiciado a formação de novas instâncias de poder internacionais e supranacionais¹⁸², como o

¹⁸² Sobre as transformações decorrentes da globalização, é válido mencionar a compreensão de a globalização, como um todo (e não apenas a perspectiva econômica) promoveu - e promove - alterações significativas nos Estados nacionais, haja vista o conjunto de alterações na seara das

Mercosul e a União Europeia, e as consequentes reformulações no instituto da soberania¹⁸³. Outro fundamento reside no fato de a Carta Internacional de Direitos Humanos ser clara quanto a previsão de que os direitos políticos compõem o rol de direitos que gozam todas as pessoas, sendo esses direitos inalienáveis e o seu exercício se condiciona a evolução do sistema democrático de cada país¹⁸⁴.

Partindo-se da premissa de que é preciso observar a sistemática normativa de outros países para, a partir de então, trabalhar o conceito de cidadania e avaliar possíveis melhorias para o ordenamento jurídico pátrio, dedica-se essa seção para expor a experiência da União Europeia e a cidadania supranacional, além do foco individualizado nas posições constitucional e infraconstitucional dos países que integram o Mercosul diante do tema (integrantes e associados). As experiências, em resumo, indicam ordenamentos jurídicos que permitem o acesso ao voto por parte de pessoas não naturalizadas e outros sistemas jurídicos que vedam os direitos políticos de votar por parte de pessoas não naturalizadas.

3.1 A UNIÃO EUROPEIA E A CIDADANIA SUPRANACIONAL

No final do século XX, a implementação da União Europeia remodelou o conceito de cidadania, razão pela qual almeja-se avaliar seu aspecto prático atual, tendo como base o breve resgate à fatos históricos, o exame de fontes primárias de tratados internacionais e o arrimo em artigos científicos que versam sobre a temática.

relações internacionais e também por tratar-se de fenômeno multidimensional com capacidade de dinamizar as atividades, os serviços, os capitais e, por fim, viabilizar os fluxos de deslocamentos humanos. (MEDEIROS, Bruna Agra de. **A importância da mobilidade urbana sustentável e a autorregulação de atividades de economia compartilhada para construção de cidades inteligentes no Brasil**. 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/26295/1/Import%c3%a2nciamobilidadeurbana_Medeiros_2018.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.)

¹⁸³ SILVA, Karine de Souza. A consolidação da União Europeia e do direito comunitário no contexto da transnacionalidade. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011, p. 97-98.

¹⁸⁴ O prólogo do documento Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada aduziu esse entendimento, nos seguintes termos: *“Pese a que el contenido de la Carta Internacional de los derechos humanos estableció con claridad que los derechos políticos forman parte del conjunto de derechos que gozan todas las personas en el mundo y que son inalienables, lo cierto es que su ejercicio ha estado condicionado a la evolución de los sistemas democráticos en cada país”*. (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Instituto Nacional Electoral. **Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada**. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Mayo, 2016, p. 07.)

Essa reordenação do conceito de cidadania na Europa também está associada à intensificação dos fluxos de imigração após a Segunda Guerra Mundial, com realocação de mão de obra e o recebimento de trabalhadores nacionais de países europeus e não europeus¹⁸⁵ que incitam reflexões sobre o exercício da cidadania.

O fortalecimento da globalização contribuiu sobremaneira para a mobilidade humana, o que, associado a necessidade de integrar economias e promover o desenvolvimento regional, implicou em reflexões a respeito do limbo no qual os indivíduos estavam imersos pela ausência de cidadania e as consequências decorrentes desse fato¹⁸⁶. Elucubrações foram propostas, tendo em vista que os nacionais dos países vizinhos/componentes da integração econômica regional conseguiam fruir apenas poucos ou nenhum dos direitos afetos à cidadania e, ainda, estavam submissos aos ordenamentos jurídicos dos Estados quanto às regras de admissão de imigrantes/aquisição de nacionalidade em seus territórios¹⁸⁷.

De acordo com a concepção tradicional, a cidadania consiste no vínculo político e jurídico entre o indivíduo e o Estado-nação, abarcando direitos e deveres antecedidos pela origem e lealdade nacional¹⁸⁸, ou ainda, como delimitou Joice Vanini, é o conjunto de direitos e deveres nas esferas jurídica, política, econômica e cultural que afere uma pessoa como integrante da sociedade e “modela o fluxo de recursos para pessoas e grupos sociais”¹⁸⁹. Com a demarcação da União Europeia, as pessoas que são nacionais dos Estados que compõem o bloco econômico adquirem, por

¹⁸⁵ RIBEIRO, Rita; RODRIGUES, Sónia. Cidadania e imigração na União Europeia: a força das fronteiras nacionais. In: **VII Congresso Português de Sociologia**. Universidade do Porto, 19 a 22 de junho de 2012, p. 05.

¹⁸⁶ Interessante expor a reflexão do professor Marcílio Toscano Franca Filho a respeito da globalização e da formação de uma aldeia global, a partir do desenvolvimento de infraestruturas de comunicação e de transportes, além do emprego da tecnologia. Segundo ele, tais elementos viabilizam a “homogeneização internacional de estruturas de oferta e demanda”, na medida em que as informações são difundidas com ampla velocidade e as publicidades são propagadas e, o conteúdo, absorvido, por um público mais amplo e as mercadorias atingem amplitude global. Nessa perspectiva, afirma que as alterações derivadas da globalização, em síntese, resultam na conformação de um *novo* Direito, pautado na criação de novos institutos e na adequação de alguns conceitos, de modo a possibilitar o *Direito da Integração*. (FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Integração regional e a globalização da economia: as duas faces de uma nova ordem mundial. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n. 18, p. 25-52, ago./nov., 1997.)

¹⁸⁷ MORRIS, Lydia. **Managing Migration. Civiv stratification and migrant’s rigths**. London: Routledge, 2002, p. 101-110.

¹⁸⁸ RIBEIRO, Rita; RODRIGUES, Sónia. Cidadania e imigração na União Europeia: a força das fronteiras nacionais. In: **VII Congresso Português de Sociologia**. Universidade do Porto, 19 a 22 de junho de 2012.

¹⁸⁹ VANINI, Joice. Cidadania para além do Estado nacional: uma resposta aos desafios contemporâneos? In: **II Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas**. Unicamp, Campinas, 2015, p. 05-06.

consequência, em caráter secundário (derivação), o *status* de cidadãos europeus, isto é extracomunitários¹⁹⁰.

Nesse momento da pesquisa, cabe atentar para o fato de que não se deve confundir quem são os sujeitos imigrantes. Existem os imigrantes nacionais de países europeus e aqueles que possuem como nacionalidade originária países terceiros, de modo que os primeiros, por pertencerem a nações que integram o bloco econômico, gozam da cidadania complementar; os segundos, não. Assim, os imigrantes que estão no território europeu e não são nacionais dos países integrantes da União Europeia não fruem de tal cidadania, pois seguem sendo sujeitos às normativas dos Estados onde estão insertos, caso, eventualmente, desejem naturalizar-se¹⁹¹.

A União Europeia foi criada com o Tratado de Maastricht, também chamado de Tratado da União Europeia (TUE), em 1992 (entrando em vigor no dia 01 de novembro de 1993), como fruto da consolidação histórica e paulatina de ideias que estavam sendo avaliadas desde a Primeira Guerra Mundial, e, continuadas após, a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria¹⁹², em função da necessidade de congregar os países da Europa. Mister desromantizar a ideia de que foi um processo calmo e uníssono para as nações envolvidas, pois, na verdade, alguns países apresentaram resistência à ideia da integração europeia¹⁹³.

¹⁹⁰ PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Letícia Cartocci. Cidadania e supranacionalidade na União Europeia. **Debater a Europa**, n. 24, p. 09-28, jan./jul., 2021. ISSN 1647-6336. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-6336_24_1. Acesso em: 09 out. 2022.

¹⁹¹ Ressalta-se que malgrado o estudo posto, nem todos os imigrantes desejam, necessariamente, adquirir a nacionalidade do país onde estão vivendo. É certo que os direitos inerentes à cidadania são salutareos para o desenvolvimento pleno dos direitos e deveres a serem exercidos no seio comunitário - em particular, aqueles de ordem política -, mas, chama-se a atenção para o fato de que o desejo pelo gozo de tais direitos não pode estar indiscutivelmente atrelado ao anseio pela naturalização, porque existem pessoas que, apesar do ímpeto em relação a tais direitos, não almejam a obtenção de outra nacionalidade.

¹⁹² Em termos históricos, depois da Primeira Guerra Mundial foi formalizado o Tratado de Versalhes e a instituição do Pacto da Liga das Nações, visando promover a cooperação e a paz internacional. Com a Segunda Guerra Mundial, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) e reafirmada a importância de se promover a paz mundial e a cooperação entre as nações. Após, em virtude das consequências econômicas da guerra e o período da Guerra Fria, concebeu-se o Bloco Benelux, composto pela Bélgica, Holanda e Luxemburgo, dada a intenção de promover a integração econômica na Europa por meio do mercado comum e único, além da redução das tarifas aduaneiras. (PEREIRA, Antônio Celso Alves. União Europeia - UE: Formação histórica e institucional, crise atual, dissenso e Brexit. *In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*, Rio de Janeiro, n. 40, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/64583>. Acesso em: 09 out. 2022).

¹⁹³ PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Letícia Cartocci. Cidadania e supranacionalidade na União Europeia. **Debater a Europa**, n. 24, p. 09-28, jan./jul., 2021. ISSN 1647-6336. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-6336_24_1. Acesso em: 09 out. 2022.

Aliás, imagina-se ser natural que os chefes de Estado tenham tido receio de aderir a proposta de integração europeia e, de certa forma, abrir mão de suas respectivas soberanias, fazendo com que o processo seja gradual. A criação do bloco econômico europeu foi precedida pelo Tratado de Roma (1957), que fundou a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e instituiu o mercado comum europeu, com finalidade centrada no desenvolvimento da economia regional e no desenvolvimento de estrutura apta a viabilizar a cidadania europeia.

Essa estrutura consistiu na instituição no princípio da livre circulação de pessoa e a não discriminação por causa da nacionalidade (art. 3º e 7º)¹⁹⁴, os quais foram criando as bases para a projeção da cidadania europeia. A partir de então, diversas iniciativas endossaram esse processo, como a elaboração da Declaração sobre a Identidade da Europa, a instauração do Conselho Europeu, compilação do Relatório de Tindemans, entre outras medidas¹⁹⁵.

O Tratado de Maastricht adicionou os vieses social e político para a integração dos países que integram o bloco, permitindo o soerguimento da cidadania europeia como elemento central¹⁹⁶ de integração na União Europeia. A cidadania europeia enquanto elemento chave é perceptível, pois o tratado deixou claro os objetivos de sua instituição, elencando, dentre eles, o intuito de fortalecer a proteção dos direitos e interesses dos nacionais dos Estados membros por intermédio da cidadania na

¹⁹⁴ Para consulta, a íntegra do TCEE: TRATADO DE ROMA. **Instituição da Comunidade Económica Europeia – CEE**. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em: 13 out. 2022.

¹⁹⁵ A Declaração sobre a Identidade da Europa fez referência à identidade comum europeia com relação às políticas externas e, assim, possibilitou maior integração entre os Estados membros e diálogo acerca de interesses; o Conselho Europeu viabilizou as discussões a respeito da integração da Europa, e a confecção do Relatório de Tindemans possuiu o intuito de impulsionar o desenvolvimento da união política e, em especial, de criar medidas capazes de aproximar a Europa dos seus cidadãos (como por meio da criação de um passaporte único europeu). Para melhor compreensão acerca do curso histórico e as medidas paulatinamente admitidas em prol da consolidação do ideal comunitário europeu, indica-se o trabalho de dissertação de mestrado de Victor de Albuquerque Feijó Fonseca, apresentado na Universidade de Lisboa. (FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. **Cidadania pós-nacional: desnacionalização da cidadania e universalização dos direitos humanos**. 2014. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2014. Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/17214/1/Fons%c3%aaca_2014.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.)

¹⁹⁶ Observa-se que a cidadania é um pilar da União Europeia, e tal inferência decorre, por exemplo, da leitura do Tratado de Maastricht: “Art. A: *El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos*”. (COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 09 out. 2022.)

União¹⁹⁷. O Tratado de Maastricht não apresentou um novo conceito de *cidadania*, mas, tecnicamente, implementou a *cidadania derivada*.

Os Estados que compõem a União Europeia continuam com poder para exercer suas respectivas soberanias e, dessa forma, preverem nos respectivos ordenamentos jurídicos regras referentes aos seus funcionamentos internos (nacionalidade, imigração, aquisição de cidadania, entre outros assuntos). Com a implementação do bloco econômico europeu, os povos nacionais dos países membros adquirem, por derivação¹⁹⁸, a cidadania europeia, isto é, uma cidadania ampliada e diferente do conceito ordinário. Além disso, a cidadania europeia não está atrelada ao critério territorial (*ius solis*), sanguíneo (*ius sanguinis*) ou à vontade individual, mas, na realidade, à vinculação jurídica do seu Estado de origem à União Europeia.

Diante do exposto, convém apontar que a cidadania europeia não corrompe o conceito e o âmbito prático da cidadania dentro dos Estados que integram o bloco econômico, sendo mister ratificar que se trata de cidadania não originária. A Segunda Parte do Tratado de Maastricht dedica-se à “*Ciudadanía de la Unión*”, momento em que o texto enumera direitos dos cidadãos europeus, por exemplo, o direito à livre circulação¹⁹⁹ e permanência no território dos Estados membros²⁰⁰, assim como a

¹⁹⁷ Art. B: “(...) A União atribui-se os seguintes objetivos: (...) — o reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-membros, mediante a instituição de uma cidadania da União, (...)”. (COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 09 out. 2022.)

¹⁹⁸ Sobre a cidadania derivada, sugere-se a seguinte leitura: MINDUS, P. **European Citizenship After Brexit. Freedom of movement and rights of residence**. Cham: Palgrave McMillan, 2017.

¹⁹⁹ O direito à livre circulação, inclusive, é considerado outro aspecto de evolução quanto ao Tratado de Maastricht, porque, de acordo com o disposto no art. 48 do Tratado de Roma, a liberdade de circulação foi estabelecida para fins profissionais, e não de maneira geral. Art. 48: “1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità è assicurata al più tardi al termine del periodo transitorio. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro. 3. Fatte salve le limitazioni giustificate da motivi di ordine pubblico pubblica sicurezza e sanità pubblica, essa importa il diritto: a) di rispondere a offerte di lavoro effettive, b) di spostarsi liberamente a tal fine nel territorio degli Stati membri, c) di prendere dimora in uno degli Stati membri al fine di svolgere un'attività di lavoro, conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che disciplinano l'occupazione dei lavoratori nazionali; d) di rimanere, a condizioni che costituiranno l'oggetto di regolamenti di applicazione stabiliti dalla Commissione, sul territorio di uno Stato membro, dopo aver occupato un impiego”. (TRATADO DE ROMA. **Instituição da Comunidade Económica Europeia (CEE)**. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em: 09 out. 2022.)

²⁰⁰ Art. 8 A: “1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”. (COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal->

participar politicamente das decisões por meio do voto (votar e ser eleito) nas eleições municipais do Estado²⁰¹.

Atenta-se para o fato de o tratado ter possibilitado também que os cidadãos europeus possam exercer a democracia de forma direta através do direito de petição ao Parlamento Europeu e o acesso ao Provedor de Justiça²⁰². Dessa maneira, caso haja algum descontentamento ou desejo de reportar às autoridades da União determinado assunto, faculta-se ao cidadão europeu o direito de peticionar ao Parlamento Europeu, e, havendo fundamento, o Provedor de Justiça poderá instaurar inquérito administrativo para a apuração das queixas²⁰³.

content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT. Acesso em: 09 out. 2022.)

²⁰¹ Art. 8 B: “1. 1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de Dezembro de 1994, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem. 2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 138.º e das disposições adoptadas em sua aplicação, qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de Dezembro de 1993, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado- -membro o justifiquem”. (COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 09 out. 2022.)

²⁰² O Provedor da Justiça é o responsável por investigar casos de má administração (deficiente, inoperante ou contrária à legalidade) nas instituições e em organismos da União Europeia, cuja atuação pode desencadear a instauração de inquérito administrativo, e não está propensa à interferência de organismo ou governo. (UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Como funciona a União Europeia**. Guia das instituições da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, 2008. ISBN 978-92-79-03664-5. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_como_funciona_ue.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.)

²⁰³ Art. 8 D: “Qualquer cidadão da União goza do direito de petição ao Parlamento Europeu, nos termos do disposto no artigo 138.º-D. Qualquer cidadão da União pode dirigir-se ao Provedor de Justiça nos termos do disposto no artigo 138.º-E. ”. “Artículo 138 D. Qualquer cidadão da União, bem como qualquer outra pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro, tem o direito de apresentar, a título individual ou em associação com outros cidadãos ou pessoas, petições ao Parlamento Europeu sobre qualquer questão que se integre nos domínios de actividade da Comunidade e lhe diga directamente respeito”. Artículo 138 E. “1. 1. O Parlamento Europeu nomeará um Provedor de Justiça, com poderes para receber queixas apresentadas por qualquer cidadão da União ou qualquer pessoa singular ou colectiva com residência ou sede estatutária num Estado-membro e respeitantes a casos de má administração na actuação das Instituições ou organismos comunitários, com excepção do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância no exercício das respectivas funções jurisdicionais. De acordo com a sua missão, o Provedor de Justiça procederá aos inquéritos que considere justificados, quer por sua própria iniciativa, quer com base nas queixas que lhe tenham sido apresentadas, directamente ou por intermédio de um membro do Parlamento Europeu, salvo se os factos invocados forem ou tiverem sido objecto de processo jurisdicional. Sempre que o Provedor de Justiça constatare uma situação de má administração, apresentará o assunto à Instituição em causa, que dispõe de um prazo de três meses para lhe apresentar a sua posição. O Provedor de Justiça enviará seguidamente um relatório ao Parlamento

O Tratado de Maastricht passou por atualizações desde a sua instituição, por exemplo, pelo Tratado de Amsterdã (1997), pelo Tratado de Nice (2001), e ainda, mais recentemente, pelo Tratado de Lisboa (2007). Esse último alterou a nomenclatura de Comunidade Europeia (CE) para Tratado sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE) e fortaleceu a participação direta dos titulares da cidadania derivada, a exemplo da então permitida iniciativa popular ao Parlamento Europeu quanto a proposição legislativa²⁰⁴.

O TFUE apresenta parâmetros acerca da cidadania derivada para os povos nos arts. 9 (direito de igualdade entre cidadãos europeus), 15 (acesso à informação e publicidade de atos), 18 a 24 (capítulo dedicado à não discriminação e cidadania da União), 227 e 228 (direito de petição ao Parlamento Europeu e de acionar o Provedor da Justiça Europeu). Também prevê no seio dos direitos de cidadania o direito de acesso à informação, permitindo a todos que fruem naturalmente da cidadania europeia o direito de acessar documentos oficiais de órgãos da União Europeia²⁰⁵.

Frisa-se também a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE-2000) e seu art. 45, com a tutela do direito de circulação e de permanência do indivíduo em determinado território²⁰⁶. O conjunto de mudanças em prol da participação dos cidadãos semeou o sentimento de integridade na comunidade europeia, podendo-se resumir que esses instrumentos normativos aprimoraram os aspectos relativos à cidadania europeia e cuidaram em protegê-la, por exemplo, por

Europeu e àquela Instituição. A pessoa que apresentou a queixa será informada do resultado dos inquéritos. O Provedor de Justiça apresentará anualmente ao Parlamento um relatório sobre os resultados dos inquéritos que tenha efectuado. (COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 10 out. 2022.)

²⁰⁴ A iniciativa popular está assegurada no art. 24 do TFUE. (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**. 07 jun. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 10 out. 2022.)

²⁰⁵ Para maior análise e considerando ser antídídática a transcrição de todos esses dispositivos, disponibiliza-se site oficial do Tratado sobre Funcionamento da União Europeia (TFUE). (UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**. 07 jun. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 10 out. 2022.)

²⁰⁶ “Artigo 45. Liberdade de circulação e de permanência. 1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros. 2. Pode ser concedida a liberdade de circulação e de permanência, de acordo com as disposições do Tratado que institui a Comunidade Europeia, aos nacionais de países terceiros que residam legalmente no território de um Estado-Membro”. (UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 18 dez. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.)

meio da instituição da vedação à discriminação em relação aos povos titulares dessa cidadania²⁰⁷.

A cidadania europeia adquiriu formalmente o *status* de direito fundamental com a mencionada Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, na qual, desde o preâmbulo, os direitos dos seres humanos foram preservados²⁰⁸ sob três óticas: liberdade, justiça e segurança²⁰⁹. Consoante o documento, ficou assente que:

*A união baseia-se nos valores indivisíveis e universais da dignidade do ser humano, da liberdade, da igualdade e da solidariedade; assenta nos princípios da democracia e do Estado de direito e, ainda, que ao instituir a cidadania da União e ao criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, coloca o ser humano no cerne da sua ação*²¹⁰. (grifos nossos).

A pesquisa leva a indagar: a cidadania europeia é uma forma de cidadania pós-nacional? Existe relação entre a transnacionalidade e a cidadania pós-nacional? Essa pergunta decorreu da leitura de alguns textos a partir dos quais sugere-se que a experiência de cidadania recém implementada na Europa *seria um modelo de cidadania pós-nacional*.

Saskia Sassen pondera que, nas últimas décadas e em decorrência dos corolários da globalização, a ideia da dupla nacionalidade vem passando por um processo factível de aceitação em âmbito internacional. Mais a fundo, mostra que esse plexo de mudanças estimula a perda do sentimento de lealdade dos sujeitos em relação aos Estados e vai além: alerta para o fato de que o sentimento de lealdade está relacionado às benesses que o Estado destino pode propiciar, seja em se

²⁰⁷ PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Letícia. Cidadania e supranacionalidade na União Europeia. **DEBATER A EUROPA**, n. 24 jan./jul., 2021 – Semestral. ISSN 1647-6336. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/http://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-6336_24_1. Acesso em: 09 out. 2022.

²⁰⁸ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 18 dez. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

²⁰⁹ PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Letícia. Cidadania e supranacionalidade na União Europeia. **DEBATER A EUROPA**, n. 24 jan./jul., 2021 – Semestral. ISSN 1647-6336. Disponível em: <http://www.europe-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/http://impactum-journals.uc.pt/index.php/debatereuropa/index>. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-6336_24_1. Acesso em: 09 out. 2022.

²¹⁰ UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 18 dez. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

tratando de um território destino buscado por condições de refúgio, seja por vontades pessoais²¹¹.

A cidadania europeia não traz respostas a todos os imigrantes e de forma indiscriminada, mas, na realidade, propicia o gozo de direitos de cidadania aos povos que são nacionais dos Estados membros da União Europeia. Acerca desse ponto, especificamente, Seyla Benhabib frisa que, ao contrário do que se especula, a cidadania europeia promoveu maior abismo entre os imigrantes citados, porque acabou representando maiores limitações para aqueles que não são originários de nenhum dos países que integram o bloco econômico regional²¹². Com a implementação da cidadania derivada, foi permitida a liberdade de circulação dentro do território comunitário, porém, como também refletiu Vanessa Batista, na medida em que foram admitidas providências em prol da livre circulação das pessoas, também foram empreendidas ações para enrijecer o controle da imigração das pessoas não originárias de países integrantes do bloco econômico²¹³.

Outra noção a ser desmistificada é a de que a cidadania derivada promoveu a dissociação do conceito de cidadania tradicional e a nacionalidade. É inapropriado esse raciocínio, pelo fundamento explicitado de que a cidadania em comento é de natureza derivada, ainda que se reconheça o significativo avanço que a cidadania europeia tem proporcionado. A concepção de cidadania complementar dentro da União Europeia abriu horizontes para o início da elasticidade do conceito de cidadania, rompendo com as amarras tradicionais acerca do seu conteúdo e, em particular, dando um passo de extrema importância para que o planeta possa dar continuidade às reflexões embasadas na desvinculação da cidadania à nacionalidade.

Sob outra ótica, observa-se que o processo de acomodação até a implementação da cidadania europeia, bem como os anos que a experiência até o momento aludem, levam ao soerguimento de um novo sentimento de pertencimento comunitário: o europeu. Naturalmente, esse sentimento se soma àquele que se refere à cidadania originária do indivíduo, notadamente quanto ao país integrante da União

²¹¹ SASSEN, Saskia. *The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics*. CR: *The New Centennial Review*, Project, MUSE, v. 3, n. 2, p. 41-66, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41035566>. Acesso em: 13 out. 2022.

²¹² BENHABIB, Seyla. *The rights of others: Aliens, Residents, and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 154-156.

²¹³ BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Europeia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 156-157.

Europeia. Sobre o tema, exalta-se o entendimento lúcido de Rui Manoel de Moura Ramos, segundo o qual é preciso preservar a convivência harmônica entre os ordenamentos jurídicos dos Estados integrantes da União Europeia e as noções comunitárias. Para tanto, por exemplo, estão resguardados os exercícios das soberanias, porém, limitados à edição de regramentos que não violem o direito comunitário, por exemplo, em se tratando de questões associadas a nacionalidade²¹⁴.

Nesse tópico, é interessante fazer referência à experiência democrática peculiar que existe na Suíça, uma vez que não é comum a existência de democracias contemporâneas que preservem a participação direta dos cidadãos. As sociedades historicamente cultuavam o apego às instituições democráticas de participação local nos cantões e nas comunas, como a iniciativa popular, o referendo, a iniciativa cantonal (direito de proposição de lei federal) e a consulta pré parlamentar. Dessa forma, considerando a preferência da população pela administração mais próxima (em âmbito local), a federação primou pela implementação de organização político administrativa pautada na “não centralização”²¹⁵.

Sendo assim, o sistema federativo suíço prevê que os cantões tenham autonomia para confeccionar sua própria legislação (ainda que não seja absoluta porque a lei federal suíça continua superior à lei do cantão) e também liberdade administrativa para admitir políticas locais, desde que atendam aos direitos dos cidadãos²¹⁶. A Constituição Federal da Suíça, então, ratificou a participação popular como elemento chave da democracia e, diante disso, em cantões pequenos, por exemplo, a participação direta das pessoas é realizada de modo semelhante às raízes da cidadania nas cidades estados gregas.

A delimitação da experiência de cidadania supranacional implementada pela União Europeia muito tem a contribuir com a construção desse trabalho porque, em que pese as características específicas que possui e que remontam à aspectos econômicos e geográficos específicos dos Estados membros, há a configuração de

²¹⁴ RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. **Das comunidades à União Europeia: Estudos de Direito Comunitário**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999, p. 346-347.

²¹⁵ GONÇALVES JÚNIOR, Nilson. **A Democracia Participativa: um estudo comparativo sobre as experiências democráticas brasileira e suíça**. 2004. 86 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, 2004, p. 26-31. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9410/1/20065572.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

²¹⁶ GONÇALVES JÚNIOR, Nilson. **A Democracia Participativa: um estudo comparativo sobre as experiências democráticas brasileira e suíça**. 2004. 86 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, 2004, p. 49-52. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9410/1/20065572.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

cidadania que foge à significação usualmente aplicada no mundo contemporâneo e que pode, eventualmente, servir de base para a promoção de melhorias quanto ao conceito de cidadania para as sociedades contemporâneas. As contribuições tecidas até o momento serão somadas àquelas que derivam da análise dos ordenamentos jurídicos dos Estados membros e associados ao Mercosul, conforme exposto no tópico a seguir.

3.2 PARÂMETROS JURÍDICOS DOS PAÍSES MERCOSULINOS

Nesse ponto, pretende-se levantar informações referentes ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) por meio da exploração de documentos oficiais, bem como pela análise acurada das Constituições Federais dos Estados membros e associados desse bloco econômico, além de normas infraconstitucionais pertinentes (como o Código Eleitoral, lei de migração e outras). Ademais, frisa-se que a construção desta seção aplica o método comparativo, visando observar características normativas nos países estudados, essencialmente com o fito de verificar se eles permitem que os imigrantes não naturalizados votem e, sendo possível, em qual âmbito (municipal, regional ou nacional) e com quais características.

O Mercosul é o resultado da integração regional de alguns países sul americanos que promove a união aduaneira²¹⁷ e que se consolidou por meio do Tratado de Assunção, celebrado em 26 de março de 1991, cuja formação se deu inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O bloco econômico possui como membros associados os seguintes países: Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname²¹⁸ e, recentemente, houve a incorporação da Venezuela e da Bolívia (esse último em processo de adesão²¹⁹).

²¹⁷ Em síntese, a União Aduaneira pode ser entendida como modalidade de bloco econômico que possui como característica básica a adição de uma Tarifa Externa Comum (TEC) a uma Zona de Livre Comércio, isto é, além da isenção das barreiras tarifárias e não-tarifárias, também são estabelecidas uma série de barreiras para produtos advindos de países não participantes.

²¹⁸ Os Estados associados participam das reuniões e podem assinar acordos em temas que julguem oportunos, mas não possuem o direito de voto. A participação do Estado associado foi delimitada por meio das Decisões CMC nº 18/04 de 07/07/2005 e nº 11/13, de 11/06/2013.

²¹⁹ De acordo com o site oficial do Mercosul, a República Bolivariana da Venezuela “se encontra suspensa de todos os seus direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL”, conforme disposto no Protocolo de Ushuaia (art. 5º). (MERCOSUL. **Em poucas palavras:** o que é MERCOSUL? Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 17 out. 2022.)

O organismo regional foi estruturado visando a promoção do desenvolvimento entre os países integrantes e, com certeza, a proeminência em seara internacional dos seus integrantes. Acreditou-se que a relativa flexibilização das soberanias nacionais dos membros permitiria o alcance dessas finalidades, as quais foram objetivamente centradas por meio dos seguintes objetivos: 1) livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países; 2) estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; 3) coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes (de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem), e 4) compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração²²⁰.

Trata-se de bloco regional com múltiplas áreas a serem desenvolvidas e que, apesar de maduro em termos de idade, vivencia processo contínuo de amadurecimento. É certo que no início do ano de 2023 foram divulgadas tentativas relevantes dos chefes de Estado dos países que compõem o Mercosul (incluindo o recém-eleito Presidente Luís Inácio Lula da Silva) em retomar tratativas de desenvolvimento do bloco econômico, mas, importa trazer à discussão críticas a respeito do êxito desse bloco econômico. Para fins didáticos e visando evitar fuga ao tema, serão mencionadas apenas aquelas conexas à temática da tese.

Sobre as dificuldades que cercam o bloco, Nemo de Andrade do Amaral e Wanise Cabral Silva sopesaram que o Consenso de Washington (1989) “limitou a atuação regional e fraudou a autonomia do Mercosul na sua primeira década de existência”, e explicaram que, na realidade, as idealizadas liberalização comercial e a desregulamentação dos mercados internos não prosperaram como projetado também em virtude de questões internas do bloco regional. Para eles, o *insucesso* (ou o êxito não correspondente às expectativas), esteve atrelado a fragilidades vivenciadas pelos próprios países membros nessa época. Dentre as dificuldades, citaram as crises

²²⁰ MERCOSUL. **Em poucas palavras:** o que é MERCOSUL? Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 17 out. 2022.

ocorridas no ano de 1998, no Brasil, e em 2001, na Argentina, as quais culminaram no endividamento externo e desestruturação das economias²²¹.

De acordo com os autores, esses entraves se associaram às intenções predominantemente econômicas do Mercosul e evidenciaram a negligência dos seus integrantes quanto ao desenvolvimento por melhorias sociais. Em reforço, exaltaram que a falta de regulamentação concernente ao fluxo de trabalhadores durante a fase inicial do bloco gerou graves consequências, pois, naturalmente, dificultou o êxito das medidas de liberalização econômica e comercial²²². Em outras palavras, explicou que a debilidade de propostas em relação à mobilidade de trabalhadores afetou o sucesso pretendido da liberalização econômica e comercial.

Adiciona-se que há uma quantidade ainda rasa de normas relativas à direitos humanos, indicando que não há um planejamento jurídico efetivo nesse sentido, assim como se pode caracterizá-las como não efetivas²²³. Nesse aspecto, Nemo Andrade do Amaral e Wanise Cabral Silva se posicionaram no sentido de que o bloco regional não se preocupou como deveria com a mobilidade espacial no interior do bloco, ainda que o assunto tenha sido pautado em várias reuniões²²⁴.

Deve-se, portanto, compreender que a mobilidade de seres humanos é vital para o desenvolvimento das relações econômicas dentro do bloco regional e, para estimulá-la, há um longo caminho de consolidação de direitos humanos e afetos à cidadania. Mais além, envolve a reflexão de que a temática do imigrante não é econômica, mas humanitária²²⁵, e que os titulares de direito devem ser considerados como sujeitos de direito, e não como objetos de direito²²⁶.

²²¹ AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, n. 13, p. 173-176. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/409/166>. Acesso em: 17 out. 2022.

²²² *Ibidem*.

²²³ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; JUBILUT, Liliana. O Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil e os diálogos com os sistemas interamericano e do Mercosul: diagnóstico e perspectivas. **Ius Gentium**, Curitiba, v. 7, p. 275-296, jan./jun., 2016, p. 289-290.

²²⁴ AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul. **Revista direitos e garantias fundamentais**, n. 13, jan./jun., 2013, p. 174-175. Disponível em: <http://www.fdv.br/sisbib/index.php/direitosegarantias/article/view/409>. Acesso em: 21 dez. 2022.

²²⁵ REDIN, Giuliana. Proteção jurídica do imigrante intrarregional no sistema jurídico brasileiro: a restrição “legalizada” de acesso ao espaço público. **Prisma Jur.**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 355-370, jul./dez., 2012, p. 362.

²²⁶ GIORGI, Rafaelle de. Por uma ecologia de direitos humanos. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, a. 15, n. 20, p. 324-340, jan./jun. 2017, p. 326.

Nesse cenário, destaca-se que a mão de obra qualificada não protagoniza os fluxos de migração laboral em densa proporção, porque compõe-se, na maioria, por pessoas que já estão satisfeitas em suas colocações mercadológicas, financeiras e pessoais em seus países originários. Diversamente, porém, ocorre com os trabalhadores de baixa qualificação profissional, que se sujeitam às legislações ordinárias dos países onde trabalham e se prejudicam, porque como tendem a compor uma mão de obra duradoura nos países destino, sujeitam-se às legislações migratórias pouco amistosas dessas nações.

As crises migratórias, desde a época da Primavera Árabe, passando pelos intensos processos de fuga de milhares de pessoas do Oriente Médio e pelo próprio incremento da mobilidade humana nos últimos anos, revelam o sofrimento dos migrantes nesta matéria. Em tais contextos, por exemplo, os países europeus se destacaram em relação aos pedidos de asilo e de refúgio, entretanto, não figuraram como os maiores receptores de imigrantes²²⁷.

Isso se deve às legislações decorrentes do desenvolvimento de políticas de xenofobia e fomento aos nacionalismos - e, no caso, até mesmo à valorização interna da cidadania europeia -, reforçando a ideia de que as políticas migratórias adotadas pelas nações são, de fato e em maioria (dentro do contexto citado), supressoras de direitos dos povos que migram. Logo, precisam ser balizadas por instrumentos internacionais cada vez mais eficazes e protetores de direitos humanos.

Como sinalizado, uma das formas de estimular o êxito dos propósitos econômicos mercosulinos consiste na construção de instrumentos internacionais eficazes e enfaticamente protetores de direitos humanos. Seria preciso a adesão dos membros do bloco e o compromisso recíproco no cumprimento fiel dessa pretensão em prol da comunidade mercosulina.

Complementarmente, seria plausível a maturação progressiva de direitos de cidadania e de direitos humanos²²⁸, em geral, como reforço ao crescimento do bloco

²²⁷ ACNUR. **Relatório Tendências Globais**. Genebra. 19 jun. 2018, p. 02-04. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 18 out. 2022.

²²⁸ Acerca desse tema, importante colacionar reflexão propositiva realizada por Marcílio Franca e Liliana Jubilut: “Do ponto de vista normativo, entretanto, é justo reconhecer a existência de uma quantidade ainda insignificante de normas acerca dos direitos humanos, o que parece indicar que a força do tópico na agenda política não é seguida por um idêntico status na agenda jurídica e/ou econômica”. (FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; JUBILUT, Liliana. O Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil e os diálogos com os sistemas interamericano e do Mercosul: diagnóstico e perspectivas. **Ius Gentium**, Curitiba v. 7, p. 275-296, jan./jun., 2016.)

econômico. Justifica-se tais ideias, pois a segurança jurídica no que concerne aos direitos humanos somado ao exercício da cidadania e à garantia de fruição dos direitos é um dos fatores que incitaria, por exemplo, a mobilidade humana no bloco e o intercâmbio crescente de comercializações e relações entre membros, além de coibir a sujeição pejorativa dos indivíduos aos ordenamentos jurídicos internos e pouco inclusivos dos países destino. Não obstante tais críticas, ao longo dos anos, de fato, foram admitidas medidas relevantes e construtivas no rumo do crescimento econômico do bloco, as quais serão retratadas a seguir para que seja melhor avaliada a evolução prolongada do bloco.

Sobre esse ponto, vale considerar que “a partir de 2002, a emergência de líderes de orientação esquerdista nos quatro países integrantes do MERCOSUL inaugurou momento favorável ao desenvolvimento de todas as instâncias de integração sul-americana”²²⁹. No ano de 1997 foi firmado o *Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do Mercosul*²³⁰, com o propósito de galgar a consolidação de direitos previdenciários aos nacionais dos Estados membros, incluindo a facilitação desse direito às pessoas em situação migratória, ao computar o tempo de serviço exercido em mais de um Estado parte²³¹. Insta consignar, positivamente, que esse acordo conseguiu a adesão de todos os Estados membros do bloco.

No ano seguinte, firmou-se a *Declaração Sociolaboral do Mercosul*, dada a pretensão de firmar os direitos aos trabalhadores residentes nos Estados partes, assim como também para os migrantes e residentes fronteiriços no âmbito dos Estados integrantes do bloco regional. Conforme a declaração:

²²⁹ TAJRA, Jamile Lourdes; MARTINS, Mônica Dias. O Parlamento do Mercosul e a Cidadania Sul-Americana. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, 2014, p. 142. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/35733/25378>. Acesso em: 12 nov. 2022.

²³⁰ O Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do Mercosul foi promulgado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006.

²³¹ O Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do Mercosul foi inserido no Brasil por meio do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006. O acordo teceu importante previsão para os migrantes, na medida em que, no seu art. 2º, abarcou os migrantes, nos seguintes termos: “1. Os direitos à Seguridade Social serão reconhecidos aos trabalhadores que prestem ou tenham prestado serviços em quaisquer dos Estados Partes, sendo-lhes reconhecidos, assim como a seus familiares e assemelhados, os mesmos direitos e estando sujeitos às mesmas obrigações que os nacionais de tais Estados Partes com respeito aos especificamente mencionados no presente Acordo. 2. O presente Acordo também será aplicado aos trabalhadores de qualquer outra nacionalidade residentes no território de um dos Estados Partes, desde que prestem ou tenham prestado serviços em tais Estados Partes”. (MERCOSUL. **Acordo Multilateral sobre Seguridade Social do Mercosul**. 15 dez. 1997. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Rivera/pt-br/file/Acordo%20Seguridade%20Social%20Mercosul.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.)

*consolida los progresos ya logrados en la dimensión social del proceso de integración y sirve de sostén o soporte a los avances futuros y constantes en el campo social, sobre todo mediante la ratificación y cumplimiento de los principales convenios de la OIT*²³².

Desta forma, nas palavras de Ermida Oscar Uriarte acerca da eficácia desse instrumento, significa grande avanço para o Mercado Comum do Sul. Estabelecendo um paralelo entre a crítica sobre o foco do bloco em questões econômicas, em detrimento, particularmente, de instrumentos relacionados à consolidação de direitos para a circulação de pessoas, considera-se um avanço a citada declaração, uma vez que preconizou a não discriminação e a igualdade como balizas centrais a serem observadas pelos países membros do Mercosul em relação aos trabalhadores.

Nesses termos, previu a não discriminação aos trabalhadores e contemplou os trabalhadores migrantes e em áreas de fronteira²³³:

Art. 1º: Todo trabajador tem garantida a igualdad efectiva de derechos, tratamiento e oportunidades no emprego e ocupação, sem distinção ou exclusão por motivo de raça, origem nacional, cor, sexo ou orientação sexual, idade, credo, opinião política ou sindical, ideologia, posição econômica ou qualquer outra condição social ou familiar, em conformidade com as disposições legais vigentes.

Os Estados Partes comprometem-se a garantir a vigência deste princípio de não discriminação. Em particular, comprometem-se a realizar ações destinadas a eliminar a discriminação no que tange aos grupos em situação desvantajosa no mercado de trabalho.

Trabalhadores migrantes e fronteiriços

Art. 4º: Todos os trabalhadores migrantes, independentemente de sua nacionalidade, têm direito à ajuda, informação, proteção e igualdade de direitos e condições de trabalho reconhecidos aos nacionais do país em que estiverem exercendo suas atividades.

Os Estados Partes comprometem-se a adotar medidas tendentes ao estabelecimento de normas e procedimentos comuns relativos à circulação dos trabalhadores nas zonas de fronteira e a levar a cabo as ações necessárias para melhorar as oportunidades de emprego e as condições de trabalho e de vida destes trabalhadores. (grifos nossos).

Em 2000, firmou-se também a *Declaração do Rio de Janeiro sobre a Instituição do Refúgio*, haja vista o intuito de fixar o compromisso de harmonizar

²³² Em tradução, o trecho indica que a declaração consolida os progressos já alcançados na dimensão social do processo de integração serve de suporte para progressos futuros e constantes no campo social, especialmente através da ratificação e do cumprimento das principais convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT). (URIASTE, Oscar Ermida. *la Declaración Sociolaboral del Mercosur y su eficacia jurídica*. Disponível em: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16270/16686>. Acesso em: 20 out. 2022.)

²³³ MERCOSUL. *Declaração sociolaboral do Mercosul*. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

normas e procedimentos em matéria de refúgio. Tal documento consistiu em avanço essencial, em razão da sua ratificação pelo Brasil, Paraguai, Argentina, Uruguai, Bolívia e Chile, e também, porque a partir de então foram aprimoradas outras medidas em prol de assuntos migratórios, como a criação posterior do Foro Especializado Migratório (FEM), em 2003. Soma-se que esse instrumento incitou os países a aprimorarem suas legislações a respeito do refúgio, trazendo, então, maior preocupação com a promoção de direitos a esses indivíduos²³⁴.

Em 2002 foram assinados os acordos de residência, são eles: *Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul*²³⁵ e o *Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes, Bolívia e Chile*²³⁶. Esses instrumentos foram propostos com o intuito de estabelecer a política de livre circulação de pessoas, combater o tráfico ilícito de pessoas na região, e ainda para regularizar a situação dos imigrantes em situação de irregularidade migratória.

Os documentos apresentam a similitude de viabilizar a regularização de migrantes por meio da autorização de residência²³⁷ a partir da nacionalidade do solicitante. Os acordos facilitam o processo de regularização até mesmo para aqueles migrantes que já se encontrem em território diverso do seu de origem e desejem apenas a regularização de suas condições. Entretanto, válido ponderar que os acordos sobre residência não primaram pela amplitude do bloco, tendo em vista que

²³⁴ Para maiores informações sobre o processo de harmonização de normas e procedimentos para o reconhecimento da condição de refugiados, indica-se leitura da dissertação de Paola Cristina Nicolau. (NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/970/1/PaolaCristinaNicolau.pdf>.)

²³⁵ O Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul previu que “Os Nacionais de um Estado Parte que desejem residir no território de outro Estado Parte poderão obter residência legal neste último, conforme os termos deste Acordo, mediante a comprovação de sua nacionalidade e apresentação dos requisitos previstos no art. 4º (art. 1º). (MERCOSUL. **Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul**. 06 dez. 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/acordo-residencia-nac-mercosul/>.)

²³⁶ Atualmente, esse acordo conta com a adesão do Equador e do Peru. A incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro se deu por meio do Decreto nº 6.795, de 07 de outubro de 2009. (MERCOSUL. **Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile**. 06 dez. 2002.)

²³⁷ No Brasil, a autorização de residência está atualmente regulamentada pela nova Lei de Migração (Lei Federal nº 13.445/2017), que prevê que a residência poderá ser autorizada mediante registro ao imigrante, ao residente fronteiriço ou ao visitante que tenha, como finalidade: pesquisa, ensino ou extensão acadêmica, tratamento de saúde, acolhida humanitária, estudo, trabalho, férias-trabalho, prática de atividade religiosa ou serviço voluntário, realização de investir de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural e reunião familiar (art. 30, I).

preservaram o caráter bilateral, ou seja, sendo válido apenas e tão somente para os Estados que emitiram a autorização de residência, e não a todo o território²³⁸.

No momento da constituição do Mercosul, as energias se voltaram para os aspectos econômicos e, com o tempo, os países integrantes passaram a atentar para a necessidade de discutir e apresentar proposições para a seara social. Os esforços estavam concentrados em indicadores de crescimento econômico, assuntos aduaneiros, tarifas e comportamentos de mercado. Isso não significa que a matéria de direitos humanos foi rejeitada, até mesmo porque o período histórico assinalado foi caracterizado por ditaduras, redemocratizações, crises políticas e econômicas que, em resumo, incitaram discussões acerca de direitos humanos²³⁹.

Aliás, importa citar o Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul (2005), cujo conteúdo exalta o diálogo como fonte para a consecução de direitos humanos²⁴⁰, e ainda, o Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no Mercosul (2011) (Protocolo Ushuaia II), que previu a ruptura da ordem democrática (e a sua possibilidade) e a hipótese de suspensão do direito de participar do bloco, além do fechamento de fronteiras e a suspensão/limitação do comércio, das telecomunicações e do tráfego aéreo (art. 6º).

Todavia, foram justamente as crises econômicas, somadas a necessidade de avançar nas perspectivas social e cidadã, além de outras observações práticas, que levaram à redefinição de prioridades e objetivos para o Mercosul²⁴¹. Assim, chegou-se, por exemplo, à maturação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, como será exposto nos parágrafos que seguem.

²³⁸ SALZMANN, Antonio Cardesa. *El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas*. In: VÉRTIZ, Juana Goizueta; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez; PASCUAL, María Isabel González (Dir.). ***La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina***. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012, p. 165-167.

²³⁹ FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; JUBILUT, Lílíana. O Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil e os diálogos com os sistemas interamericano e do Mercosul: diagnóstico e perspectivas. **Ius Gentium**, Curitiba v. 7, p. 275-296, jan./jun., 2016.

²⁴⁰ No Brasil, a normativa foi internalizada pelo Decreto nº 7.225, de 1 de julho de 2010. (BRASIL. **Decreto nº 7.225, de 1 de julho de 2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.)

²⁴¹ A mudança estratégica do MERCOSUL pode ser constatada na construção do Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL. (MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social (RMADS). Assunção, jun. 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-merc-sul-peas/>. Acesso em: 12 maio. 2021.)

Impende destacar que a temática trabalhista foi inserida na agenda do Mercosul, o que resultou na criação do então Subgrupo de Trabalho n. 11, alusivo a assuntos trabalhistas, atualmente consistente no Subgrupo de Trabalho n. 10, intitulado como “Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social”²⁴²²⁴³. Na mesma perspectiva, foi criado o *Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul (1997)*²⁴⁴ e a *Declaração Sócio Laboral*, instituída em 1998 e revisada em 2015, dadas as necessidades sociolaborais. Esse último acordo consistiu em significativo avanço na ordem social, tendo em vista que a nova versão apresentou princípios individuais e coletivos sobre o compromisso dos Estados integrantes do Mercosul com a promoção de políticas públicas voltadas para a tutela dos trabalhadores, juntamente a questões como o trabalho decente, a sustentabilidade, a tutela à igualdade de tratamento e oportunidades entre mulheres, homens e trabalhadores com deficiência, trabalhadores migrantes e fronteiriços, além de outras temáticas relevantes²⁴⁵.

Como se observa, paulatinamente os países do bloco foram observando as lacunas existentes na seara social e preenchendo a agenda do bloco com discussões sobre o assunto. Em 2000, foi assinada a Carta de Buenos Aires sobre o Compromisso Social no Mercosul, sendo válido citar, também, a criação da Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social do Mercosul (RMADS), por meio da Decisão CMC n. 61/00 (at. 3º), em que foi concedida a função de orientar a coordenação de políticas de desenvolvimento e ações conjuntas focadas no desenvolvimento social dos Estados partes²⁴⁶.

²⁴² Os subgrupos que atuam de modo temático podem ser visualizados no site do próprio MERCOSUL. (MERCOSUL. **Organograma MERCOSUL completo**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercotel-completo-oficial/>.)

²⁴³ SALLES, Marcus Maurer de; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. **O Estatuto da Cidadania do Mercosul**: os fundamentos jurídicos-institucionais para a construção de uma cidadania regional. v. 10, 2021, p. 59/60. Disponível em: <https://revistas.marília.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12550/8203>. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁴⁴ O Acordo Multilateral de Segurança Social do Mercosul foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro por força do Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006. (BRASIL. **Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006**. Promulga o acordo multilateral de seguridade social do Mercado Comum do Sul e o seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Disponível em: encurtador.com.br/bqJQR.)

²⁴⁵ MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015**. 17 jul. 2015. Brasília. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/58033_PT_Declara%C3%A7%C3%A3o%20Sociolaboral.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

²⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 61/00**. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0202p.asp>; MERCOSUL. **Reunião de Ministros e**

Em 2001, na XIX Reunião do Conselho do Mercado Comum, instituiu-se o Mercosul Social, com a pretensão de sobrelevar o caráter social para a promoção da maturidade do bloco²⁴⁷. A partir de então, algumas medidas sociais foram admitidas, por exemplo, a instituição de acordos prevendo a isenção de vistos e a regularização migratória e de residência. As grandes questões são: nem todos os países membros/associados adoraram internamente tais medidas (estão pendentes de ratificação), além de que as implementações não se mostraram amplamente efetivas em termos de inclusão social e, sobretudo, política, conforme será detalhado.

Em 2007, foi criado o Instituto Social do Mercosul (ISM), visando a realização de pesquisas e o desenvolvimento de ações regionais em matéria social. No ano de 2009 foi instituído o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), com a pretensão de promover o fomento de políticas públicas voltadas para os direitos humanos. Em 2008, por sua vez, foi criada a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM), a qual ficou com a incumbência de coordenar trabalhos de todos os órgãos do Mercosul interessados e envolvidos no Plano Estratégico de Ação Social (PEAS)²⁴⁸ para o bloco. No ano seguinte, criou-se o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos (IPPDH), cujo propósito centrou-se no acompanhamento de políticas públicas de promoção e proteção aos direitos humanos.

O processo de construção da cidadania sul-americana se deve, também, a valiosa contribuição do Parlamento do Mercosul (Parlasul)²⁴⁹, que foi criado em 2005

Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS). Disponível em: <http://www.ismercosur.org/pt/dimensao-social/rmads/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

²⁴⁷ No Brasil, o Decreto nº 6.594/2008 instituiu o “Programa Mercosul Social e Participativo”, que preconizou em seu artigo inaugural “*no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República e do Ministério das Relações Exteriores, o Programa Mercosul Social e Participativo, com o objetivo de promover a interlocução entre o Governo Federal e as organizações da sociedade civil sobre as políticas públicas para o Mercado Comum do Sul - MERCOSUL.*” (BRASIL. **Decreto nº 6.594, de 06 de outubro de 2008.** Institui o Programa MERCOSUL Social e Participativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm. Acesso em: 17 out. 2022.)

²⁴⁸ O Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) foi desenvolvido com 10 eixos prioritários e 26 objetivos a serem encarados pelas autoridades dos Estados partes do Mercosul como prioridades. Como apoio, foi criado o Sistema de Informação do Plano Estratégico de Ação Social (SI-PEAS), o qual tem como objetivo contribuir com o seguimento das ações de diversas reuniões temáticas dependentes da Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCMASM). (MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS).** Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social (RMADS). Assunção, jun. 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 12 maio. 2021.)

²⁴⁹ O Parlamento do Mercosul (Parlasul) substituiu a Comissão Parlamentar Conjunta, e consiste, em essência, em órgão unicameral e de representação cidadã destinada a aprimorar o processo de

visando alcançar a ampla representação dos Estados do bloco, e com isso, galgar maior integração. Observou-se também que a integração econômica foi iniciada, e mesmo com os altos e baixos econômicos, continua se desenvolvendo. A pretensão do Parlasul volta-se para a integração em várias áreas, mas, em particular, para o entrosamento em termos de cidadania.

Seguindo essa linha de desenvolvimento, em matéria social e também cidadã, em 2010, a Comissão de Representantes Permanentes do Mercosul elaborou um Plano de Ação²⁵⁰, por meio da Decisão CMC nº 64/2010²⁵¹, que previu a confecção do Estatuto da Cidadania do Mercosul (ECM), com direitos e benefícios em favor dos nacionais dos Estados integrantes do bloco, com prazo de finalização para 26 de março de 2021. O Plano de Ação foi estruturado com a finalidade de:

alcançar a implementação de uma política de livre circulação de pessoas na região; a igualdade de direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicas para os nacionais dos Estados Partes do Mercosul e a igualdade de condições de acesso ao trabalho, à saúde e à educação²⁵².

Os Estados integrantes do Mercosul refletiram que, passados 30 anos da assinatura do Tratado de Assunção, seria necessário dar um passo à frente em prol da expansão de aspectos políticos, culturais e sociais²⁵³. Por isso, se propôs a

integração econômica, política, social e cultural. Por meio de sua criação, deu-se mais um passo rumo à integração dos países membros do Mercosul. Para maiores informações sobre funcionamento e peculiaridades, indica-se leitura sobre a Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático no Mercosul (1996) e no Protocolo de Ushuaia sobre o Compromisso Democrático no Mercosul, República da Bolívia e a República do Chile (1998).

²⁵⁰ A Decisão CMC nº 26/03 estabeleceu o Plano de Ação do Mercosul (2004 a 2006) a partir do qual observou-se a ampliação da integração entre os Estados membros do bloco regional, tendo em vista a delimitação do eixo econômico comercial, social, institucional e ainda, parte dedicada à *Nova Agenda de Integração*. Ratifica-se, objetivamente, a percepção de que os Estados integrantes, gradativamente, foram percebendo a necessidade de intensificar a integração e desenvolver, conjuntamente, parâmetros multidisciplinares mais a consolidação de um bloco regional efetivamente integrado. (MERCOSUL. **Decisão CMC nº 26/03**. Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.)

²⁵¹ A Decisão CMC nº 64/10 previu que: “Conselho do Mercado Comum decide”: Art. 1º: Estabelecer um plano de ação para a conformação progressiva de um Estatuto d Cidadania do MERCOSUL. e Art. 2º: O Estatuto de Cidadania do MERCOSUL estará integrado por um conjunto de direitos fundamentais e benefícios para os nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e se conformará com base, entre outros, nos seguintes objetivos oportunamente elencados nos Tratados Fundamentais do MERCOSUL e na normativa derivada (...). (MERCOSUL. **Decisão CMC nº 64/10**. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6410_p.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.)

²⁵² MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercopol/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁵³ RI, Luciene Dal; MOURA, Aline Beltrame de. Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do Mercosul. **Revista Culturas**

compilação do Estatuto da Cidadania do Mercosul, proposta essa acertada, pois, um espaço público regional pressupõe a concessão de direitos aos nacionais dos Estados partes do bloco econômico.

O documento enfatizou o aprofundamento da dimensão social e cidadã do processo de integração do bloco, e além disso, o alcance do desenvolvimento sustentável, com justiça e inclusão social²⁵⁴. De maneira prática, o Estatuto sintetiza direitos e benefícios em favor dos cidadãos e residentes dos Estados partes do bloco, tendo como base o acervo jurídico das legislações de tais países. Vários assuntos são contemplados: i) circulação de pessoas, ii) integração fronteiriça, iii) cooperação judicial e consular, iv) trabalho e emprego, v) seguridade social, vi) educação, vii) transporte, viii) comunicações, ix) defesa do consumidor e x) direitos políticos e acesso dos cidadãos à órgãos do Mercosul²⁵⁵. Não se trata de instrumento taxativo, pois há outros direitos e benefícios aprovados em normas e acordos assinados não inclusos até o momento neste documento.

Merecem destaque as disposições do Estatuto da Cidadania do Mercosul acerca da circulação de pessoas. Em seu bojo, expôs que: 1) nacionais dos Estados partes podem utilizar determinados documentos de identificação pessoal como documentos de viagem aptos a comprovar o trânsito pelo território dos demais países integrantes do bloco, sem a necessidade de utilizar passaportes²⁵⁶. Além disso, deixou assente que: 2) os nacionais de um determinado Estado integrante do Mercosul que almejem, eventualmente, residir no território de outro Estado poderão obter, no Estado de destino: 2.1) residência temporária de até 2 anos sem a necessidade de comprovar

Jurídicas, v. 7, n. 18, set./dez., 2020, p. 38. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419/28886>. Acesso em: 15 out. 2022.

²⁵⁴ No que concerne aos aspectos metodológicos sobre a construção do ECM, sugere-se a leitura do artigo denominado “O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico institucionais para a construção de uma cidadania regional”, o qual aborda, minuciosamente, o modo como a cartilha foi confeccionada. (SALLES, Marcus Maurer de; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico-institucionais para a construção de uma cidadania regional. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 10, n. 1, p. 55–74, 2021. DOI: 10.36311/2237-7743.2021.v10n1.p55-74. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12550>. Acesso em: 02 nov. 2022.)

²⁵⁵ MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercotel>. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁵⁶ Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, o qual foi aprovado pela Decisão DCM n. 46/15 (art. 1º). (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 46/15**. Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_046_2015_p.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.)

a atividade que motiva a mobilidade, bastando a comprovação de sua nacionalidade e, ainda: 2.2) residência permanente, por meio da apresentação da solicitação respectiva, nos 90 dias anteriores ao vencimento da residência temporária²⁵⁷.

Em outro vértice, em relação aos possíveis membros da família que não tenham nacionalidade de um dos Estados partes do bloco, o Estatuto previu a possibilidade de obtenção de residência de igual vigência à residência disponibilizada ao familiar do qual dependem²⁵⁸. Sobre o assunto, o documento deixou bastante claro que na hipótese de um nacional de determinado Estado integrante do Mercosul residir em outro Estado, também integrante do bloco, está resguardado o seu direito à igualdade de tratamento em relação aos nacionais do Estado receptor quanto aos direitos civis, sociais, culturais e econômicos, bem assim quanto à legislação trabalhista (remuneração, condições de trabalho e seguro social).

Nesse esboço, demonstrou-se que o direito desses indivíduos quanto ao exercício de atividade lícita está resguardado, assim como o direito de peticionar às autoridades, de circular no interior do território, de associar-se para fins lícitos, professar livremente o culto e de transferir recursos livremente ao seu país de origem. Esse último ponto deve ser enaltecido, uma vez que uma das maiores dúvidas das pessoas que desejam migrar cinge-se à possibilidade de remeter valores a familiares que deixaram no Estado de origem e, na verdade, tal informação não é publicizada suficientemente, ou, por diversas razões, não chegam à compreensão das pessoas que desejam migrar (e que migram).

Em matéria de circulação de pessoas, o documento trouxe ao conhecimento dos leitores o teor do Acordo para Facilitação de Atividades Empresariais no Mercosul (2004), especificamente em seus arts. 1º e 3º²⁵⁹, segundo os quais os empresários nacionais dos Estados integrantes do bloco podem se estabelecer no território de

²⁵⁷ Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, conforme texto aprovado pela Decisão DCM n. 28/02 (arts. 4º e 5º). (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 28/02**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/acordo-residencia-nac-mercotel/>. Acesso em: 01 nov. 2022.)

²⁵⁸ Art. 9, item 2, do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e Estados Associados, conforme texto aprovado pela Decisão DCM n. 28/02. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 28/02**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/acordo-residencia-nac-mercotel/>. Acesso em: 01 nov. 2022.)

²⁵⁹ A redação foi aprovada por meio da CMC n. 32/04, arts. 1º e 3º. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 32/04**. Disponível em: <https://docplayer.com.br/164554-Acordo-para-a-facilitacao-de-atividades-empresariais-no-mercotel.html>. Acesso em: 11 out. 2022.)

qualquer dos outros Estados partes para desempenharem suas atividades, sem outras restrições, exceto aquelas afetas à regulação de atividades exercidas pelos empresários no Estado destino. Soma-se a previsão de que os empresários também terão direito a agilidade na tramitação de residência e de documentos de identidade e trabalhistas.

O Estatuto da Cidadania do Mercosul notabilizou, adicionalmente, que os nacionais de um Estado parte que realizarem trâmites migratórios para a solicitação de vistos, renovação de prazo de estada e concessão de permanência em outro Estado parte serão dispensados de apresentar documentos de passaporte, identidade, certidões de nascimento e de casamento e atestado negativo de antecedentes penais²⁶⁰. Esclareceu a possibilidade de circulação de residentes de um Estado parte do bloco econômico no território dos demais integrantes com veículos comunitários particulares em viagem de turismo, bem como delimitou o conceito de *veículos comunitários* e os documentos que o(a) condutor(a) do veículo deve portar, de acordo com as Normas para a Circulação de Veículos de Turistas Particulares e de Aluguel nos Estados Partes do Mercosul²⁶¹.

Interessante observar que a cartilha foi bastante explicativa e também abarcou situações adversas relativas à circulação de pessoas que servem de guia a todas as pessoas que se movem entre os Estados integrantes do Mercosul. Como exemplo, dispôs que os nacionais de um Estado parte do bloco têm direito de que seja reconhecida a validade dos documentos de retorno emitidos por suas representações consulares em caso de furto, perda ou extravio de seus documentos de viagem, dada a utilidade de transitar pelo território de outro Estado parte para retornar ao seu país de origem, sem necessidade de visto prévio²⁶².

²⁶⁰ Acordo sobre Dispensa de Tradução para Documentos Administrativos para Efeitos de Imigração entre os Estados Partes do Mercosul, conforme aprovação da Decisão CMC n. 44/00 (arts. 1º e 2º). (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC n.º 44/00** Disponível em: https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_044-2000_PT_FERR_Acordo%20Isen%C3%A7%C3%A3o%20Trad%20Doc%20Imigra%C3%A7%C3%A3o_At%20_00.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.)

²⁶¹ MERCOSUL. *Cartilla Ciudadania. Normas para a Circulação de Veículos de Turistas Particulares e de Aluguel nos Estados Partes do Mercosul*. Disponível em: https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/RES_035-2002_PT_FE_Circul_Ve%C2%A1culos%20Turistas%20_At%20_02.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁶² Essa possibilidade foi instituída pelo Acordo sobre Documentos de Viagem e de Retorno dos Estados Parte do Mercosul e Estados Associados, o qual foi aprovado pela Decisão CMC n. 46/15, art. 3º. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio

De modo análogo, explicitou o Acordo sobre Registro Eletrônico²⁶³, aprovado pela Decisão CMC n. 53/15 e assinado em 24 de abril de 2021 pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, a partir do qual se instituiu que as pessoas em trânsito internacional pelas fronteiras onde existam postos de controle de trânsito internacional (aéreo, fluvial e/ou terrestre dos Estados partes do Mercosul) serão beneficiados com a progressiva implementação do registro migratório eletrônico de seus dados, por ação dos organismos responsáveis por esse controle.

Ao final do eixo temático relativo à circulação de pessoas, destacou a possibilidade de os nacionais dos Estados partes do Mercosul poderem utilizar canais privilegiados de ingresso que estejam instalados em aeroportos internacionais dos membros do bloco, assim como que os titulares de passaportes comuns expedidos pelos Estados partes do Mercosul contam com documentos de viagem harmonizados quanto a sua nomenclatura e características, e sujeitos ao aperfeiçoamento contínuo das medidas de segurança.

Ressalta-se a seção intitulada “Direitos políticos e acesso do cidadão aos órgãos do Mercosul”, segundo a qual os “cidadãos dos respectivos Estados partes do MERCOSUL têm direito a serem representados no Parlamento do MERCOSUL mediante os mecanismos estabelecidos”²⁶⁴. O preceito deixou clara a sinalização do viés democrático e da importância da participação política no seio das decisões relacionadas ao bloco regional, ao tempo em que reservou tal direito àqueles dotados de cidadania. Assim, fruirão do direito de representação política mercosulina no âmbito do Parlamento do Mercosul as pessoas que têm a cidadania associada aos Estados integrantes do bloco. Seria, pois, a sugestão da cidadania mercosulina?

No tocante ao acesso aos órgãos do Mercosul, o Estatuto da Cidadania do Mercosul notabilizou o disposto no Protocolo Constitutivo do Parlamento (art. 4º, item 10) que qualquer particular dos Estados partes tem direito que o Parlamento do Mercosul “receba, examine e, se for o caso, canalize aos órgãos decisórios suas

Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 46/15.** Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_046_2015_p.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁶³ MERCOSUL. **Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL.** 29 abr. 2021. Montevideo. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/acordo-sobre-o-comercio-eletronico-do-mercopol/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

²⁶⁴ MERCOSUL. **Estatuto da cidadania do MERCOSUL.** Jun. 2022. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-cidadania-mercopol/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

petições relacionadas a atos ou omissões dos órgãos do MERCOSUL”²⁶⁵. De modo similar, expôs o Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias do Mercosul²⁶⁶, o qual dispõe que os particulares residentes em um Estado parte ou outras pessoas que tenham sede de seus negócios nele podem realizar reclamações perante seus representantes nacionais no Grupo Mercado Comum, quando forem afetados pela sanção ou pela aplicação, no caso, por outro Estado parte, de medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação ao Tratado de Assunção, das Decisões do Conselho do Mercado Comum, das Resoluções do Grupo do Mercado Comum e das Diretrizes da Comissão de Comércio do Mercosul.

Salienta-se que as tratativas esmiuçadas se referem apenas aos tópicos alusivos a circulação de pessoas e a questão dos direitos políticos (pela pertinência com a pesquisa), e os demais eixos temáticos seguem suas assertivas, também, mediante a apresentação das autoridades responsáveis pelos assuntos abordados e a indicação pormenorizada dos textos normativos tratados e de contatos telefônicos e eletrônicos úteis. É um documento elucidativo para pretensos e efetivos migrantes, autoridades, profissionais diversos, empresários, empreendedores em geral, e, inclusive, pesquisadores.

A cartilha de cidadania trouxe reais esclarecimentos e benefícios pertinentes aos nacionais dos países que compõem o Mercosul, mas esses anos de vivências regionalmente compartilhadas não resultaram na consolidação efetiva da cidadania mercosulina. Parâmetros para facilitar a circulação de pessoas foram estabelecidos, porém, ainda não há robustez na matéria citada.

O Tratado de Maastricht dispôs sobre assuntos como saúde, educação, trabalho, mobilidade, residência e demais nuances que, em conjunto, instituíram a cidadania supranacional em complementaridade à originária dos europeus. Em outras palavras, elevou o migrante europeu à condição de cidadão comunitário²⁶⁷, enquanto

²⁶⁵ BRASIL. Banco Central do Brasil. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/ftp/cd%20fluxograma/tratados%20e%20protocolos/protocolo%20do%20parlamento.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

²⁶⁶ Sobre o assunto, indica-se a leitura do Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul, Capítulo XI. (MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul**. 18 fev. 2002. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-01/arquivos/ac6.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.)

²⁶⁷ AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul. In: **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**,

o Tratado de Assunção não assentou tal possibilidade, estando em fase contínua de amadurecimento e aparentemente longe da cidadania comunitária. Na União Europeia, essa ampliação da concepção de cidadania complementou o direito de liberdade de circulação no território e, em seguida, houve o desenvolvimento de direitos políticos conexos²⁶⁸.

Não se defende que o Mercosul se desenvolva à luz e semelhança da União Europeia e necessariamente com a instituição da cidadania em caráter de supranacionalidade. Propõe-se reflexão crítica de que o bloco regional em discussão possui fragilidades e que tais poderiam ser minimizadas caso houvesse sistema supranacional de direito apto a instituir normas para trazer garantias de direitos aos nacionais que, como resultado, protegessem interesses públicos e privados das legislações estatais dos Estados partes.

Essa *liberdade* teria o condão, por exemplo, de incitar o intercâmbio crescente de mão de obra e, com isso, de capitais, bens e, sobretudo, de tutelar direitos humanos desses migrantes no interior do Mercosul. Ademais, seria possível conjecturar uma nova concepção de cidadania capaz de ser mais inclusiva, como no caso dos direitos políticos de imigrantes não naturalizados escolherem seus representantes políticos por meio do voto. e

Na ótica de Martha Lúcia Olivar Jiménez, os objetivos não têm sido plenamente alcançados, e um dos entraves relevantes em relação ao êxito do bloco regional consiste no fato de os representantes dos Estados partes do Mercosul não entrarem em acordo em relação a determinados pontos, o que invariavelmente prejudica o trabalho coletivo. Para ela, a celeuma resume-se à insuficiência jurídica e a consequente perda de autonomia em relação ao Direito Internacional²⁶⁹.

Vitória, n. 13, p. 173-176. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/409/166>. Acesso em: 17 out. 2022.

²⁶⁸ MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, maio/ago., 2018, p. 138. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito>. Acesso em: 08 nov. 2022.

²⁶⁹ Sobre o assunto, a autora aduz: “*Si bien es cierto que los objetivos propuestos por los Tratados fundacionales no han sido alcanzados plenamente, que el proceso dista mucho de llegar al tan esperado mercado común y que el hecho que cada socio haya determinado hasta ahora lo que puede o no cumplir en relación a las reglas pactadas obstaculiza el trabajo en conjunto, un examen del funcionamiento de la Organización intergubernamental, particularmente en los últimos años, del comportamiento de los propios Estados miembros y de los operadores económicos demuestra una cierta evolución y, lo que es más importante, la reafirmación de la necesidad de mantenimiento y profundización del proceso para el desarrollo mismo de la subregión y para su fortalecimiento internacional. Uno de los obstáculos más graves al perfeccionamiento y evolución del proceso, destacado fehacientemente por la doctrina, es su insuficiencia en proporcionar seguridad jurídica que*

Acerca do assunto, Aline Beltrame de Moura chamou a atenção para o fato de que o Mercosul é bem diferente da União Europeia, uma vez que a

estrutura organizacional é intergovernamental, o direito derivado necessita de incorporação nos ordenamentos internos e o controle das fronteiras, muito embora as facilitações e uniformizações, ainda se verifica nos confins estatais²⁷⁰.

Tais diferenças devem ser levadas em consideração, para evitar a idealização do *status* de supranacionalidade europeia no bloco regional dos países sul-americanos. A crítica faz sentido, por exemplo, ao se comparar o amplo e consolidado direito de circulação de pessoas na União Europeia e a então avançada normativa do Mercosul, com os acordos sobre residência e a sua característica bilateral.

Importa consignar que, mais recentemente, no ano de 2019, foi celebrado o Acordo sobre Localidades Fronteiriças Vinculadas, a partir do qual a Decisão n. 13/2019, implementou tratamento diferenciado para as pessoas que estão situadas em áreas de fronteira no Mercosul. Nesse ano, também foram concluídos outros documentos a partir dos esforços do Plano de Ação, como o Acordo de Mecanismos de Intercâmbio e Informação Migratória, Mecanismo de Cooperação Consular entre Estados Partes do Mercosul e Associados, e o Plano Regional para a Prevenção e Erradicação do Trabalho Forçado e o Tráfico de Pessoas, para fins de exploração de trabalho.

Oportunamente, faz-se adendo para lembrar que a ideia de desenvolvimento do Mercosul está intimamente relacionada aos governantes dos Estados partes do Mercosul e o modo como conduziram (e conduzem) as relações internacionais. A respeito deste ponto, o governo brasileiro satisfatoriamente tem admitido providências no afã de impulsionar o desenvolvimento do bloco regional, como se aproximar de governantes de outros países do Mercosul.

*permita, entre otras cosas, orientar decisiones de inversión y ejercer derechos establecidos por sus propios dispositivos debido a la inoperancia de un gran número de reglas y a la aparente inacción frente al incumplimiento de obligaciones contraídas internacionalmente". (JIMÉNEZ, Martha Lucia Olivar. El derecho del Mercosur y el Derecho Internacional: la lucha por la independencia. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Espanha, n. 18, 2009, p. 02.)*

²⁷⁰ MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, maio/ago., 2018, p. 143. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1783/1830>. Acesso em: 08 nov. 2022.

Na primeira semana de 2023, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva iniciou a sua agenda internacional reunindo-se com o Presidente da Argentina, Alberto Fernandez, haja vista o intuito de discutir medidas voltadas justamente para o desenvolvimento do bloco sul-americano. Na ocasião, representando a nova fase de aproximação diplomática, foram assinados os seguintes atos: a "Carta de Intenções para o Projeto de Integração da Produção de Defesa Brasil-Argentina", o Programa Binacional de Cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2023-2024, o Memorando de Entendimento entre Ministérios de Ciência, Tecnologia e Inovação sobre Cooperação Científica em Ciência Oceânica, o Memorando de Entendimento sobre Integração Financeira e o Acordo de Cooperação Antártica, junto ao ministro argentino Santiago Cafiero²⁷¹.

Nesse contexto, cabe ressaltar que os Presidentes do Brasil e da Argentina também assinaram um artigo no qual defendem a criação de moeda comum sul-americana, seguindo a lógica defendida no ano passado (2022) por Fernando Haddad e Gabriel Galípolo (atualmente ocupam, respectivamente, as funções de Ministro da Fazenda e Secretário Executivo do ministério). Segundo o texto escrito, pretende-se “simplificar e modernizar regras e incentivar o uso de moedas locais” por meio da criação de uma moeda comum, sem extinguir o uso do Real ou do Peso e à semelhança do Euro²⁷². Indubitavelmente, vislumbra-se a retomada do crescimento e da maturação do bloco mercosulino.

A análise posta permite avaliar o Mercosul, no que tange a integração cidadã, em processo lento de amadurecimento. Diversas são as razões, e também não cabe elencá-las integralmente neste estudo, mas não se pode negar que existem ações em curso com vistas à promoção do crescimento da integração no Mercosul.

Feitas as pesquisas referentes ao comportamento dos blocos econômicos europeu e sul-americano, passa-se à avaliação dos ordenamentos jurídicos dos países que compõem o Mercosul. A escolha dos países do Mercosul, como afirmado anteriormente, destina-se à demonstração dos comportamentos constitucionais e

²⁷¹ BRASIL. Presidência da República. “Estou de volta para fazer bons acordos com a Argentina”, diz Lula em reunião com Alberto Fernández. **Notícias**. 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/estou-de-volta-para-fazer-bons-acordos-com-a-argentina-diz-lula-em-reuniao-com-alberto-fernandez>. Acesso em: 20 fev.2023.

²⁷² G1 GLOBO. Lula e Fernández defendem moeda comum sul-americana em artigo conjunto. **Economia**. 23 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/23/lula-e-fernandez-defendem-moeda-comum-sul-americana-em-artigo-conjunto.ghtml>. Acesso em: 20 fev. 2023.

infraconstitucionais dos países que o formam (e seus associados) quanto à capacidade eleitoral ativa em relação aos imigrantes não naturalizados, haja vista o intento de formular avaliações posteriores sobre o assunto, e ainda, para que seja possível visualizar o porquê dos respectivos comportamentos jurídico normativo desses países. Em seguida, feitas tais análises, pretende-se avaliar o conceito de cidadania e, por último, analisar o ordenamento jurídico nacional brasileiro à luz das compreensões decorrentes da pesquisa.

3.2.1 Argentina

O ordenamento jurídico da Argentina será avaliado a partir de observações referentes à Constituição Federal da República da Argentina e, em seara infraconstitucional, por meio da Ley nº 346/1869, relativa a *Ciudadanía y Naturalización* (e suas atualizações pelas Leis ns. 16.801, 20.835, 24.533, 24.951, 26.774 e o Decreto n. 70/2017), do Código Eleitoral Nacional (Lei nº 19.945, de 18 de agosto de 1983) e da Lei de Migrações (Ley nº 25.851, de 17 de dezembro de 2004).

A Constituição Federal da Argentina, de 22 de agosto de 1994 (após reforma constitucional), promoveu a ampliação de direitos no que tange aos direitos políticos, por exemplo por meio do sufrágio, que será analisado mais à frente. O texto constitucional garantiu no art. 14²⁷³ que todos os habitantes da nação gozem de direitos essenciais, como de trabalhar, desempenhar atividade industrial lícita, entrar, permanecer, transitar e sair do território argentino, além de publicar suas ideias sem censura.

O art. 16²⁷⁴, complementarmente, preconiza que todos os habitantes são iguais perante a lei e o art. 20²⁷⁵ explicita que os *extranjeros* (estrangeiros) podem

²⁷³ Constituição da Argentina: “*Artículo 14. Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: De trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender*”. (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁷⁴ Constituição da Argentina: “*Artículo 16 - La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: No hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas*”. (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁷⁵ Constituição da Argentina: “*Artículo 20- Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes*

fruir, em todo o território argentino, dos direitos civis de cidadania. De pronto, vê-se que a norma constitucional argentina reconhece não só a igualdade entre habitantes, mas, prevê a livre saída e entrada de pessoas em seu território, permitindo interpretar que seu ordenamento jurídico é protetivo quanto aos direitos humanos das pessoas que migram.

Adiante, o art. 25²⁷⁶ esclarece que o governo federal não poderá restringir, limitar nem impor impostos para a entrada no país de pessoas que almejam o trabalho na terra, o aprimoramento das indústrias, introduzir e ensinar ciências e artes. Ademais, convém referenciar o art. 37 da Constituição da Argentina²⁷⁷ e o seu caráter inovador em virtude da ampliação de direitos políticos (sufrágio universal). O citado dispositivo aduz que, de acordo com o princípio da soberania popular e das leis decorrentes, assegura-se o pleno exercício dos direitos políticos, do sufrágio universal, igual, secreto e obrigatório²⁷⁸.

O texto constitucional argentino garante, ainda, como atribuição do Congresso Nacional, a promoção da condução da prosperidade do país, assim como a busca pelo bem estar das províncias por meio de várias medidas, dentre elas, a promoção da imigração²⁷⁹. Outro ponto que merece destaque reside na delegação de autonomia

raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni pagar contribuciones forzosas extraordinarias. Obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acortar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República". (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁷⁶ Constituição da Argentina: "*Artículo 25 - El Gobierno Federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes*". (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁷⁷ Constituição da Argentina: "*Artículo 37- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia, el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral*". (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁷⁸ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Os direitos políticos do migrante internacional no constitucionalismo sul-americano. In: **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 23, p. 72-91, 9 nov. 2016, p. 82. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/3006>. Acesso em: 15 nov. 2022.

²⁷⁹ Constituição da Argentina: "*Art. 75. 18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad nacional, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de los ríos interiores, por*

às províncias a fim de que possam celebrar tratados parciais para finalidades variadas, como a administração da justiça, de interesses econômicos, e inclusive para a promoção da imigração (art. 125)²⁸⁰.

O Código Eleitoral, *Ley nº 19.945*, de 18 de agosto de 1983, definiu em seu dispositivo inaugural o conceito de *electores*, de acordo com o qual são “*nacionales los ciudadanos de ambos sexos nativos, por opción y naturalizados, desde los dieciocho años cumplidos de edad, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley*”²⁸¹, isto é, o ordenamento jurídico argentino atrelou o significado de eleitores àqueles que possuem a nacionalidade do país.

É de se observar, entretanto, que o Código Eleitoral restringe como eleitores apenas as pessoas consideradas cidadãs. Para ser considerado cidadão, o processo

leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo”. (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁸⁰ Constituição da Argentina: “*Artículo 125.- Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la exploración de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con recursos propios*”. Em complementação ao assunto, previu: “*Artículo 126. Las provincias no ejercen el poder delegado a la Nación. No pueden celebrar tratados parciales de carácter político; ni expedir leyes sobre comercio, o navegación interior o exterior; ni establecer aduanas provinciales; ni acuñar moneda; ni establecer bancos con facultad de emitir billetes, sin autorización del Congreso Federal; ni dictar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería, después de que el Congreso los haya sancionado; ni dictar especialmente leyes sobre ciudadanía y naturalización, bancarrotas, falsificación de moneda o documentos del Estado; ni establecer derechos de tonelaje; ni armar buques de guerra o levantar ejércitos, salvo en el caso de invasión exterior o de un peligro tan inminente que no admita dilación dando luego cuenta al Gobierno Federal; ni nombrar o recibir agentes extranjeros*”. (ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.)

²⁸¹ As inabilitações estão descritas no art. 3º do Código Eleitoral, são elas: “a) Los dementes declarados tales en juicio y aquellos que, aun cuando no lo hubieran sido, se encuentren recluidos en establecimientos públicos; b) Los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito, c) Derogado (Modificación introducida por la ley 24.904) d) Los detenidos por orden de juez competente mientras no recuperen su libertad; e) Los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad, y, por sentencia ejecutoriada, por el término de la condena; f) Los condenados por faltas previstas en las leyes nacionales y provinciales de juegos prohibidos, por el término de tres años; en el caso de reincidencia, por seis; g) Los sancionados por la infracción de desertión calificada, por el doble término de la duración de la sanción; h) Los infractores a las leyes del servicio militar, hasta que hayan cumplido con el recargo que las disposiciones vigentes establecen; i) Los declarados rebeldes en causa penal, hasta que cese la rebeldía o se opere la prescripción; j) Los que registren tres sobreseimientos provisionales por delitos que merezcan pena privativa de libertad superior a tres años, por igual plazo a computar desde el último sobreseimiento; k) Los que registren tres sobreseimientos provisionales por el delito previsto en el artículo 17 de la Ley N. 12.331, por cinco años a contar del último sobreseimiento. Las inhabilitaciones de los incisos f) y k) no se harán efectivas si entre el primero y el tercer sobreseimiento hubiesen transcurrido tres y cinco años, respectivamente; l) Los inhabilitados según disposiciones de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos; m) Los que en virtud de otras prescripciones legales y reglamentarias quedaren inhabilitados para el para el ejercicio de los derechos políticos”. (ARGENTINA. **Código Electoral Nacional**. Ley n. 19.945. 18 ago. 1983. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Ley19945.pdf>.)

de naturalização derivada (*Ley nº 346/1869*) requer o cumprimento de requisito etário (acima de 18 anos) ou de vivência em solo argentino, por meio da residência provisória ou definitiva, mas a própria letra da lei facilitou o processo de aquisição da nacionalidade argentina via cumprimento de algum dos serviços elencados no art. 2º, durante o período em que o sujeito tenha residido no país.

A *Ley de Migraciones* nº 25.851, mais atualizada, de 17 de dezembro de 2004, dedica um capítulo para tratar dos direitos e das liberdades dos *extranjeros*, e, em seu art. 4º²⁸², assenta que o direito à imigração é essencial e inalienável, e que tais direitos são assegurados pela República da Argentina em atenção aos princípios da igualdade e da universalidade. Ato contínuo, no dispositivo seguinte (art. 5º), a norma infraconstitucional deixou clara a incumbência estatal em garantir a real igualdade de tratamento aos imigrantes, visando a paridade de direitos e obrigações, nos seguintes termos:

Artículo 5: El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes.

A lei de migrações, mais que isso, se compromete a facilitar, de acordo com as legislações nacional e provincial, a consulta dos sujeitos não naturalizados e situados no território em decisões relativas à vida pública e à administração das comunidades locais onde residam. Sem dúvidas, um grande passo para a consolidação da democracia e a inclusão dos imigrantes no seio social. Atente-se:

Artículo 11: 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.

Malgrado a centralidade do debate esteja em apenas um tipo de participação política, qual seja, o voto, reconhece-se o brilhantismo desse dispositivo ao manifestar a preocupação em assegurar o direito de os imigrantes serem ouvidos e acessarem as decisões de ordem coletiva associadas à comunidade onde residem. Na realidade, dispositivos como esse estão a assentir que a citada incorporação política de

²⁸² Lei de Migração nº 25.851/2004: “*Artículo 4: El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad*”. (ARGENTINA. **Ley 25.871**. Política Migratoria Argentina. Enero 20 de 2004. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.)

indivíduos não naturalizados é o reconhecimento democrático de que os membros da comunidade devem participar das decisões que os afetam ou interessam²⁸³.

A *Ley n° 346/1869* (e suas atualizações), apresenta detalhamentos a respeito da *Ciudadanía y Naturalización* na Argentina, dentre os quais cabe esmiuçar as previsões normativas sobre a naturalização dos cidadãos. O art. 2º²⁸⁴ dispõe que são cidadãos por naturalização aqueles maiores de 18 anos de idade que residam no território argentino, de acordo com o marco migratório vigente, como residentes temporários ou definitivos, de modo contínuo, durante os 2 anos anteriores à solicitação a autoridade federal.

A Argentina fixou como critério para a obtenção da naturalização o estabelecimento de residência habitual pelo prazo de 2 anos, o que deve ser refletido. De acordo com a visão do legislador argentino, o processo de naturalização está atrelado a avaliação do pertencimento do indivíduo a comunidade, e tal aspecto pode ser aferido pela comprovação de residência regular.

Além disso, ficou estabelecido que também são cidadãos por naturalização aqueles imigrantes que prestarem os seguintes serviços: 1. ter desempenhado com honradez os trabalhos da nação e das províncias, dentro ou fora da República da Argentina; 2. ter servido ao exército, em suma, ou ter desempenhado função de guerra em defesa da nação; 3. ter estabelecido no país uma nova indústria ou introduzido uma *invenção útil*; 4. ser empresário ou construtor de ferrovias em qualquer das províncias; 5. ter feito parte de colônias estabelecidas, no território nacional ou nas províncias, desde que possuam uma propriedade “raíz”; 6. tenha habitado ou povoado territórios nacionais em fronteira ou fora dela; 7. tenha casado com mulher argentina em qualquer das províncias e 8. tenha integrado o corpo docente em qualquer das áreas da educação ou da indústria²⁸⁵.

²⁸³ Conforme Hannah Arendt, o sujeito que não possui direitos políticos - incluindo o voto - está limitado em termos de participação pública e, conseqüentemente, não pertence ao espaço público onde vive. (ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 333-335.)

²⁸⁴ *Ley n. 346/1869 (Artículo: Texto según Decreto 70//2017, art. 27 B.O. 30/01/2017): “Artículo 2 - Son ciudadanos por naturalización: 1. Los extranjeros mayores de DIECIOCHO (18) años que acrediten haber residido en la República Argentina de acuerdo al marco normativo migratorio vigente, como residentes permanentes o temporarios, en forma continua durante los DOS (2) años anteriores a la solicitud y manifestasen ante los jueces federales su voluntad de serlo”. (ARGENTINA. **Ley n. 346/1869**. Establece el regimen de ciudadanía. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-346-48854>.)*

²⁸⁵ *Ley n° 346/1869 (Artículo: Texto según Decreto 70//2017, art. 27 B.O. 30/01/2017): “Artículo 2. 2. Los extranjeros que acrediten ante dichos jueces haber prestado, cualquiera que sea el tiempo de su residencia, alguno de los servicios siguientes: 1. Haber desempeñado con honradez empleos de la*

Em que pese o rol permissivo, válido apresentar, por outro lado, que essa lei destacou, no art. 8º, a vedação para os imigrantes que não poderão exercer direitos políticos na Argentina. De acordo com o dispositivo, estão excluídos desse direito as pessoas naturalizadas em outros países, por aqueles que aceitaram as honrarias de outro governo sem a permissão do Congresso, nem pelos falidos, nem pelos que possuam contra si sentença condenatória que preveja pena infame ou pena de morte²⁸⁶. A Lei de Migrações do país coloca de forma clara a incumbência do Estado em promover a igualdade de tratamento quanto aos imigrantes e, mais além, assegura que atuará para que tais sujeitos sejam consultados em relação a assuntos relacionados à vida pública na perspectiva local.

Atente-se para o fato de que o ordenamento jurídico argentino sinalizou constitucionalmente o direito de participação dos imigrantes em matéria local por meio do voto, sob a égide da autonomia das províncias e das respectivas normas por elas instituídas. Sendo assim, cada província regula as suas eleições e os imigrantes poderão votar em eleições municipais e nas provinciais, como ocorre na cidade autônoma de Buenos Aires. A província de Buenos Aires, por exemplo, desde o ano de 2009, com o advento da Lei Provincial nº 14.086/2020²⁸⁷, prevê o voto como obrigação a ser observada pelos imigrantes inscritos nos registros eleitorais e com domicílio regular.

Registra-se que a autonomia política e jurídica é importante, pois existem províncias em que se permite o voto apenas nas eleições municipais (Catamarca, Corrientes, Chaco, Chubut), assim como há outras em que o imigrante não vota, nem

*Nación o de las provincias, dentro o fuera de la República 2. Haber servido en el ejército o en la escuadra o haber asistido a una función de guerra en defensa de la Nación. 3. Haber establecido en el país una nueva industria, o introducido una invención útil, 4. Ser empresario o constructor de ferrocarriles en cualquiera de las provincias. 5. Hallarse formando parte de las colonias establecidas o que en adelante se establecieran, ya sea en territorios nacionales o en los de las provincias, con tal que posean en ellas alguna propiedad raíz. 6. Habitar o poblar territorios nacionales en las líneas actuales de frontera o fuera de ellas. 7. Haberse casado con mujer argentina en cualesquiera de las provincias. 8. Ejercer en ellas el profesorado en cualesquiera de los ramos de la educación o de la industria". (ARGENTINA. **Ley n. 346/1869**. Establece el regimen de ciudadanía. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-346-48854>.)*

²⁸⁶ Ley nº 346/1869. "Artículo 8- No podrán ejercerse en la República los derechos políticos por los naturalizados en país extranjero; por los que hayan aceptado empleos u honores de gobiernos extranjeros sin permiso del Congreso; por los quebrados fraudulentos, ni por los que tengan sobre sí sentencia condenatoria que imponga pena infamante o de muerte". (ARGENTINA. **Ley n. 346/1869**. Establece el regimen de ciudadanía. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-346-48854>.)

²⁸⁷ ARGENTINA. **Ley Provincial 14086, de Buenos Aires Aires**. Disponível em: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xkDZgUAB.html>.

em eleições municipais, nem em pleitos provinciais, como em Formosa²⁸⁸. Não que se esteja louvando a divergência entre províncias, e ainda a possibilidade de vedação do acesso dos imigrantes ao voto pelas unidades com autonomia, mas a citada autonomia favorece experiências diferentes que invariavelmente permitem o direito político dos imigrantes não naturalizados insertos no território de votarem.

Em conclusão, pode-se afirmar, a partir da análise posta, que não há vedação constitucional quanto ao direito de o imigrante não naturalizado inserto no território argentino votar, fato que propiciou a formulação de atos normativos específicos em prol da democratização dos direitos políticos de participação via voto em províncias argentinas. Existe, desse modo, uma coerência normativa, na medida em que as normas preconizam, por exemplo, pela igualdade entre os habitantes e a garantia do pleno exercício de direitos políticos - em particular quanto ao voto - e também reconhecem a elementaridade do direito de os imigrantes se inserirem politicamente nas temáticas de ordem coletiva por meio do voto.

3.2.2 Paraguai

A Constituição do Paraguai foi promulgada em 20 de junho de 1992, ocasião em que consagrou o regime democrático, representativo e pluralista, além de ter preconizado pelo reconhecimento da dignidade da pessoa humana (art. 1º)²⁸⁹. Essa norma constitucional possui uma importância peculiar, porque rompeu com o regime ditatorial de Alfredo Stroessner, precisamente, no ano de 1989²⁹⁰. Na transição, assumiu o poder um grupo destinado a manter minimamente a organização do país

²⁸⁸ POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A inserção do direito ao voto do estrangeiro na América Latina. In: **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15. n. 6. p. 61-82, 2016, p. 64. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3067/2796>. Acesso em: 13 nov. 2022.

²⁸⁹ Constituição do Paraguai. “*Artículo 1 - De la forma del Estado y de gobierno (...). La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹⁰ Alfredo Stroessner estabeleceu o regime *stronista* no Paraguai de 1954 a 1989, e declinou em meio a derrocada das ditaduras nos países vizinhos e em um contexto de questionamentos ao autoritarismo e reivindicações em prol da implantação da democracia. (LIMA, Letícia Consalter de. **Stroessner: biografia, história e propaganda (1972-1979)**. 2018. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/5165/DISERTA%c3%87%c3%83O%20-%20VER%c3%87%c3%83O%20FINAL%20CORRIGIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2022.)

e, em seguida, houve reunião da Assembleia Nacional Constituinte com vistas à elaboração da citada Constituição.

O art. 41 da carta constitucional resguardou à lei infraconstitucional a regulamentação de matéria migratória e da entrada de imigrantes sem residência permanente, as quais devem observância estrita às disposições constitucionais e às convenções existentes sobre o assunto²⁹¹. Além disso, assentou acertadamente que todos os habitantes da República são iguais em *dignidad y derechos*, não sendo admissíveis quaisquer discriminações (art. 46)²⁹².

O Capítulo X, denominado de *“los derechos y de los deberes políticos”* reserva aos cidadãos, independente do sexo, o direito de participar dos assuntos públicos, seja diretamente ou por intermédio de representantes (art. 117)²⁹³. O art. 118, por sua vez, definiu o sufrágio como direito, dever e função pública do eleitor²⁹⁴, ao tempo em que o art. 120²⁹⁵, em adição, define que no Paraguai são eleitores os cidadãos que moram regularmente no território, possuem 18 anos de idade. Impende destacar que, apesar de tais previsões direcionadas aos cidadãos, o legislador constituinte solidifica o entendimento de que os imigrantes com residência definitiva têm os *“mismos derechos en las elecciones municipales”*.

²⁹¹ Constituição do Paraguai. “Artículo 41 - Del derecho al transito y a la residencia (...). *Las migraciones serán reglamentadas por la ley, con observancia de estos derechos. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país será regulado por la ley, considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo sino en virtud de sentencia judicial*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹² Constituição do Paraguai. “Artículo 46 - *De la igualdad de las personas. Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹³ Constituição do Paraguai. “Artículo 117 - *De los derechos políticos. Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹⁴ Constituição do Paraguai. “Artículo 118 - *Del sufragio. El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹⁵ Constituição do Paraguai. “Artículo 120 - *De los electores. Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales*”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

É diferencial notar que a norma constitucional prevê expressamente o direito de os imigrantes residentes regularmente votarem no âmbito municipal. Há, além de uma Constituição que rompe com os paradigmas do regime ditatorial e as convenções xenofóbicas típicas desse regime, a inauguração de uma norma constitucional que já anuncia como incontroversa a garantia do direito político de votar aos imigrantes não naturalizados domiciliados e estáveis no país.

Outrossim, em atenção ao direito daqueles que almejam obter a cidadania paraguaia, impende destacar que o processo de naturalização previsto na Constituição Federal do Paraguai requer a reunião dos seguintes requisitos (art. 148)²⁹⁶: maioridade, residência mínima de 3 anos no território, exercício de alguma profissão, ofício, ciência, arte ou indústria e demonstração de boa conduta. Por último, cabe invocar o art. 152 e a definição de cidadania, segundo a qual são cidadãos as pessoas com nacionalidade originária a partir de 18 anos de idade e aquelas com nacionalidade derivada após 2 anos de tê-la obtido²⁹⁷. De modo semelhante ao comentário do tópico anterior, percebe-se que o Paraguai também fixa o critério residencial como elementar para a aferição do pertencimento da pessoa não naturalizada ao ambiente paraguaio.

Cumprе situar que o tema está contemplado, também, na *Ley nº 834/1996* (Código Eleitoral) e *Ley nº 6.984/2022* (Lei de Migração, de 28 de julho de 2022), o qual será retratado a seguir. A *Ley nº 834/96* estabelece o Código Eleitoral da República do Paraguai (promulgado em 17 de abril de 1996), e desde o capítulo inaugural definiu o sufrágio como sendo um direito, um dever e uma função (reproduzindo o conteúdo da Constituição) que permite aos eleitores a participação na conformação das autoridades e, por consequência, a estruturação organizacional do país (art. 1º)²⁹⁸. Verifica-se, desde então, que há mais de 25 anos o Paraguai

²⁹⁶ Constituição do Paraguai. “Artículo 148 - De la nacionalidad por naturalización. Los extranjeros podrán obtener la nacionalidad paraguaya por naturalización si reúnen los siguientes requisitos: 1. mayoría de edad; 2. radicación mínima de tres años en territorio nacional; 3. ejercicio en el país de alguna profesión, oficio, ciencia, arte o industria, y 4. buena conducta, definida en la ley”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹⁷ Constituição do Paraguai. “Artículo 152 - De la ciudadanía. Son ciudadanos: 1. toda persona de nacionalidad paraguaya natural, desde los dieciocho años de edad, y 2. toda persona de nacionalidad paraguaya por naturalización, después de dos años de haberla obtenido”. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

²⁹⁸ Código Eleitoral do Paraguai. “Artículo 1º. El sufragio es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos, por intermedio de los partidos, movimientos políticos o alianzas, de conformidad con la ley”. (PARAGUAI.

consolidou a ideia de que a participação política é vital para a inserção do eleitor na sociedade, e também para a delimitação dos representantes que conduzirão a sua organização política e administrativa.

O diploma eleitoral detalhou em seu art. 91 as hipóteses nas quais os eleitores não podem exercer o direito político de votar, são elas: as pessoas impedidas por força de declarações emitidas em juízo; surdos-mudos que não entendam por escrito ou por outros meios; militares conscritos e turmas das Forças Armadas e policiais e alunos de institutos de treinamento militar e policial; os detidos ou privados de liberdade por ordem de juiz competente; os condenados a pena privativa de liberdade ou inabilitação eleitoral; e os rebeldes declarados em processo criminal comum ou militar²⁹⁹.

A Constituição do Paraguai foi compilada antes do Código Eleitoral, que ratificou suas disposições, como ocorreu em relação ao art. 1º. De modo análogo, a definição de eleitores reproduziu o conteúdo da norma constitucional, em seu art. 2º. Esse dispositivo, ademais, prevê que são eleitores - além dos paraguaios residentes no território - os *extranjeros* com domicílio definitivo que tenham 18 anos de idade, que reúnam os requisitos exigidos por lei e que estejam inscritos no Registro Cívico Permanente³⁰⁰.

Interessante observar, ainda, que a Constituição Federal rompeu com ideias autoritárias do passado paraguaio e conferiu elevada importância ao exercício do sufrágio quando afirmou “*Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio. Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y transparencia del*

Ley n. 834/96. Establece el Código Electoral Paraguayo. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.)

²⁹⁹ Código Eleitoral do Paraguai. “Artículo 91. No podrán ser electores: a) los interdictos declarados tales en juicio; b) los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito o por otros medios; c) los soldados conscriptos y clases de las Fuerzas Armadas y Policiales y los alumnos de institutos de enseñanzas militares y policiales; d) los detenidos o privados de su libertad por orden de Juez competente; e) los condenados a penas privativas de libertad o de inhabilitación electoral; f) los declarados rebeldes en causa penal común o militar”. (PARAGUAI. **Ley n. 834/96.** Establece el Código Electoral Paraguayo. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.)

³⁰⁰ Código Eleitoral do Paraguai. “Artículo 2º.- Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido diez y ocho años de edad, que reúnan los requisitos exigidos por la ley y que estén inscritos en el Registro Cívico Permanente”. Esse direito também está expresso no art. 90 desse diploma: “Artículo 90. Para ejercer el derecho a sufragar es preciso que el elector se halle inscripto en el Registro Cívico Permanente”. (PARAGUAI. **Ley n. 834/96.** Establece el Código Electoral Paraguayo. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.)

sufragio y facilitar su ejercicio" (art. 3º)³⁰¹, ou seja, prestigiou o direito de exercício do sufrágio no país e o colocou em patamar de prioridade ao atribuir às autoridades a incumbência de garanti-lo.

O Código Eleitoral foi maduro o suficiente para dedicar capítulos distintos visando tratar, separadamente, as capacidades eleitorais ativa (arts. 89 a 94) e passiva (arts. 95 a 97). Aliás, interessante apontar que o art. 95 deixou clara a permissão legal para que pessoas não naturalizadas sejam elegíveis para funções municipais, desde que residentes do país³⁰², e com isso, evidenciou a intenção do legislador em promover direitos políticos de forma ampla aos imigrantes insertos no território.

O critério objetivo previsto para o exercício do direito ao sufrágio consiste na necessidade de que o eleitor esteja inscrito no Registro Cívico Permanente (art. 90 do Código Eleitoral do Paraguai). Nesse ponto, cita-se a *Ley nº 6.951/2022*, de 17 de agosto de 2022, que estabelece a inscrição automática no registro cívico permanente de cidadãos paraguaios residentes no país e fora dele, bem como sobre o registro cívico de *extranjeros* no território para o pleno exercício do direito ao voto³⁰³.

O sítio eletrônico da Justiça Eleitoral do Paraguai publicou matéria sobre as eleições distritais que seriam realizadas em 26 de março de 2017, as primeiras

³⁰¹ Em tradução, o art. 3º da Constituição assentou que ninguém poderá impedir, restringir ou perturbar o exercício do sufrágio, bem como que as autoridades estão obrigadas a assegurar a liberdade e a transparência no seu exercício. Ademais, o legislador complementou que "*Los infractores serán sancionados de conformidad con la ley*", isto é, as autoridades são obrigadas a garantir a liberdade e transparência do voto e facilitar o seu exercício. (PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992.** Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.)

³⁰² Código Eleitoral do Paraguai. "*Artículo 95. Los extranjeros residentes en el país son elegibles para funciones municipales en los términos que más adelante se establecen*". (PARAGUAI. **Ley n. 834/96.** Establece el Código Electoral Paraguayo. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.)

³⁰³ *Ley nº 6.951/2022, de 17 de agosto de 2022: "Artículo 2º. Inscripción. Ordénase la inscripción automática al Registro Cívico Permanente dependiente del Tribunal Superior de Justicia Electoral, de todo ciudadano paraguay y paraguaya mayor de dieciocho años, que reúnan los requisitos para votar y que cuenten con Cédula de Identidad Civil. Artículo 3º. Carácter Permanente. La inscripción automática se aplicará de forma permanente, en la medida que las personas cumplan la edad requerida. También para los ciudadanos mayores de dieciocho años que no estén inscritos en el Registro Cívico Permanente al momento de la vigencia de la presente Ley. El Registro Cívico Permanente, conformado por electores residentes en el Paraguay y en el extranjero tendrá carácter permanente".* (BIBLIOTECA Y ARCHIVO CENTRAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN (BACN). **Ley n. 6951/2022.** Establece la inscripción automática en el registro cívico permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto. 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10569/ley-n-6951-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente-de-ciudadanos-paraguayos-y-paraguayas-residentes-en-el-paraguay-y-en-el-extranjero-para-el-pleno-ejercicio-del-derecho-al-voto>. Acesso em: 26 nov. 2022.

eleições municipais de Maracaná, María Antonia, San Vicente Pancholo e Arroyito. Conforme a matéria, dentre os 26.022 eleitores aptos a votar, 40 deles correspondiam ao público de imigrantes não naturalizados que estavam regularmente domiciliados no país e inscritos no Registro Cívico Permanente, com acesso, pois, ao voto³⁰⁴.

Para se ter uma ideia do impacto dessa permissão dada aos imigrantes não naturalizados para votarem ao longo do tempo, menciona-se recente matéria publicada pela *Agência de Información Paraguaya*, segundo a qual mais de 83.951 imigrantes (não naturalizados) domiciliados em seu território teriam acesso ao voto nas eleições municipais a serem realizadas em 10 de outubro de 2021, assim como poderiam ser eleitos aqueles que, porventura, haviam se candidatado para cargos eletivos de representação municipal³⁰⁵.

Recentemente, por outro lado, foi promulgada a nova Lei de Migração Paraguaia (*Ley nº 6.984/2022*), em 18 de outubro de 2022, e possui o intento de estabelecer o regime migratório no país, juntamente à consolidação dos princípios e das diretrizes das políticas públicas para os imigrantes, além de promover o desenvolvimento social, cultural e econômico do país. A nova lei sinaliza a modernização da gestão migratória paraguaia, com a previsão de garantias de direitos e atenção aos acordos internacionais subscritos e ratificados pelo Paraguai. Inovou ao possibilitar aos residentes temporários a obtenção de identidade paraguaia, com duração igual a do seu registro de residência. Isto é, ampliou o prazo de permanência deles³⁰⁶.

Ratificou, também, o direito ao voto aos imigrantes residentes no país nas eleições municipais, ao aferir, no art. 15º que “*Los extranjeros con radicación definitiva tendrán derecho al voto en las Elecciones Municipales; conforme con lo establecido en el Código Electoral*”. Assim, a efetivação do direito político de imigrantes votarem -

³⁰⁴ ACOSTA, Sira. *Extranjeros residentes pueden votar en elecciones municipales en nuevos distritos*. 08 feb. 2017. **Justicia Electoral**. Disponível em: <https://tsje.gov.py/noticias/leer/6177-extranjeros-residentes-pueden-votar-en-elecciones-municipales-en-nuevos-distritos.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

³⁰⁵ AGÊNCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA (IP). **Más de 83.000 extranjeros residentes en Paraguay podrán votar en próximas elecciones municipales**. 12 sep. 2021. Disponível em: <https://www.ip.gov.py/ip/mas-de-83-000-extranjeros-residentes-en-paraguay-podran-votar-en-proximas-elecciones-municipales/>. Acesso em: 19 nov. 2022.

³⁰⁶ PARAGUAI. Dirección Nacional de Migraciones. **La República del Paraguay ya cuenta con una nueva y moderna Ley de Migraciones**. 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/la-republica-del-paraguay-ya-cuenta-con-una-nueva-y-moderna-ley-de-migraciones#:~:text=La%20Ley%206984%2F2022%20establece,el%20cumplimiento%20efectivo%20de%20las>. Acesso em: 15 nov. 2022.

mesmo que no seio de suas realidades locais - enseja reflexão sobre o êxito democrático de tal legalidade. Os números dão ideia sobre o sucesso da medida, tendo em vista que, caso não houvesse tal direito, seria expressivo o déficit democrático. Mais de 80 mil pessoas estariam, pois, silenciadas e sem o direito de expressar suas convicções, aspirações e pretensões dentro da realidade onde vivem e também auxiliar no crescimento comunitário.

Posto isso, verifica-se que no Paraguai os imigrantes não naturalizados têm direito de votar no âmbito municipal, desde que residentes no país e inscritos no Registro Cívico Permanente.

3.2.3 Uruguai

A Constituição da República do Uruguai remonta ao ano de 1967, mas a título informativo, destaca-se que passou por algumas alterações via plebiscito, notadamente ocorridas em 26 de novembro de 1989, 26 de novembro de 1994, 8 de dezembro de 1996 e 31 de outubro de 2004. Em seus dispositivos iniciais, atesta o direito à igualdade entre as pessoas (art. 8º) e manifesta a forma democrática e republicana (art. 82)³⁰⁷.

O art. 75 da República Oriental do Uruguai sustenta que o direito à cidadania poderá ser concedido em 3 hipóteses: a) aos *extranjeros* que forem de boa conduta, com capital ou bens, professem alguma ciência, arte, indústria e tenham 3 anos de residência habitual no território; b) aos *extranjeros* de boa conduta com família constituída no Uruguai, com alguns dos atributos do item anterior e 5 anos de residência habitual no país; c) aos *extranjeros* que obtenham graça especial na Assembleia Geral por serviços notáveis ou méritos relevantes (art. 75)³⁰⁸. A leitura da norma constitucional notabiliza que “*todo ciudadano es miembro de la soberanía de*

³⁰⁷ Constituição do Uruguai. “Artículo 82. La Nación adopta para su Gobierno la forma democrática republicana”. (URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf.)

³⁰⁸ Constituição do Uruguai. “Artículo 75. Tienen derecho a la ciudadanía legal: A) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan tres años de residencia habitual en la República. B) Los hombres y las mujeres extranjeros de buena conducta, sin familia constituida en la República, que tengan alguna de las cualidades del inciso anterior y cinco años de residencia habitual en el país. C) Los hombres y las mujeres extranjeros que obtengan gracia especial de la Asamblea General por servicios notables o méritos relevantes. (...)”. (URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf.)

la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán” (art. 77).

Em outras palavras, significa que reservou às pessoas que detêm a condição da cidadania o usufruto da soberania e, por isso, permitiu a tais sujeitos o direito de serem eleitores e candidatos em representação da coletividade. Entretanto, o exercício do sufrágio está atrelado ao cumprimento de alguns requisitos, por exemplo, à inscrição obrigatória no Registro Cívico e ao voto secreto e obrigatório³⁰⁹.

Correspondendo à tendência internacional sobre a ampliação do direito de votar independente da aferição da nacionalidade, a Constituição do Uruguai expressa no artigo seguinte a concessão do direito político de votar aos imigrantes não naturalizados. O art. 78 garante que tem direito ao sufrágio, sem a necessidade de obter a cidadania legal, as pessoas não naturalizadas de boa conduta, com família constituída no país, que tenham capital ou bens, exerçam a ciência, arte ou atividade industrial e tenham residência habitual há pelo menos 5 anos no Uruguai³¹⁰.

Mais uma vez, o liame entre o sujeito e o território está sendo observado por meio do cumprimento de requisito que versa sobre a moradia no país. A norma constitucional não concedeu o direito a voto às pessoas não naturalizadas de forma automática. Atente-se, também, que não há um padrão de tempo a ser exigido entre

³⁰⁹ Constituição do Uruguai. “*Artículo 77. Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma determine la Ley, pero sobre las bases siguientes: 1º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico. 2º) Voto secreto y obligatorio. La Ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación. 3º) Representación proporcional integral. 4º) Los magistrados judiciales, los miembros de Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados, los militares en actividad, cualquiera sea su grado, y los funcionarios policiales de cualquier categoría, deberán abstenerse, bajo pena de destitución e inhabilitación de dos a diez años para ocupar cualquier empleo público, de forma parte de comisiones o clubes políticos, de suscribir manifiestos de partido, autorizar el uso de su nombre y, en general ejecutar cualquier otro acto público o privado de carácter político, salvo el voto. No se considerará incluida en esta prohibiciones, la concurrencia de los Directores de los Entes Autónomos y de los Servicios Descentralizados a los organismos de los partidos que tengan como cometido específico el estudio de problemas de gobierno, legislación y administración (...)*”.

³¹⁰ Constituição do Uruguai. “*Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituída en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada y si a justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad*”. (URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967**. Disponível em: https://siteal.iep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf.)

os países analisados, o que permite inferir que está sendo imposto pela norma de acordo com a subjetividade de cada um dos países estudados.

Nesse ponto, chama-se a atenção para o fato da inequívoca previsão contida na Constituição do Uruguai a respeito da separação legal que há entre os direitos de os imigrantes fruírem do direito ao sufrágio e o direito à naturalização. A norma constitucional requer, para o regular acesso ao sufrágio, que os imigrantes cumpram requisitos simples e põe como parâmetro a comprovação de estabelecimento de residência habitual. Cabe transcrever a dicção do supracitado art. 78 da *Constitución de la República Oriental del Uruguay*:

Artículo 78. Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República. La prueba de la residencia se fundará indispensablemente en instrumento público o privado de fecha comprobada, y si la justificación fuera satisfactoria para la autoridad encargada de juzgarla, el extranjero quedará habilitado para el ejercicio del voto desde que se inscriba en el Registro Cívico, autorizado por la certificación que, a los efectos, le extenderá aquella misma autoridad.

A Constituição uruguaia consolida a democracia representativa como forma de inclusão social nas decisões coletivas, a qual pode ser comprovada, em particular, por meio do expresse direito concedido aos não naturalizados de acessarem o voto e expressarem, portanto, suas convicções políticas e ideológicas no seio da sociedade onde vivem regularmente. Frisa-se que a norma não precisou o espectro de abrangência em relação ao voto, permitindo inferir que esse direito pode ser exercido por não nacionais abertamente, em todos os níveis (local, regional e nacional).

Ao adensar as pesquisas, localizou-se matérias referentes às últimas eleições nacionais realizadas no Uruguai em âmbito presidencial. De acordo com reportagens, alguns imigrantes não naturalizados regularmente inscritos no sistema eleitoral do país teriam o direito de acessar a escolha do chefe executivo nacional³¹¹. Por outro lado, de acordo com a norma constitucional analisada, a cidadania também poderá

³¹¹ SOLOMITA, Mariángel. *Votar en casa ajena: ¿cuántos inmigrantes podrán elegir al presidente?* **El país**. 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/votar-casa-ajena-cuantos-inmigrantes-podran-elegir-presidente.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.; URUGUAI. *Corte Electoral. Elección Nacional Octubre 2019: gaceta informativa*. Disponível em: https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/gaceta_informativa. Acesso em: 10 dez. 2022.

ser suspensão, e as hipóteses estão elencadas no art. 80³¹², a exemplo de quando houver inaptidão física ou mental que impeça o indivíduo de exercer livremente a cidadania, em virtude de processo judicial criminal que resulte no cumprimento de pena, quando não houver o cumprimento do critério etário, por sentença judicial que determina a privação do exercício dos direitos políticos, além de outras situações legalmente previstas.

A matéria eleitoral no Uruguai está regulamentada por meio de diversas leis, dentre elas a *Ley n° 7.690/1924*, de 10 de janeiro de 1924, responsável pelo detalhamento do Registro Cívico Nacional. Esse registro consiste no conjunto de inscrições de pessoas aptas a votar no sistema eleitoral uruguaio (art. 1º)³¹³. E, para obter tal documento, o seu art. 78 esmiúça as condições, quais sejam: apresentar o nome que se deseja incorporar no Registro Cívico, com indicação de nascimento em qualquer lugar do país (ou no caso de ser filho de pai ou mãe oriental), 18 anos de idade (ou fazer aniversário em data próxima às eleições departamentais), demonstração de que reside no território e comprovação objetiva através de comprovante de residência que aponte moradia há pelo menos 3 meses³¹⁴. Essa

³¹² Constituição do Uruguai. “*Artículo 80. La ciudadanía se suspende: 1º) Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente; 2º) Por la condición de legalmente procesado en causa criminal de que pueda resultar pena de penitenciaría. 3º) Por no haber cumplido dieciocho años de edad. 4º) Por sentencia que imponga pena de destierro, prisión, penitenciaría o inhabilitación para el ejercicio de derechos políticos durante el tiempo de la condena. 5º) Por el ejercicio habitual de actividades moralmente deshonrosas, que determinará la ley sancionada de acuerdo con el numeral 7º del artículo 77. 6º) Por formar parte de organizaciones sociales o políticas que, por medio de la violencia, o de propaganda que incitase a la violencia, tiendan a destruir las bases fundamentales de la nacionalidad. Se consideran tales, a los efectos de esta disposición, las contenidas en las secciones I y II de la presente Constitución. 7º) Por la falta superviniente de buena conducta exigida en el artículo 75. Estas dos últimas causales sólo regirán respecto de los ciudadanos legales. El ejercicio del derecho que otorga el artículo 78 se suspende por las causales enumeradas precedentemente*”. (URUGUAI. **Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf.)

³¹³ *Ley n. 7.690/1924: “Artículo 1º. El Registro Cívico Nacional es el conjunto de las inscripciones de todos los ciudadanos aptos para votar”*. (URUGUAI. **Ley 7.690/1994. Del registro cívico nacional**. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7-690>. Acesso em: 20 nov. 2022.)

³¹⁴ *Ley n. 7.690: “Artículo 78º. En el día y hora señalados para la inscripción el solicitante deberá comparecer ante la Oficina Inscriptora y presentar las siguientes pruebas: a).- “Prueba de Ciudadanía”, demostrando que al nombre que pretende incorporarse al Registro corresponden los datos que establezcan: 1º.- El nacimiento en cualquier punto de la República, o la condición de hijo de padre o madre orientales. 2º. La edad de dieciocho años cumplidos o a cumplirse en las fechas de las más próximas elecciones departamentales. (...) b).- “Prueba de identidad”, demostrando que la persona que pretende inscribirse usa notoriamente el nombre y apellido que figura en la prueba de ciudadanía. c).- “Prueba de vecindad”, demostrando que la persona que pretende inscribirse tiene su residencia habitual, sea o no su hogar doméstico, en la jurisdicción de inscripción a la que corresponde el Registro. d).- “Prueba de residencia”, demostrando que la persona que pretende inscribirse reside en el país desde tres meses antes de la inscripción”*. Para maiores informações acerca da obrigatoriedade do voto no Uruguai, recomenda-se a leitura da *Ley n° 13.882/1970*. (URUGUAI. **Ley 7.690/1994. Del registro**

norma foi aprimorada pela *Ley nº 17.690/2003*³¹⁵, de 23 de setembro de 2003, mas, quanto ao assunto ora em debate, não foram propostas inovações.

Conclusivamente, o estudo do ordenamento jurídico uruguaio aponta que o voto segue sendo elemento basilar para o Estado Democrático de Direito, e por isso, há a possibilidade de imigrantes não naturalizados se inserirem socialmente por meio da expressão de suas opiniões e convicções políticas por meio do voto, em searas municipal, regional e nacional, ainda que por meio do cumprimento de determinados requisitos objetivos.

3.2.4 Venezuela

Inicialmente, antes de adentrar a temática torna-se necessário referenciar que, conforme site oficial do bloco econômico, a República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e todas as obrigações enquanto Estado parte do Mercosul. A matéria está disposta no Protocolo de Ushuaia (art. 5º, § 2º)³¹⁶ e a suspensão foi formalizada em 05 de agosto de 2017 em decorrência do Compromisso Democrático no Mercosul firmado por meio do citado documento em 24 de julho de 1988³¹⁷.

A suspensão decorre de várias razões, como o não cumprimento de medidas técnicas por parte da Venezuela quanto ao protocolo de adesão ao bloco, e em decorrência de ações admitidas pelo Presidente Nicolás Maduro consideradas não democráticas³¹⁸. O documento oficial que suspende a Venezuela explicita que a

cívico nacional. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7-690>. Acesso em: 20 nov. 2022.)

³¹⁵ URUGUAI. **Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003**. *Registro cívico nacional*. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-17-690-de-21-de-setiembre-de-2003-3754>. Acesso em: 20 nov. 2022.

³¹⁶ Para maiores informações, consultar o Protocolo de Ushuaia. (MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. 24 jul. 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercotel-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 27 nov. 2022.)

³¹⁷ Acerca da formalização da suspensão referenciada, segue a íntegra da Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. (MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL**. 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercotel/>. Acesso em: 27 nov. 2022.)

³¹⁸ O Ministro das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, afirmou que a suspensão é uma medida grave e de natureza política devido ao não cumprimento de requisitos essenciais à constituição do Mercosul. De acordo com a matéria publicada pela Agência Brasil, “Entre as exigências para que a questão seja revista estão a ‘libertação dos presos políticos, a restauração das competências do Poder Legislativo, a retomada do calendário eleitoral e anulação da convocação da Assembleia Constituinte’, diz o documento assinado durante o encontro”. (MELLO, Daniel. MERCOSUL suspende novamente

correção das distorções verificadas implica na retomada do país como membro do Mercosul, o que sinaliza a intenção dos Estados membros em dar continuidade à composição do bloco econômico. Desta feita, reputa-se necessária a avaliação desse país no presente trabalho, afinal, a medida não é terminativa e a Venezuela não foi expulsa do bloco regional.

A Constituição da República Bolivariana da Venezuela foi promulgada pela Assembleia Nacional Constituinte em 15 de dezembro de 1999, e firmou o Estado Social Democrático de Direito, sob a afirmação de que está pautado na vontade dos cidadãos e esta, por sua vez, será expressa por intermédio das formas de participação política e social. Para alguns analistas, essa carta constitucional representou o ápice dos anseios sociais, pelo aprofundamento da democracia e pela respeitabilidade aos direitos fundamentais, bem como pela busca de políticas que visam a promoção da igualdade social³¹⁹.

De acordo com a norma constitucional, a Venezuela está assentada nos princípios da integridade territorial, cooperação, solidariedade, concorrência e corresponsabilidade (art. 4º)³²⁰, juntamente ao ideal de construção coletiva a partir da formação de políticas públicas exitosas. Nesse país, insta registrar que não se utiliza tecnicamente a denominação *território*, mas sim *espacio geográfico*, o qual alude aos espaços continentais, marítimos e outras áreas (art. 10)³²¹.

Venezuela por ruptura da ordem democrática. **Agência Brasil**. 05 ago. 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/mercosul-suspende-novamente-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica>. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³¹⁹ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Os direitos políticos do migrante internacional no constitucionalismo sul-americano. In: **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 23, p. 72-91, 9 nov. 2016, p. 84. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/3006>. Acesso em: 21 ago. 2021.

³²⁰ Constituição da Venezuela: “*Artículo 4. La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²¹ Constituição da Venezuela: “*Artículo 10. El territorio y demás espacios geográficos de la República son los que correspondían a la Capitanía General de Venezuela antes de la transformación política iniciada el 19 de abril de 1810, con las modificaciones resultantes de los tratados y laudos arbitrales no viciados de nulidad*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

A norma constitucional explicitou o compromisso com os direitos humanos e a reverência aos tratados internacionais subscritos e ratificados (art. 20)³²². Ademais, asseverou enfaticamente que “*todas las personas son iguales ante la ley*” (art. 21)³²³. Seguindo essa linha de raciocínio, o legislador preconiza o direito à naturalização na Constituição da Venezuela, que pode se dar de 3 formas distintas.

Poderão naturalizar-se como venezuelanos os imigrantes que obtenham a carta de naturalização, desde que demonstrem residir no espaço geográfico ininterruptamente por pelo menos 10 anos antes da referida solicitação de naturalização, ou ainda, os que atendam ao critério residencial pelo prazo de 5 anos em casos de os solicitantes possuírem como nacionalidade originária Espanha, Portugal, Itália, países latino-americanos ou do Caribe³²⁴. Outra hipótese de naturalização derivada cabe às pessoas que contraem matrimônio com detentores da nacionalidade venezuelana, cumprido o requisito residencial de pelo menos 5 anos, a contar da união matrimonial. Importa realçar, por fim, que podem naturalizar-se como venezuelanos os imigrantes menores de idade na data de naturalização do pai ou da mãe (com exercício de poder paternal) e desde que manifestem a vontade de ser

³²² Constituição da Venezuela: “*Artículo 20. Toda persona tiene derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de las demás y del orden público y social*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²³ Constituição da Venezuela: “*Artículo 21. Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia (...)*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²⁴ Constituição da Venezuela: “*Artículo 33. Son venezolanos y venezolanas por naturalización: 1. Los extranjeros o extranjeras que obtengan carta de naturaleza. A tal fin deberán tener domicilio en Venezuela con residencia ininterrumpida de, por lo menos, diez años, inmediatamente anteriores a la fecha de la respectiva solicitud. El tiempo de residencia se reducirá a cinco años en el caso de aquellos y aquellas que tuvieren la nacionalidad originaria de España, Portugal, Italia, países latinoamericanos y del Caribe. 2. Los extranjeros o extranjeras que contraigan matrimonio con venezolanas o venezolanos desde que declaren su voluntad de serlo, transcurridos por lo menos cinco años a partir de la fecha del matrimonio. 3. Los extranjeros o extranjeras menores de edad para la fecha de la naturalización del padre o de la madre que ejerza sobre ellos la patria potestad, siempre que declaren su voluntad de ser venezolanos o venezolanas antes de cumplir los veintiún años de edad y hayan residido en Venezuela, ininterrumpidamente, durante los cinco años anteriores a dicha declaración*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

venezuelanos até os 21 anos de idade e residam na Venezuela, ininterruptamente, durante 5 anos anteriores à referida declaração³²⁵.

Conforme o ordenamento jurídico em análise, a residência ininterrupta compreende aquela em que o sujeito que não tenha se ausentado do país com intenção de morar em outro Estado, isto é, esse critério não impede, por exemplo, que o indivíduo solicitante tenha se ausentado da Venezuela por questões de trabalho, turismo, estudos, ou quaisquer motivos que indiquem saída temporária do espaço geográfico venezuelano. A ampliação dos direitos políticos aos venezuelanos por via de naturalização derivada demonstra a intenção de integrá-los à vida e ao destino do país.

No tocante à cidadania, há previsão constitucional clara de que tal direito pode ser usufruído por venezuelanos, concedendo-lhes, então, a titularidade de direitos e de deveres políticos, desde que não estejam sujeitos à inabilitação política, nem interdição civil, devendo também cumprir o critério etário supramencionado (art. 39)³²⁶. O art. 62 se debruça acerca dos direitos políticos, momento em que o legislador constituinte tornou evidente o direito de todos os cidadãos participarem livremente dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de seus representantes eleitos.

Indo além, justificou que a ampla participação propicia as condições necessárias ao grande desenvolvimento, tanto individual, quanto coletivo da sociedade³²⁷. Nessa senda, reafirmou o sufrágio como sendo um direito a ser exercido mediante votações livres, universais, diretas e secretas (art. 63)³²⁸. Pacificou,

³²⁵ VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

³²⁶ Constituição da Venezuela: “*Artículo 39. Los venezolanos y venezolanas que no estén sujetos o sujetas a inhabilitación política ni a interdicción civil, y en las condiciones de edad previstas en esta Constitución, ejercen la ciudadanía y, en consecuencia, son titulares de derechos y deberes políticos de acuerdo con esta Constitución*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²⁷ Constituição da Venezuela: “*Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica*”. (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²⁸ Constituição da Venezuela: “*Artículo 63. El sufragio es un derecho. Se ejercerá mediante votaciones libres, universales, directas y secretas. La ley garantizará el principio de la personalización del sufragio*

además, que são eleitores todos os venezuelanos que tenham 18 anos de idade e que não estejam sujeitos à interdição civil ou inabilitação política.

Em particular, indicou ainda em sede constitucional (e à semelhança do Uruguai), que o voto para as eleições paroquiais, municipais e estaduais será permitido aos *extranjeros* que tenham 18 anos de idade, mais de 10 anos de residência e demais requisitos legais (supracitados), assim como não sujeitos à interdição civil ou inabilitação política (art. 64)³²⁹. Na Venezuela não há óbice jurídico para que os imigrantes exerçam o direito político de votar nas eleições, sendo relevante pontuar o diferencial de que, em particular, o ordenamento jurídico da Venezuela prevê a possibilidade de que a capacidade eleitoral ativa seja exercida, também, no âmbito estadual. Trata-se, enfim, do reconhecimento do imigrante não naturalizado como ator político, assim como ocorre na Argentina, no Paraguai e no Uruguai.

Sobre o assunto, dispõe o art. 64 da Constituição da Venezuela:

Artículo 64. Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.

Em consulta ao sítio eletrônico do Conselho Nacional Eleitoral (*Consejo Nacional Electoral*), verifica-se que a matéria eleitoral ampara-se em algumas normas infraconstitucionais, como a *Ley Orgánica de Registro Civil*, de 15 de setembro de 2009, que possui como objetivos assegurar direitos humanos e a identidade biológica/identificação das pessoas, garantir o direito de os indivíduos serem inscritos

y la representación proporcional". (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999.** Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³²⁹ Constituição da Venezuela: "Artículo 64. Son electores o electoras todos los venezolanos y venezolanas que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política. El voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política". (VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999.** Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.)

no Registro Civil, criar Sistema Nacional de Registro Civil automatizado e viabilizar a sistematização de dados que permitam a conformação de políticas públicas em prol do desenvolvimento da sociedade (art. 2)³³⁰. Essa lei se aplica aos imigrantes situados na área da Venezuela (art. 4º)³³¹ e traz regulamentações sobre comprovação de residência e formalização dos não naturalizados em termos de registro civil. Essa lei, portanto, é bastante importante para que os imigrantes possam normalizar suas situações quando inseridos no espaço geográfico da Venezuela.

Os estudos confirmam que os ordenamentos jurídicos dos Estados membros do Mercosul - à exceção da Guiana, Suriname e do Brasil (como será analisado no tópico que segue e, no caso brasileiro, no último capítulo da tese) - já consolidaram o direito político de o imigrante não naturalizado votar, ainda que cada país com as suas peculiaridades e requisitos legais. Na Venezuela, como visto, permite que imigrantes não naturalizados votem nas searas paroquial, municipal e regional.

Resta averiguar, então, como se comportam juridicamente os países associados ao Mercosul para, em seguida, debater a respeito do conceito de cidadania, nacionalidade e demais nuances correlatas, além do assunto na perspectiva do Brasil.

3.2.5 Membros Associados do Mercosul: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname

Os membros associados ao Mercosul são os que compõem a Associação Latino Americana de Integração (ALADI) e com os quais o bloco regional possui acordos de livre comércio, atendidos os requisitos técnicos para perfectibilizar o

³³⁰ *Ley Orgánica de Registro Civil. "Artículo 2º. La presente Ley tiene las finalidades siguientes: 1. Asegurar los derechos humanos a la identidad biológica y la identificación de todas las personas. 2. Garantizar el derecho constitucional de las personas a ser inscritas en el Registro Civil; 3. Crear un Sistema Nacional de Registro Civil automatizado; 4. Brindar información que permita planificar políticas públicas que faciliten el desarrollo de la Nación". (VENEZUELA. Poder Electoral. Consejo Nacional Electoral. **Ley Orgánica de Registro Civil**. 15 set. 2009. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_registro_civil/titulo1.php. Acesso em: 21 nov. 2022.)*

³³¹ *Ley Orgánica de Registro Civil. "Artículo 4º. Las disposiciones contenidas en esta Ley tienen carácter de orden público y son aplicables a los venezolanos y las venezolanas, dentro o fuera del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, y a los extranjeros y las extranjeras que se encuentren en el país". (VENEZUELA. Poder Electoral. Consejo Nacional Electoral. **Ley Orgánica de Registro Civil**. 15 set. 2009. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_registro_civil/titulo1.php. Acesso em: 21 nov. 2022.)*

processo de associação³³². Ademais, podem ser associados os países que celebrem acordos com o Mercosul, nos moldes do art. 25 do Tratado de Montevidéu (1980)³³³. Como sinalizado, dedica-se esse tópico à explanação sobre o cerne do entendimento constitucional dos Estados associados ao Mercosul para compreender o posicionamento jurídico de seus sistemas quanto ao direito político de votar das pessoas não naturalizadas em seus respectivos territórios.

A Bolívia começou a sinalizar interesse em estabelecer acordo com o Mercosul em 1996, solicitando a adesão formal ao bloco econômico³³⁴ por meio de carta elaborada pelo presidente Evo Morales e remetida ao presidente do bloco econômico (à época, Luís Inácio Lula da Silva). O Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul foi assinado pelos Estados partes em 2015 e agora se encontra em vias de incorporação pelos congressos dos Estados signatários. Os processos de adesão encontram-se em curso, por se tratar de trâmite demorado e que depende da aprovação interna de todos os países membros, os quais passarão pela aprovação na perspectiva jurídica, e depois ratificarão o protocolo e farão o seu respectivo depósito no Paraguai (onde funciona a Secretaria Administrativa do Mercosul)³³⁵.

³³² MERCOSUL. **Países do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercotel>. Acesso em: 22 nov. 2022.

³³³ Tratado de Montevidéu: “Artigo 25. Os países-membros poderão, outrossim, celebrar acordos de alcance parcial com outros países e áreas de integração econômica da América Latina, de acordo com as diversas modalidades previstas na seção terceira do capítulo II do presente Tratado e nos termos das respectivas disposições regulamentares. Sem prejuízo do que precede, estes acordos estarão sujeitos às seguintes normas: (...)”. (ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRAÇÃO (ALADI). **Tratado de Montevidéu 1980**. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.)

³³⁴ UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Disciplinas da USP - E-disciplinas**. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4134417/mod_resource/content/1/44%20TREIN%2C%20Franklin.%20Mercosul%20-%20Uma%20breve%20an%C3%A1lise%20de%20suas%20origens%20%C3%A0%20crise%20atual. Acesso em: 28 out. 2022.

³³⁵ Válido apontar que em 12 de maio de 2016 foi apresentado o Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul às autoridades executivas no Brasil, e em 16 de agosto de 2017 foi emitido parecer favorável em relação à matéria, resultando no Projeto de Decreto Legislativo de Acordos, tratados ou atos internacionais, o PDC nº 745/2017. Além disso, “Em 08 de Setembro de 2017, foi passado para a aprovação das Comissões de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e de Constituição e Justiça e de Cidadania, constando como um processo com teor de urgência. Após discutidas internamente todas as deliberações, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil aprovou o parecer, no dia 16 de maio de 2018”, e se encontra em tramitação. (PITHAN, Bruna. Integração da Bolívia no Mercosul: uma análise do processo. 09 jun. 2022. **Relações Exteriores**. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/integracao-da-bolivia-no-mercotel/#:~:text=A%20Bol%C3%ADvia%20possui%20um%20hist%C3%B3rico,a%20ent%C3%A0%20Rep%C3%ABlica%20da%20Bol%C3%ADvia>. Acesso em: 27 nov. 2022.)

A Constituição Política do Estado da Bolívia, de 07 de fevereiro de 2009³³⁶, estabeleceu o Estado Unitário Social Democrático de Direito, cujo fundamento também reside na democracia (art. 1º)³³⁷, com manifestações tipicamente participativas, representativas e comunitárias (art. 11, I)³³⁸. É interessante observar que a norma constitucional contempla o processo histórico de conformação populacional do território e indica, no art. 3º³³⁹, que a nação será composta por bolivarianos, nacionais e povos indígenas campesinos, além de comunidades interculturais e afro-bolivianas. Nessa perspectiva, garante-se constitucionalmente que o país está baseado em valores como a igualdade, inclusão, dignidade, liberdade, solidariedade, reciprocidade, equidade social e de gênero, participação, bem estar comum, entre outros valores (art. 8, II)³⁴⁰.

No que toca aos imigrantes, o art. 14, V e VI³⁴¹ evidencia que as leis serão aplicadas a todos, “*naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano*”, e que as pessoas não naturalizadas situadas em território boliviano têm direitos e devem cumprir deveres determinados na norma constitucional, salvo

³³⁶ A população da Bolívia participou de referendo para aprovar o texto da Constituição em 25 de janeiro de 2009, o qual resultou na confirmação por 61,43% dos votos e na promulgação da Constituição da Bolívia, em 07 de fevereiro de 2009. (BOLÍVIA. Cámara de Diputados. **Referéndum Constitucional de Bolivia 2009**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-04-09.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.)

³³⁷ Constituição da Bolívia: “*Artículo 1. Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país*”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³³⁸ Constituição da Bolívia: “*Artículo 11. I. La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres*”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³³⁹ Constituição da Bolívia: “*Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano*”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³⁴⁰ Constituição da Bolívia: “*Artículo 8. (...) II. El Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad, solidaridad, reciprocidad, respeto, complementariedad, armonía, transparencia, equilibrio, igualdad de oportunidades, equidad social y de género en la participación, bienestar común, responsabilidad, justicia social, distribución y redistribución de los productos y bienes sociales, para vivir bien*”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³⁴¹ Constituição da Bolívia. “*Artículo 14. V. Las leyes bolivianas se aplican a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas o extranjeras, en el territorio boliviano. VI. Las extranjeras y los extranjeros en el territorio boliviano tienen los derechos y deben cumplir los deberes establecidos en la Constitución, salvo las restricciones que ésta contenga*”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

exceções juridicamente cabíveis. A Seção II da Constituição boliviana aborda os direitos políticos e aduz que os cidadãos têm direito de participar da formação, do exercício e do controle do poder político, seja diretamente ou por meio dos representantes escolhidos (art. 26)³⁴². O dispositivo seguinte foi enfático ao permitir às pessoas não naturalizadas o direito de exercer o direito político de votar nas eleições municipais, conforme os princípios de reciprocidade internacional³⁴³.

O Código Eleitoral da Bolívia, de 25 de junho de 1999, delimita, no art. 93³⁴⁴:

*Artículo 93°. (Circunscripciones Municipales y Voto) a. Para efectos de las elecciones municipales se divide el territorio de la República en tantas circunscripciones municipales como secciones de provincia existan.
a. En las elecciones municipales participarán obligatoriamente todos los ciudadanos, hombres y mujeres, mayores de dieciocho años, así como los extranjeros con residencia de dos años y que se encuentren registrados en el Padrón Nacional Electoral.*

Conforme o ordenamento jurídico da Bolívia, as pessoas não naturalizadas que pretendem adquirir a nacionalidade boliviana podem obtê-la desde que residam no território mais de 3 anos ininterruptamente e cumpram os requisitos previstos em lei. O tempo de residência poderá ser reduzido para 2 anos em situações pontuais previstas na Constituição, são elas: quando o sujeito tenha cônjuge boliviano(a), filho(a) boliviano(a), pais substitutos nacionais da Bolívia; quando o indivíduo prestar serviço militar e atender ao critério etário previsto em lei, e nas situações em que a pessoa seja reconhecida como nacional pela Assembleia Legislativa Plurinacional. O

³⁴² Constituição da Bolívia. “Artículo 26. I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley. 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. 3. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos. (...)”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³⁴³ Constituição da Bolívia. “Artículo 27. I. Las bolivianas y los bolivianos residentes en el exterior tienen derecho a participar en las elecciones a la Presidencia y Vicepresidencia del Estado, y en las demás señaladas por la ley. El derecho se ejercerá a través del registro y empadronamiento realizado por el Órgano Electoral. II. Las extranjeras y los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³⁴⁴ BOLÍVIA. **Código Electoral, 25 de junio de 1999**. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1984.html>.

critério do tempo de residência poderá ser alterado a partir da existência de convênios com os Estados, prioritariamente latino-americanos (art. 142)³⁴⁵.

Na Bolívia, a Constituição preconiza que são cidadãs aquelas pessoas a partir dos 18 anos de idade, ratificando o teor do Código Eleitoral (art. 7)³⁴⁶. Em síntese, percebe-se que esse país também segue a perspectiva de conceder aos imigrantes não naturalizados e insertos em seu território o direito de votar na seara local.

O Chile se associou ao Mercosul em 1996 e a *Constitución Política de la República de Chile* foi aprovada via plebiscito em 08 de agosto de 1980, estando vigente atualmente. No que concerne ao assunto debatido, a norma constitucional chilena foi pioneira na concessão do sufrágio aos imigrantes. Prevê, em seu art. 14³⁴⁷, que os imigrantes que eventualmente tenham residido no território por mais de 5 anos e que cumpram os requisitos do art. 13, inciso I da norma constitucional, poderão exercer o direito ao sufrágio. O referido artigo³⁴⁸ condiciona o sufrágio àqueles que são considerados cidadãos e às exigências infraconstitucionais.

³⁴⁵ Constituição da Bolívia. “Artículo 142. I. Podrán adquirir la nacionalidad boliviana por naturalización las extranjeras y los extranjeros en situación legal, con más de tres años de residencia ininterrumpida en el país bajo supervisión del Estado, que manifiesten expresamente su voluntad de obtener la nacionalidad boliviana y cumplan con los requisitos establecidos en la ley. II. El tiempo de residencia se reducirá a dos años en el caso de extranjeras y extranjeros que se encuentren en una de las situaciones siguientes: 1. Que tengan cónyuge boliviana o boliviano, hijas bolivianas o hijos bolivianos o padres sustitutos bolivianos. Las ciudadanas extranjeras o los ciudadanos extranjeros que adquieran la ciudadanía por matrimonio con ciudadanas bolivianas o ciudadanos bolivianos no la perderán en caso de viudez o divorcio. 2. Que presten el servicio militar en Bolivia a la edad requerida y de acuerdo con la ley. 3. Que, por su servicio al país, obtengan la nacionalidad boliviana concedida por la Asamblea Legislativa Plurinacional. III. El tiempo de residencia para la obtención de la nacionalidad podrá ser modificado cuando existan, a título de reciprocidad, convenios con otros estados, prioritariamente latinoamericanos”. (BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE)** – Bolívia. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.)

³⁴⁶ Código Eleitoral. “Artículo 7°. (Ciudadanía) Son ciudadanos los bolivianos, mayores de 18 años de edad”. (BOLÍVIA. **Código Electoral, 25 de junio de 1999**. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1984.html>.)

³⁴⁷ Constituição do Chile: “Artículo 14. Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley. Los nacionalizados en conformidad al N° 3° del artículo 10, tendrán opción a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización”. (CHILE. **Constituição Política da República do Chile, de 1980**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf.)

³⁴⁸ Constituição do Chile: “Artículo 13. Son ciudadanos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva. La calidad de ciudadano otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran. Los ciudadanos con derecho a sufragio que se encuentren fuera del país podrán sufragar desde el extranjero en las elecciones primarias presidenciales, en las elecciones de Presidente de la República y en los plebiscitos nacionales. Una ley orgánica constitucional establecerá el procedimiento para materializar la inscripción en el registro electoral y regulará la manera en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios en el extranjero, en conformidad con lo dispuesto en los incisos primero y segundo del artículo 18.16 Tratándose de los chilenos a que se refieren los números 2° y 4° del artículo

Verifica-se que apesar de apresentar condicionantes normativas, o Chile concede o direito do sufrágio aos imigrantes insertos ao território, revelando sua abertura quanto à inclusão de pessoas não naturalizadas à tomada de decisões com impacto coletivo. É de se realçar que, no Chile, o critério residencial é um pouco diferente do que usualmente se aplica nos demais países, porque se considera que o domicílio será contado a partir do momento em que o imigrante obtiver a autorização de residência temporária³⁴⁹, conforme explica o art. 174³⁵⁰ da *Ley nº 21.325/2021, de 11 de abril de 2021*, a chamada *nueva ley de migración y extranjería*”.

Sobre a previsão do direito ao sufrágio aos imigrantes, torna-se relevante apontar que no último plebiscito realizado no país, em 04 de setembro de 2022, havia 514.623 eleitores imigrantes não naturalizados no Chile, o que representa cerca de 3,4% do total de eleitores. Em 2020, havia 378.829 eleitores desse público para o Plebiscito Nacional, 414.920 em maio de 2021 e 449.919 em novembro de 2021³⁵¹. Em linhas gerais, significa dizer que o número de imigrantes não naturalizados decidindo politicamente nesse país está cada vez maior (o que notabiliza também que o voto não é a opção singular de participação política).

Em recente entrevista, a cientista política Victoria Finn chamou a atenção para o fato de que no Chile há maior índice de imigrantes do que de chilenos no exterior. Em suas respostas, refletiu sobre o pioneirismo chileno acerca da permissão do sufrágio às pessoas não naturalizadas em eleições municipais e nacionais e explicou que lá os imigrantes estão automaticamente inscritos nos processos eleitorais, mas muitos deles não sabem desse direito, ressaltando ainda que tal conquista não significa, necessariamente, inclusão política. Outro ponto importante consiste na reflexão por ela proposta de que o público não naturalizado, ao ter acesso ao sufrágio, age como se naturalizado fosse, ou seja, ambiciona o desenvolvimento

10, el ejercicio de los derechos que les confiere la ciudadanía estará sujeto a que hubieren estado avecindados en Chile por más de un año”. (CHILE. **Constituição Política da República do Chile, de 1980**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf.)

³⁴⁹ SERVICIO ELECTORAL DE CHILE (SERVEL). **El voto de los electores extranjeros en Chile**. 22 jul. 2022. Disponível em: <https://servel.cl/el-voto-de-los-electores-extranjeros-en-chile/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

³⁵⁰ *Ley nº 21.325/2021: “Artículo 174. Del avecindamiento. Para efectos de ejercer el derecho de sufragio de acuerdo a lo señalado por el artículo 14 de la Constitución Política de la República, el avecindamiento se contabilizará desde que el extranjero obtiene un permiso de residencia temporal”.* (CHILE. **Ley 21325, de 20 de abril de 2021**. *Ley de migración y extranjería*. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221315>.)

³⁵¹ SERVICIO ELECTORAL DE CHILE (SERVEL). **El voto de los electores extranjeros en Chile**. 22 jul. 2022. Disponível em: <https://servel.cl/el-voto-de-los-electores-extranjeros-en-chile/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

das políticas governamentais. Essa característica deve ser levada em consideração, porque transforma o papel do imigrante na sociedade³⁵².

A Colômbia promulgou a *Constitución Política de Colômbia* em 04 de julho de 1991, a qual consolida o Estado Social de Direito colombiano, organizado de forma unitária, descentralizada, com autonomia para os entes territoriais e mediante a democracia participativa (art. 1º)³⁵³. Além disso, importa registrar que essa norma constitucional assenta que o Estado promoverá as condições necessárias para que haja igualdade real e efetiva na sociedade, além de que adotará medidas a favor de grupos discriminados ou marginalizados (art. 13)³⁵⁴.

A Constituição da Colômbia apresenta características peculiares. Por exemplo, dedica um dispositivo próprio (art. 40) para garantir aos cidadãos o direito de participar da conformação, do exercício e do controle do poder político, ocasião em que detalha as formas a partir das quais o titular desse direito poderá exercê-lo (por meio do voto e da possibilidade de candidatar-se, assim como pelo direito de participar de plebiscitos, referendos, consultas populares e outras formas de participação democrática, além de outras previsões legais nesse sentido)³⁵⁵.

³⁵² WYL, Benjamin von. Chile é pioneiro em sufrágio de imigrantes. **Swissinfo**. 28 out. 2022. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/chile-%C3%A9-pioneiro-em-sufr%C3%A1gios-de-imigrantes/47994434>. Acesso em: 28 nov. 2022.

³⁵³ Constituição da Colômbia. “*Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁵⁴ Constituição da Colômbia. “*Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. (...)*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁵⁵ Constituição da Colômbia. “*Artículo 40. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática. 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas. 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley. 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas. 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley. 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em:

Outro aspecto interessante é que a norma constitucional dedica um título próprio para tratar “*de los habitantes y del territorio*”, no qual descreve que poderão ser naturalizadas aquelas pessoas não naturalizadas que solicitem e obtenham a carta de naturalização, de acordo com os parâmetros legais. Consoante a Constituição, os imigrantes também poderão se naturalizar, os latino-americanos e caribenhos residentes na Colômbia, desde que com a autorização do governo e de acordo com o princípio da reciprocidade, poderão ser inscritos como colombianos no município onde se estabelecerem. Por último, tal norma prevê que também poderão se naturalizar os membros dos povos indígenas que estejam em região de fronteira, igualmente em atenção ao princípio da reciprocidade e conforme a existência de tratados públicos (art. 96, Item 2)³⁵⁶.

A Constituição da Colômbia aduz que a cidadania será exercida por aqueles que atingirem os 18 anos de idade (art. 98, parágrafo)³⁵⁷, e, no artigo seguinte, de maneira clara, afere que a condição de cidadão é indispensável e precede o direito ao sufrágio, assim como para possibilitar o usufruto da capacidade eleitoral passiva e o desempenho de determinados cargos públicos (art. 99)³⁵⁸. O caráter peculiar dessa norma constitucional, sob a ótica do assunto pesquisado, atinge o ápice ao separar capítulo específico para abordar a temática “*De los extranjeros*”.

https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁵⁶ Constituição da Colômbia. “*Artículo 96. Acto Legislativo 01 de 2002, artículo 1. El artículo 96 de la Constitución Política quedará así: Son nacionales colombianos. (...) 2. Por adopción: a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción; b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y; c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁵⁷ Constituição da Colômbia. “*Artículo 98. La ciudadanía se pierde de hecho cuando se ha renunciado a la nacionalidad, y su ejercicio se puede suspender en virtud de decisión judicial en los casos que determine la ley. (...) Parágrafo. Mientras la ley no decida otra edad, la ciudadanía se ejercerá a partir de los dieciocho años*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁵⁸ Constituição da Colômbia. “*Artículo 99. La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción*”. (COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.)

Nesse ponto, o legislador constituinte esclarece que os imigrantes gozarão dos mesmos direitos civis que os colombianos, ressalvadas hipóteses legais, bem como deixa aberta a possibilidade de eventual lei vir a conceder às pessoas não naturalizadas o direito ao voto nas eleições e nas consultas populares em seara municipal ou distrital. A esse respeito, assegura o art. 100³⁵⁹:

Artículo 100. Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.

A *Ley nº 1.070/2006*, de 31 de julho de 2006, regulamenta o exercício do voto por parte dos imigrantes não naturalizados na Colômbia disposto na Constituição Federal, cuja redação permite, inclusive, que esses sujeitos exerçam não apenas o voto como manifestação de direito político nas eleições convencionais, mas também o assegura em relação à conselhos distritais, juntas administrativas locais/distritais e municípios em todo o território da Colômbia (art. 2º)³⁶⁰. O texto dessa norma orienta tal público a se inscrever no Registro Nacional do Estado Civil e atesta que o direito político para a pessoa não naturalizada poder votar em eleições e consultas distritais e municipais está condicionada ao cumprimento dos seguintes requisitos: ter visto de residente em conformidade com as normas que regulamentam a matéria, residir há pelo menos 5 anos ininterruptos na Colômbia, possuir Cartão de Imigrante de Residente (tradução literal), estar inscrito no respectivo Registro Eleitoral e não estar sujeito à impedimentos legais (art. 5º)³⁶¹. Ao final, a norma infraconstitucional

³⁵⁹ COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

³⁶⁰ *Ley nº 1.070/2006: "Artículo 2º. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de alcaldes Distritales y municipales, Concejos Distritales y municipales, y Juntas Administradoras Locales Distritales y municipales en todo el territorio Nacional". (COLÔMBIA. Ley 1.070, de 31 de julio de 2006. Reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871>. Acesso em: 30 nov. 2022.)*

³⁶¹ *Ley nº 1.070/2006: "Artículo 5º. Los extranjeros residentes en Colombia desde los dieciocho (18) años de edad cumplidos, están habilitados para votar en las elecciones y consultas populares Distritales y municipales cumpliendo los siguientes requisitos: a) Tener visa de residente de conformidad con las normas que regulen la materia; b) Acreditar como mínimo cinco (5) años continuos e ininterruptos*

colombiana equipara os imigrantes aos nacionais, ao assegurar que os imigrantes insertos no território têm os mesmos incentivos que os cidadãos colombianos (art. 6º)³⁶².

Recentemente, inclusive, surgiram dúvidas acerca da possibilidade de os imigrantes não naturalizados domiciliados na Colômbia poderem votar nas eleições presidenciais de 19 de junho de 2022³⁶³, ocasião em que vieram à tona esclarecimentos sobre a dicção do art. 100 da Constituição Federal do país, bem como a respeito da regulamentação infraconstitucional, dada pela *Ley nº 1.070/2006*, de que esse público não pode votar em eleições presidenciais e governamentais, mas que possui tal direito em relação à municípios e províncias.

A Constituição da República do Equador, em seu turno, foi promulgada em 28 de setembro de 2008 e instituiu um Estado constitucional republicano, essencialmente baseado na democracia, soberania, independência, no caráter descentralizado (art. 1º)³⁶⁴. O texto constitucional foi elaborado por uma Assembleia Constituinte quando da vigência do governo de Rafael Correa (2007- 2015) e levado a referendo popular³⁶⁵.

De acordo com a sua redação, podem adquirir a nacionalidade equatoriana as pessoas não naturalizadas que: tenham obtido a carta de naturalização; as pessoas não naturalizadas menores de idade adotadas por pai ou mãe nacional do Equador; indivíduos nascidos no exterior de pai ou mãe com nacionalidade equatoriana por

de residencia en Colombia; c) Poseer Cédula de Extranjería de Residente; d) Estar inscrito en el respectivo Registro Electoral; e) No estar incurso en las inhabilidades constitucionales y legales". (COLÔMBIA. **Ley 1.070, de 31 de julio de 2006**. Reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871>. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁶² *Ley nº 1.070/2006: "Artículo 6º. Los extranjeros residentes en Colombia, en uso de las facultades que la presente ley otorga, tendrán los mismos estímulos que los ciudadanos colombianos".* (COLÔMBIA. **Ley 1.070, de 31 de julio de 2006**. Reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871>. Acesso em: 30 nov. 2022.)

³⁶³ RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. **¿Los extranjeros residentes en Colombia pueden votar en las elecciones presidenciales?** 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.radionacional.co/actualidad/extranjeros-pueden-votar-en-elecciones-presidenciales-bajo-ley-1070>. Acesso em: 30 nov. 2022.

³⁶⁴ Constituição do Equador: "Art. 1. *El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)*". (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdpa.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁶⁵ PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; MEDICI, Alejandro Marcelo; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona (Coord.). Novo Constitucionalismo latino-americano I. In: **IX CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2018, p. 12. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/5d6x83my/86bwk4w9/ZPSBA656VC9bdEuK.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

derivação, enquanto são menores de idade; pessoas que contraíam o matrimônio ou mantenham união estável com pessoa nacional do país e, ainda, aquelas pessoas que obtenham a nacionalidade equatoriana por ter prestado serviços relevantes no território com o empenho de esforço pessoal (art. 8º)³⁶⁶.

No que concerne aos sujeitos não naturalizados, em particular, a norma constitucional fixou, no art. 9º³⁶⁷, que terão os mesmos direitos e os mesmos deveres que os equatorianos, por vínculo primário de nacionalidade. Esse ponto, ainda, é ratificado na dicção do art. 11³⁶⁸, quando aduz em seu segundo item que “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”³⁶⁹. A intenção de assentar a igualdade em comento pode ser observada à luz do capítulo quinto da *Constitución de la República del Ecuador* (também chamada de *Constitución de Montecristi*), voltada para a matéria dos direitos de participação.

Nesse assunto, o legislador constituinte prevê que os equatorianos e as equatorianas - excluindo-se, nesse dispositivo, as pessoas não naturalizadas e os apátridas - têm direito de eleger e de se candidatar, de participar dos assuntos de interesse público, apresentar projetos de iniciativa popular, serem consultados, fiscalizar atos do poder público, revogar eventualmente mandatos que tenham conferido a autoridades democraticamente eleitas, desempenhar atividades e funções públicas por mérito em sistema de seleção transparente, includente, democrático e equitativo, com igualdade de oportunidades e, por fim, têm direito a integrar partidos

³⁶⁶ Constituição do Equador: “Art. 8. Son ecuatorianas y ecuatorianos por naturalización las siguientes personas: 1. Las que obtengan la carta de naturalización. 2. Las extranjeras menores de edad adoptadas por una ecuatoriana o ecuatoriano, que conservarán la nacionalidad ecuatoriana mientras no expresen voluntad contraria. 3. Las nacidas en el exterior de madre o padre ecuatorianos por naturalización, mientras aquéllas sean menores de edad; conservarán la nacionalidad ecuatoriana si no expresan voluntad contraria. 4. Las que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una ecuatoriana o un ecuatoriano, de acuerdo con la ley. 5. Las que obtengan la nacionalidad ecuatoriana por haber prestado servicios relevantes al país con su talento o esfuerzo individual. (...)”. (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁶⁷ Constituição do Equador: “Art. 9. Las personas extranjeras que se encuentren en el territorio ecuatoriano tendrán los mismos derechos y deberes que las ecuatorianas, de acuerdo con la Constitución.” (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁶⁸ Constituição do Equador: “Art. 11. El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...). 2. Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁶⁹ Traduzindo: todas as pessoas são iguais e gozam dos mesmos direitos, deveres e oportunidades.

e movimentos políticos, filiar-se, retirar-se livremente e participar de todas as decisões a serem adotadas (art. 61)³⁷⁰.

Em continuação, expôs que aquelas pessoas que podem gozar dos direitos políticos, o exercem de modo universal, igual (entre si), direto, secreto e seguindo as balizas normativas de que o voto é obrigatório para maiores de 18 anos de idade, bem como que é facultativo para pessoas entre 16 e 18 anos de idade, para maiores de 65 anos de idade, nacionais que moram no exterior, integrantes das Forças Armadas, para a Polícia Nacional e para as pessoas com deficiência (art. 62)³⁷¹. O amadurecimento da norma se revela quando a Constituição do Equador separa um dispositivo para tratar do direito político de votar³⁷² em relação aos equatorianos que estão fora do país, assim como para dispor sobre os imigrantes não naturalizados que estão no território.

De acordo com esse artigo, terão direito ao voto as pessoas não naturalizadas que estão morando regularmente no Equador há pelo menos 5 anos (art. 63)³⁷³. Sobre

³⁷⁰ Constituição do Equador: “Art. 61. Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos. 2. Participar en los asuntos de interés público. 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa. 4. Ser consultados. 5. Fiscalizar los actos del poder público. 6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular. 7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional. 8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten. (...)”. (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁷¹ Constituição do Equador: “Art. 62. Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad”. (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)

³⁷² Sobre o assunto, convém referenciar trecho do artigo escrito por Jacques Paul Ramírez Gallegos, em que se esclarece claramente que os direitos políticos não eram extensíveis no passado aos emigrantes equatorianos e aos imigrantes insertos no país: “La Constitución de Montecristi, comparada con las anteriores cartas constitucionales, incluye por primera vez en la historia varios artículos a lo largo de su texto sobre la temática de movilidad humana”. (GALLEGOS, Jacques Paul Ramírez. *Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero*. In: **Foro internacional**, Ciudad de México, v. 58, n. 4, oct./dic., 2018. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2018000400755. Acesso em: 01 dez. 2022.)

³⁷³ Constituição do Equador: “Art. 63. Las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior tienen derecho a elegir a la Presidenta o Presidente y a la Vicepresidenta o Vicepresidente de la República, representantes nacionales y de la circunscripción del exterior; y podrán ser elegidos para cualquier cargo. Las personas extranjeras residentes en el Ecuador tienen derecho al voto siempre que hayan

o assunto, válido citar o pensamento de Jacques Paul Ramírez Gallegos acerca da temática³⁷⁴:

En la última década, este sistema-Estado ha ido modelando cada vez más su carácter transnacional, algo que también proviene de las presiones del sistema-mundo, pero, sobre todo, de la dinámica propia y la impronta del gobierno por incorporar en la vida política a varios actores ya señalados líneas arriba, entre los que descuellan los migrantes. (...)

De toda esta reconfiguración de los espacios gubernamentales y del aparataje estatal desplegado para con los migrantes, el tema del voto migrante que aquí se analiza es uno de los elementos más visibles del transnacionalismo político y de la nueva cara del Estado. (...)

Si bien el sufragio migrante surgió como bandera de lucha de una organización de migrantes a finales de los noventa (Federación de Ecuatorianos en el exterior) y fue incorporado en la anterior Constitución, cobró mayor interés en los debates parlamentarios al iniciar el nuevo siglo y quedó estipulado en la Constitución del 2008 y normado en la ley Orgánica Electoral, el Código de la Democracia del 2009 y la ley Orgánica de Movilidad Humana del 2017.

Em tradução, o articulista reflete que desde os anos de 1990 o Equador vem experimentando mudanças decorrentes de movimentos de indígenas e de imigrantes em vários aspectos, com realce para as transformações de caráter transnacional e, em específico, relacionadas ao voto (no caso, pelos não naturalizados). No Equador, como visto, o imigrante não naturalizado pode votar, inclusive, no âmbito nacional, conforme normas específicas delimitadas pelo *Consejo Nacional Electoral (CNE)*.

O direito de pessoas não naturalizadas acessarem o voto no Equador não é fruto de pressões internas provocadas por imigrantes ou por grupos políticos, mas na realidade advém do reconhecimento dos direitos eleitorais aos imigrantes, uma decorrência lógica a partir da visualização de outros países assentindo tal direito em seus respectivos ordenamentos jurídicos internos³⁷⁵. Revela, então, a desnecessidade de se chegar ao ápice da supressão de direito político - de votar - aos

*residido legalmente en el país al menos cinco años". (EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998.** Disponível em: <https://pdpa.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.)*

³⁷⁴ GALLEGOS, Jacques Paul Ramírez. *Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero*. In: **Foro internacional**, Ciudad de México, v. 58, n. 4, oct./dic., 2018. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2018000400755. Acesso em: 01 dez. 2022.

³⁷⁵ PEDROZA, Luicy; PALOP, Pau; HOFFMANN, Bert. *Emigrant policies in latin america and the caribbean*. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2016, p. 174-175. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/53972/ssoar-2016-pedroza_et_al-Emigrant_Policies_in_Latin_America.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-pedroza_et_al-Emigrant_Policies_in_Latin_America.pdf. Acesso: 01 dez. 2022.

imigrantes ao ponto de culminar em insurgências e manifestações reais para o amadurecimento normativo.

A Constituição da República Cooperativa da Guiana, de 06 de outubro de 1980 (revisada em 2016), institui uma comunidade republicana baseada na democracia, cujo art. 59 prevê a possibilidade de qualquer pessoa votar em uma eleição se for maior de 18 anos de idade, se for cidadão da Guiana ou da *Commonwealth (comunidade)*³⁷⁶. Em complementação, o art. 159 da norma constitucional assevera que, para ser eleitor, o indivíduo deve estar registrado oficialmente como eleitor, desde que não seja declarado insano ou incapaz judicialmente de acordo com as normas da Guiana.

Em outras palavras, quer dizer que a legislação reservou aos cidadãos da Guiana o direito político de exercer a capacidade eleitoral ativa, negando-o aos imigrantes insertos em seu território. Tal comportamento normativo indica que não há coesão com o direito à igualdade entre as pessoas, nem mesmo social e efetiva aplicabilidade democrática sob o ponto de vista em que se debruça essa pesquisa. Nesse ponto, verifica-se que a Constituição da Guiana não é coerente com o atual contexto global de crescente intensificação dos fluxos migratórios, assim como não é em relação ao compromisso democrático entabulado na própria norma constitucional.

De acordo com dados recentes (2020), a Guiana finalizou o ano de 2020 com 784.677 habitantes, possuindo população imigrante estimada em 31,2 mil pessoas³⁷⁷³⁷⁸ (aproximadamente 3,98% da população total), revelando inapropriada a visão constitucional do país. Frise-se que o quantitativo de pessoas não naturalizadas em determinado território não é determinante para a discussão sobre a concessão do direito político de votar aos imigrantes despidos de nacionalidade da Guiana, porque esse direito deve ser reconhecido de imediato, mas, ilustra-se estatisticamente o dado

³⁷⁶ Constituição da Guiana: “Art. 59. *Subject to the provisions of article 159, every person may vote at an election if he is of the age of eighteen years or upwards and is either a citizen of Guyana or a Commonwealth citizen domiciled resident in Guyana*”. Em tradução livre, o dispositivo indica que, em conjunto ao que dispõe no art. 159, toda pessoa pode votar desde que possua a partir de 18 anos de idade e for cidadão da Guiana ou de Commonwealth, domiciliado e residente na Guiana. O art 159 citado, versa: “159. (1) *No person shall vote at an election unless he or she is registered as an elector (...)*.” (GUIANA. **Constituição da República Cooperativa da Guiana, de 1980**. Disponível em: <https://parliament.gov.gy/constitution.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.)

³⁷⁷ ONU DAES. *Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020*. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=604. Acesso em: 04 dez. 2022.

³⁷⁸ COUNTRYMETERS. **População da Guiana**. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Guyana>. Acesso em: 04 dez. 2022.

para fins de melhor compreensão e análise acerca do comportamento normativo desse país.

A República do Suriname teve sua Constituição promulgada em 30 de setembro de 1987, sob a égide da soberania popular e da garantia dos direitos e das liberdades individuais (art. 1º)³⁷⁹. Consoante essa norma constitucional, fixou-se que determinados assuntos seriam regulados por normas de natureza infraconstitucional, como por exemplo, com relação ao processo de naturalização, a possibilidade de imigrantes serem nomeados em repartições públicas, suas respectivas admissões, expulsões e regras de extradição (art. 3º)³⁸⁰.

A redação constitucional preconiza que os membros da Assembleia Nacional serão eleitos pelo voto de residentes surinameses e a partir de 18 anos de idade (art. 57)³⁸¹. Ocorre que a seção destinada à política democrática não contemplou a temática do voto em relação às pessoas não naturalizadas que habitam o território. Dessa forma, o Suriname não só foi omissivo quanto à existência de deliberação constitucional acerca da capacidade eleitoral ativa para pessoas não naturalizadas, como também não possui norma infraconstitucional que tenha permitido tal direito aos imigrantes não naturalizados.

Importante frisar que aqui se reconhece que o legislador constituinte tratou da capacidade eleitoral passiva, e isso significa a concessão de direitos políticos aos imigrantes, ainda que de forma parcial e negativa no que concerne ao debate objeto de análise dessa pesquisa: a análise jurídica sobre o direito político de imigrantes regularmente insertos nos territórios exercerem o direito político de votar.

³⁷⁹ Constituição do Suriname. “Article 1. 1. The Republic of Suriname is a democratic State based on the sovereignty of the people and on respect for and the guarantee of fundamental rights and liberties”. (SURINAME. **Constituição da República do Suriname, de 1987**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_sur_const.pdf.)

³⁸⁰ Constituição do Suriname. “Article 3. 1. It shall be determined by law who is a Surinamese citizen and who is a resident. 2. Naturalization shall be regulated by law. 3. All Surinamese citizens shall be allowed access into Suriname and are free to travel and to reside within Suriname, except in the cases as defined by law. 4. All Surinamese citizens shall be eligible for appointment to any public office without discrimination. 5. The law shall determine to which public offices foreigners can be appointed. 6. The admission of foreigners and their expulsion shall be regulated by law. 7. The law shall determine the rules with regard to the extradition of foreigners; extradition can only be effected on the basis of a treaty and in the manner determined by law”. (SURINAME. **Constituição da República do Suriname, de 1987**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_sur_const.pdf.)

³⁸¹ Constituição do Suriname. “Article 57. 1. The members of the National Assembly shall be elected directly by residents having Surinamese nationality and having reached the age of eighteen years”. (SURINAME. **Constituição da República do Suriname, de 1987**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_sur_const.pdf.)

Para fins de reflexão, estatísticas relativas ao ano de 2020 apontam que o Suriname registrou cerca de 47,8 mil imigrantes não naturalizados em seu território, ao passo que, ao final desse ano, havia 584.013 habitantes, o que revela que cerca de 8,19% da população é composta por imigrantes não equatorianos. Notabiliza-se, pois, a incoerência jurídica de se anunciar como república democrática ao passo que suprime o direito político de pessoas não naturalizadas e domiciliadas participarem ativamente das eleições via voto³⁸².

No Peru, a Constituição Política entrou em vigência em 31 de dezembro 1993 e desde então estão postos na norma alguns direitos fundamentais da pessoa humana, como o direito à igualdade jurídica, em que ninguém será discriminado por motivo de origem, raça, sexo, idioma, religião ou qualquer outra motivação (art. 2º)³⁸³. A norma constitucional institui que para obter a cidadania peruana é necessário ter 18 anos e a inscrição eleitoral (art. 30)³⁸⁴, além de que dedica um dispositivo para abordar a participação cidadã em assuntos públicos. No citado dispositivo, assegura-se aos cidadãos o direito de participar das matérias públicas, por exemplo, via referendo e iniciativa legislativa, assim como de eleger livremente seus representantes (art. 31)³⁸⁵.

Na realidade, a Constituição Política do Peru não trata dos direitos políticos das pessoas não naturalizadas, o que inclui possíveis diretrizes a respeito do direito de votar de imigrantes. Entretanto, a matéria foi dirimida por meio da *Ley de*

³⁸² ONU DAES. *Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020*. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=604. Acesso em: 04 dez. 2022.

³⁸³ Constituição do Peru: “*Artículo 2. Derechos fundamentales dela persona. Toda persona tiene derecho: (...) 2. A la igualdad ante a ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, reoligión, pinión, condición económica o de cualquiera otra índole. (...)*”. (PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.)

³⁸⁴ Constituição do Peru: “*Artículo 30. Requisitos para la ciudadanía. Son ciudadanos los peruanos mayores de dieciocho años. Para el ejercicio de la ciudadanía se requiere la inscripción electoral*”. (PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.)

³⁸⁵ Constituição do Peru: “*Participación ciudadana en asuntos públicos. Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las codiciones y procedimientos determinados por ley orgánica*”. (PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.)

Elecciones Municipales nº 26.864, de 26 de setembro de 1997³⁸⁶, em que se considerou que a participação, efetivamente, é um pilar da democracia:

Artículo 7. Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir y ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente. Para ejercer este derecho, el extranjero se identifica con su respectivo carné de extranjería.

Em síntese, no Peru as pessoas não naturalizadas com mais de 18 anos de idade e desde que residam há mais de 2 anos consecutivos antes da eleição e estejam regularmente inscritos no *Registro Electoral Extranjero* poderão votar em eleições municipais ao serem identificados pelo Cartão de Imigração (exceto nos municípios fronteiriços).

Com relação às últimas eleições realizadas, inclusive, em 02 de outubro de 2022, veiculou-se a informação de que havia 24,7 milhões de peruanos³⁸⁷ com registro eleitoral aptos a votar, assim como mais de 1,5 milhão de imigrantes não naturalizados residindo no território peruano e o registro eleitoral de apenas 153 imigrantes não naturalizados com interesse em participar das eleições³⁸⁸. Esses dados revelam ser um número ainda pequeno de imigrantes buscando o registro eleitoral, mas também comprova o acesso democrático e a inclusão deles no seio comunitário por meio da escolha de seus representantes políticos.

O número de pessoas não naturalizadas que se registram para participar da escolha dos representantes a nível local no Peru tem se intensificado ao longo das últimas eleições. O Perfil Eleitoral das Eleições Municipais e Regionais referente ao pleito de 2022 foi descrito em maio deste ano, no qual mencionou-se a citada quantidade de imigrantes inscritos para participar das eleições municipais (e não regionais), de acordo com o qual esse quantitativo de imigrantes pertence a 12 nacionalidades diferentes, sendo a maioria da Venezuela (126) e demais votantes de

³⁸⁶ PERU. **Ley nº 26864**. *Ley de Elecciones Municipales*. 13 out. 1997. Disponível em: <https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley%20N%C2%B0%2026864%20Ley%20de%20elecciones%20municipales.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2022.

³⁸⁷ PERÚ21. **Cómo es la participación de los extranjeros en las elecciones 2022, ¿pueden votar?** 15 jul. 2022. Disponível em: <https://peru21.pe/peru/como-es-la-participacion-de-los-extranjeros-en-las-elecciones-2022-pueden-votar-elecciones-peru-nnda-nnlt-noticia/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

³⁸⁸ GESTIÓN. **Elecciones 2022: ¿Los extranjeros en Perú pueden votar el 2 de octubre?** 24 jul. 2022. Disponível em: <https://gestion.pe/peru/conoce-si-los-extranjeros-pueden-votar-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2022-elecciones-peru-nnda-nnlt-noticia/?ref=gesr>. Acesso em: 04 dez. 2022.

outros países. A densa maioria dos inscritos estão registrados para exercer a capacidade eleitoral ativa na região de Lima³⁸⁹.

A análise pormenorizada dos ordenamentos jurídicos dos Estados que integram o Mercosul, bem como dos seus associados, foi sistematizada comparativamente na tabela a seguir:

Tabela 6 - Requisitos para exercício da capacidade eleitoral ativa pelos imigrantes não naturalizados nos países do Mercosul (exceto Brasil) e membros associados.

Estados Membros do Mercosul (exceto Brasil)	Constituição Federal	Normas Infraconstitucionais	Requisito(s) para o exercício da Capacidade Eleitoral Ativa por parte de Imigrantes Não Naturalizados
Argentina	Constituição Federal (22 de agosto de 1994) Artigos nsº: 14, 16, 20, 25, 37, 75 e 125;	Código Eleitoral Ley n. 19.945/1983 (18/08/1983) Artigo nº: 1º; Lei de Migrações Ley nº 25.851/2004 (20/01/2004) Artigos nsº: 4º, 5º e 11; Lei de Cidadania e Naturalização Ley nº 346/1989 (01/10/1869) (e atualizações pelas Leys nº 16.801,	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: províncias; A CF/94 não apresenta requisitos para que o imigrante não naturalizado possa exercer o direito político de votar, mas também <i>não veda tal possibilidade</i>. Preconizou o sufrágio universal (art. 37); O <i>Código Eleitoral</i> define como eleitores os nacionais e os naturalizados, salvo inabilitações previstas em lei; A <i>Lei de Migrações</i>, mais atualizada, garante que o <i>Estado argentino facilitará a consulta ou participação dos imigrantes em decisões coletivas</i> (art. 11); A <i>autonomia das províncias permite a edição de atos normativos que regulamentem o direito de votar das pessoas não naturalizadas</i> (art. 125, CF/94);

³⁸⁹ LIMA. Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. **Análisis del padrón electoral de las ERM 2022. Elecciones Regionales y Municipales - ERM 2022..** Maio 2022. Disponível em: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b9530228-3daf-43c0-af8c-1ad4154e48a1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

		20.835, 24.533, 24951, 26774 e o Decreto n. 70/2017) Artigosnsº: 2º e 8º;	Existem os critérios para a naturalização do imigrante, caso deseje; Há províncias que permitem o direito ao voto por parte de imigrantes não naturalizado;
Paraguai	Constituição Federal (20 de junho de 1992) Artigos nsº: 1º, 3º, 41, 46, 117, 118, 120, 148 e 152;	Código Eleitoral Ley nº 834/1996 (14/04/1996) Artigos nsº: 1º, 2º, 3º, 89, 90, 91, 92, 93, 94 e 95; Ley nº 6.951/2022 Inscrição Automática no Registro Cívico (17/08/022) Artigos nsº: 2º e 3º; Lei de Migração Ley nº 6.984/2022 (18/10/2022) Artigo nº: 15;	SÍNTESE: - Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; - Âmbito: municipal; A CF/92 reserva à norma infraconstitucional a regulação da temática migratória (art. 41) e aos cidadãos o direito de participar de assuntos públicos (art. 117); A CF/92 institui como eleitores os cidadãos domiciliados no território e acima de 18 anos de idade (art. 120); Apesar disso, assenta que os imigrantes não naturalizados regularmente residentes poderão votar em eleições municipais (art. 120); O <i>Código Eleitoral</i> define como eleitores imigrantes a partir de 18 anos de idade e com residência regular (arts. 89 a 94). Como requisito, requer que o eleitor esteja inscrito no Registro Cívico Permanente (art. 90); A <i>Lei de Migrações</i>, mais atualizada, reafirma o direito dos imigrantes residentes definitivamente terem direito ao voto em eleições municipais (art. 15);
Uruguai	Constituição Federal (1967 e alterações de 26/11/1989, 26/11/1994, 8/12/1996 e 31/10/2004) Artigos nsº: 8º, 75, 77, 78, 80, e 82;	Lei de Registro Cívico Nacional Ley nº 7.690/1924 (10/01/1924) Artigos nsº: 1º, 78; Lei de Registro Cívico Nacional (atualizada com algumas modificações) Ley nº 17.690/2003 (21/09/2003)	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal, regional e nacional; A CF/67 (e atualizações) reserva aos cidadãos o direito de serem eleitores (art. 77) e também assegura o sufrágio às pessoas não naturalizadas, desde que tenham boa conduta, família constituída no país, capital ou bens, exerçam ciência, arte ou atividade industrial e tenham residência habitual há pelo menos 5 anos no Uruguai (art. 78); A Lei do Registro Cívico Nacional (<i>Ley nº 7.690/1924</i>)

		Íntegra da norma, não foram especificados dispositivos;	sistematiza o conjunto de pessoas aptas a votar; A Lei do Registro Cívico Nacional (atualizações conferidas pela <i>Ley nº 17.690/2003</i>);
Venezuela	Constituição Federal (15 de dezembro de 1999) Artigos nº: 4º, 10, 20, 21, 33, 39, 62, 63, 64;	Ley Orgânica de Registro Civil (15/09/2009) Artigos nº: 2º, 4º;	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal e regional; A <i>CF/99</i> reserva a cidadania aos venezuelanos (art.39) e concede a eles o direito de participar politicamente de assuntos públicos (art. 62); Prevê como eleitores os cidadãos acima de 18 anos de idade e não sujeitos à interdição civil ou inabilitação política, assim como deixa expresso o direito de imigrantes não naturalizados votarem em eleições paroquiais, municipais e estaduais (art. 64);
Estados Associados ao Mercosul	Constituição Federal	Normas Infraconstitucionais	Requisito(s)
Bolívia	Constituição Federal (07 de fevereiro de 2009) Artigos nº: 1º, 3º, 8º, 11, 14, 26, 27 e 142;	Código Eleitoral da Bolívia (25 de junho de 1999) Artigos nº: 7º, 93;	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal; - A <i>CF/09</i> permite às pessoas não nacionalizadas o direito de votar nas eleições municipais (art. 27); - O <i>Código Eleitoral da Bolívia</i> também contempla a matéria e determina que, para tanto, faz-se necessário que o imigrante resida no país há mais de 3 anos ininterruptamente (podendo ser reduzido para 2 anos em havendo o cumprimento de requisitos legais) (art. 93);

Chile	Constituição Federal (08 de agosto de 1980) Artigos nsº: 13 e 14;	Nova Lei de Migração do Chile Ley nº 21.325/2021 (11/04/2021) Artigo nº: 174;	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal; - A <i>CF/80</i> afirma que os imigrantes residentes no país há mais de 5 anos poderão votar (arts. 13 e 14); - A <i>Nova Lei de Migração do Chile</i> pontua que o critério de residência será aferido a partir do momento em que o sujeito não naturalizado obtiver a autorização de residência temporária (art. 174);
Colômbia	Constituição Federal (04 de julho de 1991) Artigos nsº: 1º, 13, 40, 96, 98, 99 e 100;	Lei de que Regulamenta o Exercício do Voto por parte de Imigrantes Ley nº 1.070/2006 (31/07/2006) Artigos nsº: 2º, 5º e 6º;	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem (além de outras formas de participação em temáticas de ordem coletiva); Âmbito: municipal; A <i>CF/91</i> assegura aos cidadãos o direito de participar da conformação, do exercício e do controle do poder político (art. 40); Sobre direitos políticos, a norma constitucional reservou-os aos nacionais, mas esclareceu ser possível a fruição do direito de votar em eleições municipais por parte dos imigrantes, desde que residentes na Colômbia e regularmente inscritos no Registro Nacional do Estado Civil (art. 100); A <i>Ley nº 1.070/2006</i> permite, além do voto, que os imigrantes possam emitir suas opiniões em conselhos distritais, juntas administrativas locais/distritais e nos municípios (art. 2º); Essa lei também regulamenta a inscrição no Registro Nacional do Estado Civil;
Equador	Constituição Federal (28 de setembro de 2008) Artigos nsº: 1º, 8º, 9º, 11, 61, 62 e 63;	-	SÍNTESE: Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal, regional e nacional; A <i>CF/08</i> assegura que os imigrantes terão os mesmos

			direitos e deveres das pessoas naturalizadas e que serão iguais também em termos de oportunidades (arts. 9º e 11); O art. 61 reserva aos nacionais o direito de votar e o art. 63 preconiza que os indivíduos não naturalizados poderão votar no país desde que domiciliados há pelo menos 5 anos;
Guiana	Constituição Federal (06 de outubro de 1980) Artigos nsº: 59 e 159;	-	<u>SÍNTESE:</u> Não permite o direito de imigrantes não naturalizados votarem, apenas aos naturalizados. A CF/80 garante aos cidadãos o direito de votar, desde que acima de 18 anos de idade e que estejam registrados oficialmente como eleitores (art. 159);
Suriname	Constituição Federal (30 de setembro de 1987) Artigos nsº: 1º, 3º, 57, 58 e 59;	-	<u>SÍNTESE:</u> Não permite o direito de imigrantes não naturalizados votarem, apenas aos naturalizados. A CF/80 reserva o voto aos nacionais, desde que possuam a partir de 18 anos de idade (art. 57); A norma constitucional não contempla a capacidade eleitoral ativa em relação aos imigrantes;
Peru	Constituição Federal (31 de dezembro de 1993) Artigos nsº: 2º, 30 e 31;	Ley de Elecciones Municipales Lei nº 26.864 (26/09/1997) Artigo nº: 7º;	<u>SÍNTESE:</u> Permite o direito de imigrantes, naturalizados e não naturalizados votarem; Âmbito: municipal; A CF/93 não trata dos direitos políticos relativamente às pessoas não naturalizadas insertas no território; A matéria está regulamentada pela Lei nº 26.864/97, segundo a qual imigrantes a partir de 18 anos de idade, residentes há mais de 2 anos consecutivos (antes da eleição) e inscritos no Registro Eleitoral Estrangeiro, podem votar (art. 7º).

A pesquisa dos ordenamentos jurídicos dos Estados que integram o Mercosul e, em particular, dos membros associados, quanto ao modo como se comportam em relação à concessão de direitos políticos de votar aos imigrantes permite refletir sobre os processos democráticos nesses países. Em um primeiro momento, é preciso ter em mente que as democratizações não foram idênticas e que os processos constituintes também seguiram características próprias, ainda que com vistas à instauração da ordem democrática.

Sobre esse ponto, Gerardo Pisarello faz observação interessante ao asseverar que os processos constituintes não apresentam como elemento uníssono a participação do povo, nem mesmo têm como característica comum a soberania popular. A esse respeito, desenvolveu uma teoria de que existem 3 processos constituintes democratizadores: a) a primeira geração, composta por estruturas democráticas no continente norte-americano; b) a segunda geração do constitucionalismo, calcada na transição da concepção liberal para a social, em termos constitucionais e, por último, c) a ideia de constitucionalismo plural, tendo em vista que foi protagonizada por países que têm peculiaridades decorrentes de suas próprias características, como o Brasil, a Colômbia e outros³⁹⁰.

Refletindo os processos constitucionais ao longo dos últimos 30 anos, Pedro Henrique Gallotti Kenicke expôs que apenas Suriname, Peru e Chile mantiveram as suas constituições (ainda que reformadas em anos posteriores), e que tais representavam o regime de exceção que estava vigente à época. Além disso, muito bem observou a principal constatação dessa pesquisa após análise comparativa: embora os países tenham passado por processos democratizadores, nem todos contaram com a sincronia democrática em relação ao direito de inserir politicamente os imigrantes não naturalizados e regulares em seus territórios com relação ao direito de votar³⁹¹.

Sabe-se que no Brasil os imigrantes são inalistáveis e, diante do exposto, confirmou-se que a Guiana e o Suriname apresentam o comportamento paradoxal de

³⁹⁰ PISARELLO, Gerardo. **Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática**. Madrid: Trotta, 2014, p. 48-70.

³⁹¹ KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Os direitos políticos do migrante internacional no constitucionalismo sul-americano. In: **Cadernos da Escola de Direito**, v. 2, n. 23, p. 72-91, 9 nov. 2016, p. 88-89. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrazil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/3006>. Acesso em: 10 jun. 2022.

se firmarem constitucionalmente sob a democracia, ao passo que não o são diante da vedação constitucional de acesso dos imigrantes ao voto.

Pertine ilustrar, a título de elucubração, o atual contingente de imigrantes em cada um desses países, além da população existente neles³⁹², também em 2020, haja vista a intenção de correlacionar o quantitativo populacional o índice de imigrantes no mesmo ano³⁹³, apresentando, na mesma tabela, outra coluna com a formulação de percentuais que indicam a população de imigrantes nos respectivos territórios analisados³⁹⁴. Salienta-se que os dados relativos aos imigrantes abaixo descritos não definem precisamente aqueles que são ou não naturalizados, servindo apenas de parâmetro para que seja possível visualizar melhor o quantitativo de imigrantes existentes nesses espaços geográficos. Em vermelho, foram destacados os países que vedam o voto aos imigrantes não naturalizados.

Tabela 7 - Dados sobre população total, índice de imigração e percentual de imigrantes nos países do Mercosul (exceto Brasil) e associados.

Estados Membros do Mercosul (exceto Brasil)	População Total (2020)	Índice de Imigração (2020)	Percentual de Imigrantes de Acordo com a População Total Verificada
Argentina	44.989.360	2,3 milhões	5,11%
Paraguai	7.088.825	169,6 mil	2,39%
Uruguai	3.467.762	108,3 mil	3,12%
Venezuela	28.475.668	1,3 milhões	4,56%
Estados Associados ao Mercosul	População Total (2020)	Índice de Imigração (2020)	Percentual de Imigrantes de Acordo com a População Total Verificada
Bolívia	11.593.502	164,1 mil	1,41%
Chile	19.034.571	1,6 milhões	8,40%

³⁹² Os dados sobre o contingente populacional no ano de 2020 foram extraídos do site Countrymeters. (COUNTRYMETERS. **População no mundo e países**. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt>.)

³⁹³ Os dados remontam ao ano de 2020, por serem as informações mais atualizadas da plataforma até o momento da escrita do trabalho. (ONU DAES. *Portal de datos sobre migración. Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020*. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=604. Acesso em: 10 dez. 2022.)

³⁹⁴ Os percentuais de imigrantes descritos na última coluna foram gerados por meio da realização de cálculos de regra de três simples.

Colômbia	50.612.648	1,9 milhões	3,75%
Equador	17.509.095	784,8 mil	4,48%
Guiana	784.677	31,2 mil	3,97%
Suriname	584.013	47,8 mil	8,18%
Peru	32.742.415	1,2 milhões	3,66%

Fonte: A autora, 2022.

A tabela mostra que os países com maior percentual de imigrantes em comparação com o total da população são, em ordem decrescente, Chile (8,4%), Suriname (8,18%), Argentina (5,11%), Venezuela (4,56%), Equador (4,48%), Guiana (3,97%), Colômbia (3,75%), Peru (3,66%), Uruguai (3,12%), Paraguai (2,39%) e Bolívia (1,41%). Constata-se que os países que vedam que imigrantes não naturalizados votem, quais sejam, Suriname e Guiana (e o Brasil, que como dito anteriormente, será tratado separadamente no quinto capítulo), estão na segunda e sexta posição em relação ao maior percentual de imigrantes em comparação à população total, considerando-se o ano de 2020.

Outros 9 países com percentuais variados, de 8,4% (Chile) a 1,41% (Bolívia) admitem o exercício do voto aos imigrantes que não se naturalizaram e residem em seus respectivos territórios. Isso revela que os ordenamentos jurídicos desses países compreendem como possível incluir esse grupo de pessoas ao rol da democracia representativa, em que eles têm possibilidade de escolher os representantes políticos, seja na alçada provincial, municipal, estadual ou nacional.

Não se trata de buscar um patamar numérico a partir do qual se justifique a adoção ou a reanálise do ordenamento jurídico em prol da concessão do direito de votar ao grupamento estudado, mas de observar quantitativamente as pessoas que vivem silenciadas pela supressão do direito de escolher seus representantes e manifestar, por meio do voto, suas convicções e desejos de representação diante de coletividade onde vivem.

Outro aspecto expressivo e que deve ser avaliado compreende a questão do requisito adotado por parte significativa dos países analisados quanto à residência fixa por determinado período de tempo no Estado para que seja possível o exercício do voto por parte do imigrante. Os países que deferem o direito de os imigrantes não naturalizados votarem acabam exigindo esse requisito ante a necessidade de

constatar a existência real de vínculo entre o Estado e o indivíduo que deseja exercer a chamada capacidade eleitoral ativa.

Aliás, a exigência de residência fixa (e, mesmo, ininterrupta) por determinado lapso temporal não configura o estabelecimento de nova distinção, tampouco propõe desigualdade ou tratamento diferenciado entre imigrantes. O Estado tem o direito de obter informações quanto à existência de imigrantes em seu território que residem regularmente e almejam votar para participar democraticamente da escolha dos representantes políticos responsáveis pela governabilidade do local onde habitam.

Esse ponto, naturalmente, poderia levar à discussão sobre a existência de imigrantes irregulares no território e a possível segregação desse grupo ao se instituir a exigência de comprovante sobre residência fixa há determinado período. Entretanto, há de se sopesar que a exigência citada seria incidente apenas para os imigrantes que pretendem votar, ou seja, que acionarem as instâncias administrativas do governo para providenciar o exercício de tal direito, sem prejuízo, coação ou supressão de direitos às pessoas que não buscarem tal direito. A situação migratória, inclusive, é dirimida na grande parte dos países por meio de norma infraconstitucional, que geralmente prevê procedimentos e sanções para imigrantes em situação irregular, isto é, a irregularidade de pronto já não é admitida nos ordenamentos jurídicos.

Além disso, houve a sistematização crescente dos direitos humanos em perspectiva internacional e, desde a década de 1980, a democracia se expandiu, com perspectiva futura de garantir ao máximo o acesso igualitário e participativo da sociedade das decisões coletivas, o que deve ser levado em consideração nessa análise³⁹⁵. As normas constitucionais e infraconstitucionais dos países estudados demonstram a pretensão de zelar pelos direitos humanos, assim como de atender as diretrizes de democracia representativa (e participativa) valorizadas internacionalmente³⁹⁶.

³⁹⁵ THORNHILL, Chris. O direito internacional e o futuro da democracia. In: **Revista da AGU**, Brasília, v. 17, n. 01, p. 19-44, jan./mar., 2018, p. 21;44. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/wp-content/uploads/2018/04/UNI7-O-Direito-Internacional-Futuro-da-Democracia-Chris-Thornhill-AGU.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

³⁹⁶ Nesse ponto, cabe destacar que os membros do Mercosul e os seus associados compartilham dos ideais democráticos consolidados por meio da Carta Democrática Interamericana (aprovada em 11 de setembro de 2001), o que reforça a aplicação normativa de medidas que promovam a concretização dos valores da democracia representativa, por exemplo, a permissão do voto aos imigrantes insertos em seus respectivos territórios. É válido rememorar que esse instrumento foi precedido pela Carta dos Estados Americanos (CEA - 1948), pelo Protocolo de Cartagena (1985), além da resolução da Assembleia Geral AG/RES. 1080 (XXI-O/91), adotada em Santiago, Chile, em 1991, e pelo Protocolo de Washington (1997). (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Décimo aniversário**

É cediço que há questões de soberania, segurança nacional e outros valores que são definidos por esses países, mas, também, há de se realçar que a previsão normativa do voto aos imigrantes não naturalizados, na realidade, não consiste em concessão, mas no reconhecimento de direito político legítimo do indivíduo de participar das deliberações coletivas por meio da escolha dos seus representantes. Nessa senda, pertine alertar que esse trabalho não tem a pretensão de permitir o voto para esse público porque essa é a única manifestação política que possam exercer.

Não se defende, pois, o voto enquanto única forma de expressão por parte desses imigrantes, mas, advoga-se no sentido de que as demais formas de manifestação política que podem ser admitidas não tem o condão de subtrair o direito humano desse público de exercer a capacidade eleitoral ativa. Isso porque, em especial, é preciso reconhecer, também, que o voto é uma manifestação exitosa que, ao ser exercido, culmina no resultado direto da escolha de representantes políticos que possam retratar as convicções políticas e ideológicas de pessoas que, até então, estão silenciadas.

Sublinha-se, em outro pórtico, o surgimento dos Estados plurinacionais³⁹⁷, após as atuações da Bolívia e do Equador, justamente com a finalidade de apresentar uma nova forma de Estado, em resposta à segregação de milhares de pessoas pertencentes a grupos originários (como indígenas) e outros grupamentos em situação semelhante de subtração de direitos. É que a formação de Estados nacionais na América Latina, em parcela expressiva, não possuiu o objetivo de incluir a todos, uma vez que as elites e os militares almejavam, em verdade, consolidar a formação do Estado, sem contar com a participação efetiva e a concessão de direitos a parcela significativa das populações³⁹⁸.

da **Carta Democrática Interamericana**. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/democratic-charter/default.asp>. Acesso em: 23 nov. 2022.)

³⁹⁷ Interessante refletir que o soerguimento dos Estados plurinacionais se contrapõem ao processo de colonização, uma vez que esse foi uniformizador, e o novo modelo, por sua vez, pretende justamente acomodar o plexo de diferenças sociais existentes nos Estados, de modo a buscar a inclusão das pessoas. Para maiores análises acerca do tema, sugere-se a leitura dos seguintes textos: YAPUR, Fernando L. García. *Nuevo constitucionalismo y descolonización en la Constitución Política de Bolivia*. In: VARGAS, Idón Moisés Chivi (Org.). **Bolívia – Nueva Constitución Política del Estado: conceptos elementales para su desarrollo normativo**. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010; FERRAZZO, Débora. **Pluralismo jurídico e descolonização constitucional na América Latina**. 2015. 464 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

³⁹⁸ MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado plurinacional e o direito internacional moderno**. Curitiba: Juruá, 2012, p. 38/39. Disponível em: http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/estado_plurinacional_e_direito_internacional_moderно_magalhaes.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

Nesse contexto, com o intuito de sanar essa falha do Estado nacional e propor uma alternativa a realidade periférica nacional, desenvolveu-se a ideia do novo constitucionalismo participativo e transformador, a partir do qual seria implementada a inserção de todos os grupos historicamente excluídos no âmbito democrático, ou seja, permitindo a democracia participativa como elemento base para a democracia representativa³⁹⁹. Havia, portanto, não o anseio por desfazer aquilo que foi efetivamente construído pelo Estado moderno, mas, a intenção de propiciar um formato novo, apto a lidar com as diferenças culturais⁴⁰⁰.

Possivelmente esse tenha sido um motivo importante para Bolívia, Equador e Peru preverem em seus arcabouços normativos (constitucionais e infraconstitucionais) a possibilidade de imigrantes não naturalizados votarem no âmbito municipal, conforme demonstrado. O Estado plurinacional adveio ante a necessidade de incluir as categorias excluídas e a tentativa de se aproximar, também, do real sentido democrático ao qual defendem. Por isso, é condizente a previsão legal de capacidade eleitoral ativa às pessoas que estão em seus territórios e não votam.

Verificou-se, ainda, que, em regra, as Constituições Federais dos países e/ou suas normas infraconstitucionais reservam aos cidadãos os direitos políticos - em especial, o de votar - e, em seguida, admitem o direito de as pessoas não naturalizadas exercerem tal direito. Trata-se de característica curiosa e que será melhor delimitada no próximo capítulo, dada a pertinência temática com o estudo da cidadania e suas nuances teóricas e práticas.

É nesse momento que se passa a averiguar o porquê de esses países comportarem-se juridicamente com a vedação ao voto para imigrantes, ocasião em que se passa analisar, também, o motivo pelo qual esses ordenamentos jurídicos o acesso ao voto estar atrelado, basicamente, à cidadania. Em consequência, surge a necessidade de avaliar a correlação estabelecida entre a cidadania e a nacionalidade, pontos que serão melhor delimitados no próximo capítulo.

³⁹⁹ *Ibidem*.

⁴⁰⁰ VILLORO, Luis. ***Estado plural, pluralidad de las culturas***. Barcelona: Paidós, 1997, p. 108.

4 DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS ACERCA DA CIDADANIA

As contribuições sobre a cidadania supranacional na Europa e, em particular, o estudo dos ordenamentos jurídicos dos Estados membros e associados do Mercosul, revelam que a maioria deles permite o direito político de votar aos imigrantes não naturalizados, ainda que com a exigência de determinados requisitos para a consolidação desse direito (a exemplo dos critérios de residência há determinado tempo). Dos 11 Estados analisados, apenas Guiana e Suriname não permitem que pessoas não naturalizadas votem, bem como o Brasil, que também veda a alistabilidade eleitoral à *estrangeiros* e será analisado individualmente no último capítulo da tese.

Entretanto, a pesquisa mostra que, em regra, as Constituições Federais (da Argentina, do Paraguai, do Uruguai, da Venezuela, da Colômbia e de outros Estados) e demais normas infraconstitucionais reservam o direito ao voto para imigrantes não naturalizados em dispositivo à parte, após legitimar que os direitos políticos (no geral) cabem aos ditos *cidadãos*. Essa é uma característica curiosa. O capítulo anterior demonstrou que grande parte dos países interligados ao Mercosul admite que os imigrantes que não se naturalizaram exerçam o direito de votar, mas, em maioria, apresentam formalmente o dispositivo na Constituição Federal (ou em normas infraconstitucionais) reservando os direitos políticos de maneira ampla aos cidadãos e, na sequência, geralmente dedicam outro dispositivo permitindo o acesso do voto aos imigrantes não naturalizados. Por inferência lógica, no caso, vê-se que há intrínseca relação entre os conceitos de cidadania e de nacionalidade.

Essa constatação induz o estudo acerca do conceito de cidadania no que diz respeito, especificamente, ao exercício da capacidade eleitoral ativa do imigrante não naturalizado e inserto no território brasileiro. Sendo assim, almeja-se neste capítulo enfrentar as delimitações conceituais sobre esse instituto, passando das nuances

clássicas à ideia contemporânea, com ênfase para as concepções de autores importantes no assunto, como Aristóteles, Immanuel Kant, Hannah Arendt, Jürgen Habermas, T. H. Marshall e Benito Aláez Corral.

Além disso, serão explanadas noções sobre a construção histórica da cidadania no Brasil, por meio da pesquisa bibliográfica e amparada em artigos científicos, dada a intenção de que esse país seja analisado de modo individualizado na seção final⁴⁰¹. Serão usadas, também, fontes bibliográficas variadas, artigos científicos e trabalhos acadêmicos relacionados à temática.

É natural que a definição de cidadania tenha sido transformada ao longo do tempo e, portanto, normal que a sociedade siga em constante processo de evolução (como será detalhado mais à frente), o que reforça a utilidade de observar se o atual significado desse instituto atende às necessidades contemporâneas. O segundo capítulo comprovou que os fluxos migratórios são realidade incontestável desde as épocas remotas, e que a globalização, de modo singular, também exerce fundamental influência no processo de mobilidade humana.

Em seguida, a terceira seção deixou claro que 75% dos países mercosulinos, incluindo os membros e associados e o Brasil, admitem que imigrantes não naturalizados tenham o direito de escolher seus representantes políticos nas eleições, observadas as peculiaridades de cada país (como os citados requisitos que exigem para que tais imigrantes naturalizados possam votar nas eleições e a abrangência de tal participação política, se municipal, estadual ou nacional). Conforme esmiuçado, apenas Suriname, Guiana e Brasil não permitem o exercício da capacidade eleitoral ativa para esses grupos, o que os torna plenamente invisíveis aos olhos da sociedade e ainda mais vulneráveis⁴⁰². Nesse pórtico, ainda que a cidadania esteja sendo

⁴⁰¹ A pesquisa perpassa pelo uso de referencial teórico capaz de ofertar um conjunto de conhecimentos teóricos, conceitos e determinadas nuances, que tem o condão de contribuir para o amadurecimento de conclusões factíveis para a presente pesquisa. (MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 92-94.)

⁴⁰² O conceito de vulnerabilidade do imigrante é bastante complexo e abrange diversas nuances que vão desde questões de identidade, à pertencimento, aos aspectos técnicos existentes em normas e avaliações múltiplas que são, em regra, realizadas pelos escritores que estudam migrações. Em sede de ilustração, segue fragmento de artigo científico publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, denominado “Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade” e escrito por Leda Maria Messias da Silva e Sara Somensi Lima: “É importante enfatizar, também, que a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH) considera os imigrantes como mais vulneráveis quando confrontados com os nacionais ou residentes de um Estado, pois se encontram em condição de desvantagem pela dimensão ideológica mantida por dessemelhanças legalmente estabelecidas e estruturadas”. As autoras, com efeito, utilizam a concepção adotada pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos para tecer comparação entre o imigrante e o sujeito nacional de determinado Estado. Para leitura integral, recomenda-se: SILVA, Leda Maria Messias da; LIMA, Sarah Somensi. Os

analisada sob a perspectiva do direito de votar de imigrantes não naturalizados, já está evidenciada a sua fragilidade e o seu caráter segregador em relação ao público em comento.

Verifica-se que as sociedades estão em processo de constante evolução, o que indica que, com o passar do tempo, o significado de cidadania tende a se enfraquecer (ou tornar-se insuficiente para as demandas que naturalmente vão surgindo). Para resolver essa celeuma, denota-se relevante amadurecer a ideia de cidadania múltipla ou flexível em virtude da progressiva mobilidade humana, o que reforça, também, o amadurecimento das reflexões sobre cidadania⁴⁰³.

Nesse contexto, menciona-se as contribuições de Giuliana Redin ao apontar que, com o aumento dos fluxos de pessoas em trânsito no globo terrestre e o incontestável intercâmbio de expressões culturais variadas, aflora-se a necessidade de um novo desenho na demarcação da cidadania⁴⁰⁴. O conjunto de fatores associados à circulação de pessoas, culturas e meios de vida, aliado ao comprovado e crescente fluxo migratório (ressalvadas as condições de excepcionalidade pandêmica, no caso) corrobora para a constatação de que o conceito hodierno de cidadania não é plenamente satisfatório uma vez que segrega parcela da população, ainda que na vertente estudada acerca dos imigrantes e a vedação constitucional sobre a escolha dos seus representantes políticos).

Dessa forma, entende-se que os indivíduos estão sujeitos ao que determina o conteúdo jurídico afeto à cidadania e, invariavelmente, em muitas legislações - como a do Brasil - os direitos respectivos estão garantidos aos indivíduos que possuem

imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 384-403, 2017, p. 389. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4804/pdf>.

⁴⁰³ Interessante colocação sobre o assunto: *“Todo ello hace que ésta se desvalorice como instrumento universal de pertenencia política y que surjan propuestas alternativas reales (entre otras la ciudadanía transnacional de Bauböck o la post-nacional de Soysal) con mayor pragmatismo. En ese sentido, cada vez son más los ciudadanos y ciudadanas de otros países los que solicitan y acceden a la doble nacionalidad, llegando incluso a convertirse en norma lo que era una excepción. Sin embargo esta solución no es más que un parche temporal ya que la complejidad de relaciones con distintos estados va en crecimiento. Ello implica la necesidad de una ciudadanía múltiple, o flexible, como sugieren Ong o Benhabib, es decir no adscrita de forma unitaria a la nacionalidad, sino que también tenga en consideración el ámbito transnacional y, evidentemente, también el local, de forma que se adapte tanto a las distintas necesidades de las poblaciones inmigrantes, como a las exigencias de las autóctonas”*. BARBERO, Iker; GONZÁLEZ, Ana Rosa. *Estado, Migraciones y Derecho(s) en la era de la Globalización*. **Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas** | 21 (2009.1). Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea. Sem página.

⁴⁰⁴ REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013, p. 43-46.

legalmente o direito de serem cidadãos. O paradoxo reside no hiato que há entre a redação normativa e a experiência prática dos seres humanos no que toca à definição exata do que seria a cidadania. Milton Santos, por sua vez, entendeu que o cidadão é uma categoria política que só apresenta eficácia enquanto categoria jurídica, isto é, o seu titular está indiscutivelmente atrelado ao que diz a literalidade da norma preconizada no território onde esteja⁴⁰⁵.

Ressalta-se, conforme comprovado no capítulo anterior, que os países que representam os 25% que obstam o acesso dos imigrantes não naturalizados ao voto (Brasil, Guiana e Suriname) se intitulam democráticos, mas, contraditoriamente, suprimem o direito de manifestação política dos imigrantes não naturalizados via voto nas urnas. Os países mercosulinos viveram períodos ditatoriais recentes, e, ao vivenciarem os seus processos de redemocratização, expandiram - em sua maioria - os horizontes para admitir o direito dos imigrantes que não se naturalizaram exercerem o direito de votar onde residem.

Válido atentar que isso não significa, obrigatoriamente, que todos eles desejam e entendam como imprescindível tal direito. Isso porque se trata de uma questão subjetiva, de fato, mas que encontra respaldo em várias manifestações de pensamentos de pessoas nessa situação, conforme será melhor detalhado no capítulo 5.

O conceito de cidadania admite a plurissignificação, de certo também em decorrência das transformações pelas quais foi passando ao longo do tempo. Conveniente descrever a definição dada por Darcísio Corrêa a esse instituto, para quem a cidadania significa a realização democrática de uma sociedade, compartilhada por todos os indivíduos, ao ponto de garantir a todos o acesso ao espaço público e à condições de sobrevivência digna⁴⁰⁶. Adicionou, em seu turno, que a fonte da plenitude da vida exige certa organização e articulação política da população voltada para a superação de exclusões ou violações de direito eventualmente existentes. Complementando, Dalmo de Abreu Dallari afirma que o cidadão é aquele indivíduo que está vinculado à ordem jurídica de um Estado, dessa forma, indicando que este se encontra associado ao aparato normativo predeterminado no seu interior⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011, p. 59-60.

⁴⁰⁶ CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas**. Ijuí: Editora Unijuí, 2006, p. 217.

⁴⁰⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. Recife: Moderna, 2004, p. 15.

Essas observações sinalizam não só as ricas noções que podem ser atribuídas em sede de significação sobre a cidadania, mas também a importância de repensar o conceito de cidadania, e, para isso, propõe-se primeiro abordar características elementares da cidadania clássica à contemporânea para, posteriormente, dedicar-se à cidadania na ótica de Benito Aláez Corral e ao curso histórico da cidadania no Brasil.

4.1 DA CIDADANIA CLÁSSICA À CIDADANIA CONTEMPORÂNEA

A respeito do conceito de cidadania ao longo da história, faz-se referência inicialmente à obra denominada “História da Cidadania”, organizada por Jaime Pinsky e Carla Bassanezi Pinsky, que traça o perfil histórico da cidadania desde a pré-história à cidadania, em particular, no Brasil. Além dessa, há outras obras emblemáticas quanto ao curso histórico da cidadania, como “*Ciudadanía y Clase Social*”, escrita por Thomas Humphrey Marshall e Tom Bottomore.

Não é possível estabelecer correlação absoluta entre as noções de cidadania clássica e contemporânea, porque são sociedades divergentes, ainda que com alguns aspectos semelhantes⁴⁰⁸. A convergência, por exemplo, pode ser visualizada na conformação híbrida das sociedades, ambas formadas por povos de origens diferentes (com culturas, costumes, leis, instituições e peculiaridades diversas) e que hoje, assim como na antiguidade, se estabeleceram pelo processo crescente de fluxos migratórios⁴⁰⁹.

A priori, uma análise superficial poderia colocar como distinção o fato de que, na antiguidade, a cidadania não era universal⁴¹⁰. Porém, há de se destacar que, embora na atualidade haja a inclusão de mulheres e artesãos como cidadãos (e não exista legalmente a figura dos escravos, como ocorria na antiguidade), há a subtração de direitos de cidadania, por exemplo, em relação aos grupos e imigrantes não

⁴⁰⁸ GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antiguidade clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 29-30.

⁴⁰⁹ *Ibidem*.

⁴¹⁰ Acerca do assunto, Benito Aláez Corral concordou que há segregação de parcela relevante da sociedade grega quanto à participação política. (CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. *A quién pertenece la constitución?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 26.)

naturalizados, como explicitado em relação ao Brasil, à Guiana e ao Suriname, notadamente no que toca ao direito político de votar.

De fato, a noção de cidadania amadureceu com o tempo, mas, vê-se que ainda há convergência quanto a existência de fragilidades na disponibilização de cidadania em caráter igualitário aos seres humanos, ou seja, sem distinção, por exemplo, em razão da origem e da nacionalidade. Salienta-se que a fragilidade exposta em relação à cidadania cinge-se ao ponto estudado neste trabalho, qual seja, sobre a capacidade eleitoral ativa de imigrantes que não adquiriram a nacionalidade (por diversas razões ou, mesmo, por não desejarem) e não votam.

Não se argumenta, adicionalmente, que o voto é a única via de manifestação política desses sujeitos, porque não é, mas, defende-se que é uma forma importante e que consubstancia o direito humano de exercer politicamente a escolha de representantes políticos, ocasião em que se expõe, complementarmente, preferências políticas e ideológicas. Nesse caso, a subtração desse direito em relação ao imigrante que não é naturalizado brasileiro mas, reside no território estavelmente, indica a fragilidade do conceito de cidadania neste país.

Nas cidades-estados gregas, o significado de cidadania estava atrelado diretamente aos direitos de participação política. Como afirmado, a cidadania se transmitia pelas gerações por intermédio de vínculos sanguíneos (*jus sanguinis*), estando excluídos do acesso à cidadania as mulheres, os escravos, os estrangeiros⁴¹¹ e, ainda, os artesãos⁴¹². A respeito desse assunto, Aristóteles teceu contribuições valiosas na perspectiva das cidades gregas (*pólis*)⁴¹³, na medida em que refletiu que o espaço é composto por cidadãos, mas, que a cidadania não é transmitida por hereditariedade. Para o filósofo, o debate desse tema se reveste de essencialidade, porque apenas os cidadãos, nesse contexto, eram os titulares dos rumos políticos

⁴¹¹ Importa destacar que, nesse ponto da tese, será feita alusão às pessoas imigrantes como sendo *estrangeiras*, pelo fato de essa ser a denominação atribuída à época.

⁴¹² LUIZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. *Colloquium Humanarum*, v. 4, n. 1, jun., p. 91-104, 2007, p. 92. DOI: 10.5747/ch.2007. Disponível em: <https://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/226/607>. Acesso em: 19 dez. 2022.

⁴¹³ Na realidade, Aristóteles defendia o alcance da felicidade, que seria obtido por meio da política e da conformação de uma sociedade organizada. Nesse sentido, em sua obra, apontou: “Evidentemente a melhor forma de governo é aquela em que qualquer pessoa, seja ela quem for, pode agir melhor e viver feliz”. Refletindo acerca da obra, pode-se afirmar que o filósofo se dedicou a avaliar o conceito de cidadania por compreender que o exercício da cidadania estava intrinsecamente associado à gestão da *polis*. (ARISTÓTELES. *Política*. Trad. Mário da Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 317. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022)

(discussões, assembleias e demais modalidades de deliberação coletiva), e, diante dessa responsabilidade, se dedicou a analisar quem seriam efetivamente os cidadãos.

Desta feita, ponderou que a cidadania está atrelada a homens iguais e livres que participam diretamente no governo, assim como àqueles que atuavam em prol da elaboração de leis e do desempenho de funções deliberativas⁴¹⁴. Para o pensador, os homens *bons* apenas possuíam esse atributo por meio da confluência de 3 fatores: a natureza, o hábito e a educação⁴¹⁵. Nessa toada, a visão aristotélica dispunha que, para ser cidadão, o indivíduo deveria ter condições de governar e maturidade para ser governado⁴¹⁶.

Definiu a figura do cidadão como um sujeito com titularidade de direitos e deveres, apto a auxiliar na formação governamental, especialmente a partir dos sentidos de vivência em coletividade, felicidade e natureza do homem como ser político⁴¹⁷. Compreendeu também como justa a exclusão de mulheres, escravos e artesãos, por entender que eles não tinham a aptidão intelectual necessária para lidar com a governabilidade. Discorreu, complementarmente, sobre a igualdade e sustentou que esse valor seria exatamente o acesso igualitário às atividades por parte dos cidadãos, e a liberdade, por sua vez, seria o gozo dos direitos decorrentes da cidadania⁴¹⁸.

Diante do tema, é interessante trazer à lume a correlação - também discriminatória - que Aristóteles propôs entre educação e cidadania. Segundo ele, a educação seria concedida apenas aos cidadãos - já que os demais componentes da sociedade deveriam estar voltados para as atividades de sustento - e cujos saberes

⁴¹⁴ CENCI, Angelo Vitório. Cidadania e educação na Política de Aristóteles. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 80-90, jul./dez., 2007, p. 82. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7581/4500>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁴¹⁵ *Ibidem*, p. 86.

⁴¹⁶ MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. **Concepção de cidadania**. 2010. 98 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 22. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/publico/Concepcao_de_cidadania.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁴¹⁷ ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Leonel Valandro e Gerd Bornheim. v. IV: os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

⁴¹⁸ Refletindo acerca da obra, pode-se afirmar que o filósofo se dedicou a avaliar o conceito de cidadania por compreender que o exercício da cidadania estava intrinsecamente associado à gestão da "polis". (ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 317. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/357991/mod_resource/content/1/Aristoteles_Pol%C3%ADtica%20%28VEGA%29.pdf. Acesso em: 21 nov. 2022.)

seriam relativos ao desenvolvimento da própria *pólis*, em âmbitos governamental e militar, desde que abrangente em relação a todos os aspectos da vida política⁴¹⁹.

Na obra “Política”, Aristóteles justificou as discriminações que defende quanto ao significado de cidadania ao afirmar que sua titularidade deve ser restrita aos detentores da capacidade de exercer a gestão administrativa da cidade e a aptidão de ser administrado. O caráter segregacionista das ideias aristotélicas sobre cidadania foram acertadamente reprovadas por Karl Popper, especialmente pela visão de que os escravos seriam desprovidos de capacidade de raciocinar e de que as mulheres teriam essa capacidade apenas em pequeno grau⁴²⁰.

Analisando a estrutura grega, Hannah Arendt refletiu que o trabalho braçal, na realidade, era um óbice à cidadania, e que a própria liberação do trabalho concedida aos cidadãos impulsionava o funcionamento dessa estrutura social, segmentada em cidadãos e não cidadãos⁴²¹. Segundo ela, os *estrangeiros*, particularmente, enfrentavam sérias dificuldades por não gozarem dos mesmos direitos daqueles que fruía dos direitos inerentes ao conceito de cidadania, ainda mais que àqueles semelhantes que não podiam gozar desses direitos (como as mulheres) porque eram humilhados com habitualidade e estavam submetidos à subtração de direitos mais severa⁴²².

Importante rememorar que, na Grécia Clássica, havia a recorrência de participações diretas nas decisões de ordem comunitária, por cidadãos ativos, sem que tivesse sido desenvolvida a modalidade representativa, típica da atualidade. No período assinalado, a democracia estava restrita à participação política, pois não havia a acepção de fruição de direitos civis, como a liberdade de expressão e de pensamento⁴²³.

⁴¹⁹ CENCI, Angelo Vitório. Cidadania e educação na Política de Aristóteles. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 80-90, jul./dez., 2007, p. 86. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7581/4500>. Acesso em: 21 dez. 2022.

⁴²⁰ POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Trad. Milton Amado. v. 2: a preamar da profecia: Hegel, Marx, e a colheita. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974, p. 08-09.

⁴²¹ ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 158-159.

⁴²² Na época das cidades-estados, quando os estrangeiros saíam de suas áreas primárias, perdiam a cidadania originária. A noção de identidade era fechada dentro das estruturas comunitárias, e a perda de tal condição gerava insatisfação e disputas internas, tanto relativas aos anseios de participação política, quanto em relação ao desejo de acessar recursos comunitários, como a terra, alimentos e a própria dignidade. (ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000, p. 35-36.)

⁴²³ COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. *In: Perspectivas: revista de ciências sociais*. São Paulo, v. 22, p. 41-59, 25 nov. 1999, p. 42-43.

Em Roma, a concepção de direito à cidadania era mais flexível que aquela verificada na Grécia, embora bastante significativa em razão da criação, por exemplo, do Senado, que era composto basicamente por anciãos patrícios⁴²⁴. A cidadania estava diretamente ligada à questão patrimonial e ao fato de o indivíduo pertencer às *gens*⁴²⁵, podendo-se resumir que titular de direitos, nessa sociedade, era o indivíduo detentor de 3 fatores: liberdade, cidade e família. Os escravos padeciam de liberdade e da qualidade natural de *homem*, além de pessoas diversas (não escravas), como estrangeiros, que viviam à margem do usufruto de direitos e se rendiam ao poder de Roma⁴²⁶.

A fase medieval, por sua vez, esteve pautada na existência do clero, da nobreza e dos camponeses, sem grande fruição de direitos porque havia a noção social de que a hierarquia era natural⁴²⁷. Diferentemente da cidadania da Grécia e de Roma, em que os seus titulares exerciam direitos de participação e deliberação coletiva e havia o sentimento de discriminação por parte daqueles que não detinham a qualidade de cidadão, na Idade Média, as sociedades estavam conformadas com essa estrutura, em virtude das convicções religiosas que os indivíduos possuíam sobre a predestinação natural dessa estrutura social.

⁴²⁴ FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (orgs.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 50-51.

⁴²⁵ A terminologia *Gens*, no contexto da Roma Antiga, faz referência à identidade familiar de um determinado conjunto de famílias, pertencentes a aristocracia romana. (PAES, Elpídio Ferreira. Estrutura e evolução da família romana. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 19-24, 1971. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/67468/38521>. Acesso em: 19 dez. 2022.)

⁴²⁶ ZERON, Carlos. A cidadania em Florença e Salamanca. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 97.

⁴²⁷ Sobre o assunto, reporta a obra: "*Sin embargo, no se trataba de un status de ciudadanía en el sentido moderno. El estatus de la sociedad feudal era o de clase y la medida de la desigualdade. No existía un conjunto uniforme de derechos y obligaciones para todos – nobles y plebeyos, libres y siervos – en virtud de su pertenencia a la sociedad. En ese sentido, no se disponía de un principio de igualdad de los ciudadanos para contrarrestar el principio de desigualdad de las clases. Por otra parte, en las ciudades medievales se podían encontrar ejemplos de ciudadanía auténtica e igual, pero mientras que sus deberes y obligaciones característicos eran estrictamente locales, la ciudadanía cuya historia quisiera tratar aquí es nacional por definición*". Em tradução livre: "Todavia, não era um status de cidadania no sentido moderno. O status da sociedade feudal era a classe ou a medida da desigualdade. Não havia um conjunto uniforme de direitos e obrigações para todos - nobres e plebeus, livres e servos - em virtude de sua participação na sociedade. Nesse sentido, não havia princípio de igualdade dos cidadãos para contrariar o princípio da desigualdade de classes. Por outro lado, exemplos de cidadania autêntica e igualitária podiam ser encontrados nas cidades medievais, mas enquanto seus deveres e obrigações característicos eram estritamente locais, a cidadania cuja história desejo tratar aqui é por definição nacional". (MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Espanha: Alianza Editorial, 2014, p. 23-24.).

Com o tempo, o desenvolvimento das relações comerciais foi decisivo para o aprimoramento da definição da cidadania. Isso porque, impulsionada pela época do Renascimento, as sociedades retomaram a noção de cidadania em decorrência das novas relações travadas ao redor das associações mercantis. Todo o *esquecimento* dos indivíduos que estavam à margem da cidadania no medievo, agora, se transforma para torná-los partícipes da convivência social⁴²⁸.

A autonomia das cidades e dos povos foi emblemática, pois, para o rompimento com as amarras da Idade Média. Todavia, cabe salientar que, apesar dos avanços, o direito de exercer a cidadania ainda não era privilégio de todos, mas apenas da elite dominante que exercia o direito de opinar acerca de decisões coletivas⁴²⁹. Em outros termos, o tradicionalismo das ideias teleológicas propagadas pela Igreja Católica Romana decaiu e deu espaço ao avanço da modernidade, galgado pela força crítica e otimista da ciência⁴³⁰.

A Revolução Americana (1776) também foi importante dentro do contexto histórico que moldou o conceito de cidadania ocidental, tendo em vista a independência das 13 colônias da colonização britânica, a compilação da primeira constituição política e codificada e a consolidação da primeira república⁴³¹. Pertinente, pois, realçar a importância da Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) para a temática, haja vista a sua premissa de que todos os homens foram criados iguais e dotados pelo criador de direitos inalienáveis, como vida, liberdade, até mesmo a busca pela felicidade.

Deve-se reconhecer também a contribuição elementar da Revolução Francesa (1789) para a seara da cidadania, não só para a consolidação de direitos civis, mas também para a maturidade do significado de cidadania, assim como o reconhecimento também deve ser concedido à Revolução Industrial⁴³². A Revolução Francesa encerrou as divisões da sociedade baseadas em privilégios feudais e trouxe a ideia de que os cidadãos poderiam ser juridicamente iguais na cena pública, ao

⁴²⁸ CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995, p. 393-394.

⁴²⁹ CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995, p. 393-394.

⁴³⁰ MONDAINI, Marco. O respeito aos Direitos dos Indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 115-116.

⁴³¹ BOAVENTURA, Bruno J. R. Declaração de Independência e Constituição Americana: federalização do Estado. **Revista CEJ**, Brasília, a. XV, n. 52, p. 61-68, jan./mar., 2011. Disponível em: <http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/era.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

⁴³² ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 159-160.

tempo em que também poderiam ser individualmente capazes de seguirem seus respectivos caminhos, no afã de alcançarem pessoal e economicamente suas pretensões. Analogamente, admite-se a essencialidade da Revolução Industrial para o processo de amadurecimento do conceito de cidadania.

Válido refletir que, enquanto a independência americana perfectibilizou-se por meio da Declaração de Independência e pelos ideais de liberdade, vida, felicidade e igualdade entre homens, a Revolução Francesa atingiu o clímax com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), cujo escopo pretendeu programar a legitimidade das liberdades civis de consciência, expressão, opinião, igualdade e propriedade, com vistas a assegurar o conceito de humanidade como um todo⁴³³. Para Leandro Konder, o socialismo também contribuiu para a construção do significado de cidadania. Aponta que a difusão das ideias socialistas possibilitou a conquista do sufrágio universal – ainda restrito aos homens –, além do estímulo à participação feminina em discussões sociais⁴³⁴.

Ao ser analisado o conceito clássico de cidadania em relação aos dias atuais, verifica-se que possui viés excludente e antagônico à atualidade. Excludente, haja vista sua especificação ter sido proposta justamente para atribuir determinados direitos a alguns segmentos específicos em detrimento de outros e, por outro lado, antagônico de acordo com a perspectiva de que, na contemporaneidade, a cidadania pressupõe - se comparada à antiguidade - a existência de direitos de mais amplo gozo por parte dos segmentos sociais.

Outrossim, é possível vislumbrar uma relação entre a cidadania discutida e as teorias de Immanuel Kant. De acordo com seus ensinamentos na obra intitulada “A paz perpétua”, produzida no século XVIII, cabe ao Estado garantir direitos aos

⁴³³ Esse ponto, aliás, propicia alusão ao debate proposto pelo professor Fredys Orlando Sorto no âmbito espacial de aplicação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão quanto à delimitação *universal* e a sua abrangência. Em sua inteligência, o geocentrismo era incontestável no passado, mas, na Modernidade, essa teoria foi considerada falsa. Segundo ele, mesmo que fosse possível supor a existência de seres humanos fora da Terra, não seria possível legislar em nome deles sem que tenha ocorrido a delegação de poderes específicos nesse sentido para representá-los. Diante dessas ponderações, concluiu que não assiste razão ao universalismo e consiste em “erro notável tomar a Terra pelo Universo, ressalvadas, naturalmente, certas licenças poéticas”. (SORTO, Fredys Orlando. Declaração Universal dos Direitos Humanos: autoridade, significado e natureza jurídica. **Revista Araucaria**: revista iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Sevilla (España), a. 20, n. 40, p. 209-232, 2018, p. 210-211. ISSN 1575-6823. Disponível em: <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/40/9.%20Fredys.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.)

⁴³⁴ KONDER, Leandro. Ideias que rompem fronteiras. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003, p. 186-187.

indivíduos, inclusive, assegurar-lhes a liberdade⁴³⁵. Além disso, defendeu a liberdade sob uma perspectiva ambivalente, tendo em vista que sustentou a necessidade de conciliar a tendência de o indivíduo desenvolver a sua habilidade de socialização e, ao mesmo tempo, de se recolher, por acreditar que o respeito a esses momentos favorece o desenvolvimento social para o que se entende como futuras gerações⁴³⁶.

Interessante notar que Immanuel Kant elencou 3 princípios básicos para o *homem* (como denominou em sua obra): a liberdade, a igualdade entre os súditos e a independência dos membros da sociedade enquanto cidadãos. Em sua visão, estavam excluídos da cidadania as mulheres, as crianças, os empregados e *estrangeiros*, mas, atente-se para o fato de que, para ele, teriam legitimidade para serem cidadãos àqueles que tivessem condições de prover o seu sustento. O autor promoveu, em acréscimo, a relação entre a cidadania e o processo evolutivo do indivíduo, na medida em que aduziu sobre a necessidade de possuir a propriedade, a maioridade e o esclarecimento como elementos imprescindíveis para o gozo da cidadania⁴³⁷.

Dentre as contribuições de Immanuel Kant, cita-se a dimensão cosmopolita do direito, em que aduz que os cidadãos “têm direito ao mundo” e ao estado universal da humanidade, e posiciona os seres humanos como agentes que convivem com o universo do Direito⁴³⁸. Immanuel Kant defendeu que a almejada paz⁴³⁹ decorrerá da confluência de vários fatores, como por meio da relação recíproca entre Estados e

⁴³⁵ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989, p. 19.

⁴³⁶ SANTOS, Tiago Soares dos; GAIOTTO, Paulo Alexandre. O Estado em Kant: fundação, cidadania e finalidade. **Revista Quero Saber**, Toledo, v. 1, n. 1, 2020, p. 39-40. ISSN: 2675-570X.

⁴³⁷ SEIN, Eduardo. Os alicerces da cidadania em Kant e Rawls. **Cadernos de Campo**: revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 18, 2014, p. 148-150.

⁴³⁸ Immanuel Kant apresenta em sua obra intitulada “A Paz Perpétua” 3 dimensões do Direito necessárias para a instituição da pacificidade social: o direito interno, o direito internacional e o direito cosmopolítico ou cosmopolita. (KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.)

⁴³⁹ A paz idealizada por Kant foi criticada por Jürgen Habermas (embora ele acredite na pertinência do Direito Cosmopolita), sob o argumento de que não poderia ser alcançada pela ausência de guerra, mas pela existência de condições reais que pudessem consolidar a paz (PAIXÃO, Gabriela dos Santos. O cosmopolitismo kantiano: uma análise da figura do refugiado à luz do direito à hospitalidade. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 17-36, jan./jun., 2019, p. 18-20. e-ISSN: 2526-012X). Norberto Bobbio, sobre esse assunto, enfatiza que Kant, na realidade, não tratou da relação entre o Estado e os cidadãos, mas, de cidadãos de diversos Estados entre si. (BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 06.)

cidadãos⁴⁴⁰. Atente-se que sua defesa não é pela hierarquização das relações, mas pelo caráter mútuo a ser preservado em se tratando dos cidadãos e do Estado.

Pode-se afirmar que o Direito Cosmopolita citado parte do pressuposto de que os Estados se relacionam, naturalmente, e, por isso, parâmetros de pacificação social devem ser instituídos a fim de que a convivência entre as sociedades seja harmônica. Sobre esse ponto, asseverou Newton de Oliveira Lima que “O direito cosmopolita é decorrente da ideia da representação da totalidade da espécie humana, unificando os outros dois âmbitos, o jurídico interno a cada Estado, e o internacional, formado pela pluralidade dos Estados”⁴⁴¹.

Assim, seguindo esse raciocínio e considerando que as relações humanas seriam continuamente intensificadas em nível planetário, “os homens devem suportar-se uns aos outros”, isso porque “ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra”⁴⁴², em alusão à hospitalidade universal. Em síntese, o autor concebe que pode haver um consenso entre todos os povos com relação a determinados direitos.

Em complementação, o autor argumentou em favor do respeito ao direito dos cidadãos do mundo enquanto seres humanos e sustentou que o direito cosmopolita deve estar pautado na hospitalidade universal. A finalidade da chamada hospitalidade universal não faz referência a benefício, privilégio ou preceito moral, mas à ideia de Immanuel Kant de que os cidadãos deveriam ser respeitados em todos os espaços, inclusive nos lugares em que fossem eventualmente visitar (e por isso, assumem o status do que hoje se concebe como *imigrante*). É dizer, ainda, que o direito à circulação foi protegido irrestritamente pelo filósofo.

Observa-se, com efeito, o amadurecimento⁴⁴³ do conceito de cidadania, que, apesar de ainda segregar grupos da sociedade e preconizar como elemento norteador

⁴⁴⁰ NODARI, P. C. O direito de hospitalidade cosmopolita: uma reflexão de proximidade e distanciamento entre Kant e Papa Francisco. **Ethic@**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 335-359, out., 2022, p. 337. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/89995/51905>. Acesso em: 30 nov. 2022.

⁴⁴¹ LIMA, Newton de Oliveira. O cosmopolitismo Kantiano e a fundamentação dos direitos humanos. **AUFKLÄRUNG**, João Pessoa, v. 5, n.1, jan./abr., 2018, p. 58.

⁴⁴² KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989, p. 20.

⁴⁴³ Faz-se um adendo para explicar que a palavra *amadurecimento* (e até mesmo *evolução*), embora empregada neste trabalho, reflete um conceito subjetivo do que se considera como desenvolvimento. Isso porque a adjetivação relativa ao alcance de certo progresso depende muito da visão do emissor da opinião e dos parâmetros utilizados. No caso, diante da ideia pretérita de Aristóteles e bastante segregacionista sobre o conceito de cidadania, vislumbrar, no século das luzes, a noção de cidadania pautada na capacidade de sustento (diferente da Grécia clássica, onde o direito à cidadania voltava-se

o fato de os indivíduos proverem o seu próprio sustento para configurar o direito ao exercício da cidadania, já deixou claro o dever de hospitalidade. Ademais, a teoria kantiana é de suma importância - inclusive para a contemporaneidade -, uma vez que rechaçou qualquer ideia de hostilidade em relação aos *estrangeiros* e consolidou a hospitalidade como direito das pessoas, a qual deixou de ser preceito moral e passou a ser norma jurídica⁴⁴⁴.

Acerca do assunto, importantes são os ensinamentos de Thomas Humphrey Marshall e Tom Bottomore no livro *“Ciudadanía y Clase Social”* (1950). No escrito, abordou-se o desenvolvimento histórico da cidadania até o final do século XIX e demarcou-se a cidadania sob a égide de 3 elementos: civil, político e social.

Primeiro, vieram os direitos civis, no século XVIII; depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos e, finalmente, os direitos sociais conquistados no século XX⁴⁴⁵. Com relação aos direitos políticos, afirmou que se referem à liberdade de participar do “exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”, ou, simplesmente, consistem nos direitos de os indivíduos participarem ativamente das decisões de ordem coletiva por intermédio do exercício dos direitos políticos⁴⁴⁶.

O elemento social, em seu turno, abarca o direito à seguridade a mínimo de bem-estar econômico apto a promover a vivência com o mínimo de dignidade⁴⁴⁷, de modo que a composição integrada desses 3 elementos perfectibilizaria o significado da cidadania. Na ótica dos autores, os direitos políticos no século XVIII eram defeituosos por causa do modelo da cidadania democrática não incluyente vigente nesse período⁴⁴⁸. Por essas razões, T. H. Marshall, em particular, defendeu que os direitos civis possuíam natureza universal, porém, os direitos de natureza política não podiam ser caracterizados de igual modo, porque era privilégio de reduzida classe econômica.

basicamente àqueles com capacidade intelectual para ser gestor e gerido) e alicerçada na vedação à hostilização das pessoas consideradas *estrangeiras*, é um grande avanço.

⁴⁴⁴ COSTESKI, E. Cosmopolitismo. In: NODARI, P.C.; SÍVERES, L. **Dicionário de cultura de paz**. v. 1. Curitiba: CRV, 2021, p. 258.

⁴⁴⁵ MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Espanha: Alianza Editorial, 2014, p. 22-23.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, p. 63.

⁴⁴⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, p. 29.

Sistematicamente, tem-se⁴⁴⁹: a) Direitos Civis: correspondem aos direitos individuais de liberdade, de ir e vir, direito à igualdade, à vida, à segurança, à propriedade, à expressão, entre outros; b) Direitos Políticos: equivalem aos direitos à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política, ao sufrágio universal; c) Direitos Sociais: estão relacionados ao trabalho, à saúde, à educação, à aposentadoria, ao seguro desemprego, entre outros.

Pode-se dizer que os direitos políticos não são universais em solo brasileiro (nem no Suriname, nem na Guiana, de acordo com a pesquisa feita), uma vez que não contemplam a todos indistintamente, no que toca à análise acerca do exercício da capacidade eleitoral ativa de imigrantes não naturalizados. Salienta-se que o debate em pauta não nega o exercício dos direitos políticos por parte dos imigrantes em território nacional, mas, especificamente, discute-se sobre a vedação constitucional no que toca ao direito deles de votar e escolher seus representantes (nos níveis local, estadual ou nacional)⁴⁵⁰. Faz-se aparte para registrar que a teoria tripartida comprova que o conceito de cidadania decorre das transformações sociais ocorridas ao longo do tempo, corroborando a tese de que os anseios sociais surgem paulatinamente e promovem a redefinição de conceitos que não mais suportam as características e as demandas sociais.

A teoria marshalliana, com efeito, preconiza que a cidadania está relacionada ao *status* que é concedido aos membros da comunidade⁴⁵¹, isto é, legitima o direito de todos os integrantes da sociedade de acessarem a cidadania. Comparação análoga à de Aristóteles - e que a complementa - fez T. H. Marshall, entre a cidadania e a educação. Em sua concepção, apontou que a educação é bastante importante para o exercício da cidadania, porque é por meio das bases educacionais sólidas que os infantes se transformam em adultos com capacidades reais de exercer a cidadania de modo coerente⁴⁵².

⁴⁴⁹ *Ibidem*, p. 30.

⁴⁵⁰ Detalha-se que há registros de imigrantes que participaram de manifestações políticas no Brasil, assim como promoveram reclamações em ouvidorias, e ainda, integram associações e comitês, como o Comitê Estadual Intersetorial de Atenção aos Refugiados, Apátridas e Migrantes do Rio Grande do Norte (CERAM/RN).

⁴⁵¹ MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 75-77.

⁴⁵² Nesse ponto, a obra indicou: *“El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquélla es formar en la infancia a los adultos del futuro; por tanto, debe considerarse no como el derecho del niño a frecuentar la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto a recibir educación”*. Em simples tradução, significa que o direito à educação é um verdadeiro direito social de cidadania, porque o objetivo da educação é formar, na infância, os adultos

Por outro lado, assim como Karl Popper denunciou algumas teorias de Aristóteles, a teoria marshalliana foi criticada por alguns pensadores, como José Martínez de Pisón Caveró e Joaquín Giró. Em síntese, se posicionam contrários à teoria tripartida da cidadania, sob o fundamento de que novas dimensões podem ser verificadas e, assim, integrar a referida composição no conceito de cidadania, de modos que os três fatores constituintes não são estáticos⁴⁵³. Décio Saes, em seu turno, apontou que T. H. Marshall focou mais na evolução histórica da cidadania do que na demonstração do conceito de cidadania⁴⁵⁴.

Os autores analisaram como inacabada a teoria de T. H. Marshall e asseveraram tratar-se de significação imprecisa do que seria a cidadania. Em 1998, seus escritos apontaram que os direitos assumem contornos lineares em relação ao contexto em que estão inseridos, de modo a incorporar as características, inspirações e princípios da época respectiva. Refletiu que os direitos de primeira geração são responsáveis por fundar a liberdade; os de segunda geração, a igualdade e, após, os de terceira geração estão ligados aos ideais de fraternidade e de solidariedade⁴⁵⁵.

A partir dessa visualização, José Martínez de Pisón Caveró e Joaquín Giró argumentam que, na realidade, os direitos civis e aqueles de cunho político consubstanciam a primeira geração de direitos, enquanto os direitos da alçada econômica, social e cultural compõem os direitos de segunda geração. Em suas visões, os direitos de terceira geração, enfim, são compostos pelos direitos que embasam os direitos difusos⁴⁵⁶.

Cabe apresentar a crítica de Adela Cortina a respeito da teoria marshalliana. Para ela, a discussão da cidadania não está centrada apenas na permissão de indivíduos quanto à participação em decisões admitidas em assembleias, nem em decisões coletivas. Em sua visão, a relação política entre o sujeito e uma comunidade

do futuro; portanto, deve ser considerado não como o direito da criança de frequentar a escola, mas como o direito do cidadão adulto de receber uma educação. (MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Espanha: Alianza Editorial, 2014, p. 34.)

⁴⁵³ PISÓN, José Martínez; GIRÓ, Joaquín. **Inmigración y Ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas**. Universidad de la Rioja, 2013, p. 139-141.

⁴⁵⁴ SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. In: **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 16, p. 09-38, mar., 2003, p. 10.

⁴⁵⁵ PISÓN, José Martínez; GIRÓ, Joaquín. **Inmigración y Ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas**. Universidad de la Rioja, 2013, p. 139-141.

⁴⁵⁶ PISÓN, José Martínez de. **Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madrid: Editorial Tecnos S.A., 1998, p. 70.

política vai mais além, e está atrelado ao sentimento de pertencimento e de lealdade para com a coletividade em que convive⁴⁵⁷.

Para T. H. Marshall, a cidadania está atrelada ao consumo⁴⁵⁸ dos bens produzidos e disponibilizados pelo mercado, consubstanciando a noção de cidadania social, ao passo que, Adela Cortina atribui conotação diversa ao entender que o cidadão deve lealdade à sociedade em que vive e, ainda, que deve exercer direitos políticos e civis para legitimar o exercício da cidadania. Nas explicações dela, delimita que a cidadania é compreendida a partir de 5 vieses: político, social, econômico, civil e intercultural⁴⁵⁹. E, realmente, a noção da cidadania deve estar amparada pelo sentimento de pertencimento profundo de tal maneira a levar os indivíduos a agirem enquanto integrantes da sociedade, como por meio do exercício da capacidade eleitoral ativa).

Para além desses apontamentos, outros autores também endossaram a fragilidade da teoria marshalliana. Benito Aláez Corral até concordou que a cidadania seja uma equação composta pela soma dos direitos de natureza civil, social e políticos, todavia, foi além e registrou que, na verdade, se trata do gozo de direitos que superam essas órbitas. Segundo ele, a cidadania cinge-se, resumidamente, a:

*concreto contenido jurídico-participativo que se anuda a la pertenencia del individuo a la comunidad, y tiende, en la actual era postnacional, a desvincular su base teórica de la de la nacionalidad y a crear diferentes niveles de pertenencia a la comunidad (política, social, económica, cultural etc) ligados a la titularidad de diferentes grupos de derechos fundamentales*⁴⁶⁰.

⁴⁵⁷ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005, p. 31-32.

⁴⁵⁸ Nesse ponto, Zygmunt Bauman escreveu a obra “Em busca da política”, segundo a qual demonstra que a cidadania não se consolida se não houver consumo. Segundo ele, essa lógica é legitimada pelo mercado e pelo governo, os quais incentivam a população ao consumo e, esta, por sua vez, cultua o sentimento de realização pessoal por intermédio da consagração das relações de consumo. (BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editores, 2000.)

⁴⁵⁹ CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo**: para uma teoria da cidadania. São Paulo: Edições Loyola, 2005, p. 32-33

⁴⁶⁰ De acordo com o autor, a cidadania se originou de modo associado à nacionalidade, e pode ser definida como conteúdo jurídico-participativo concreto que está vinculado a pertença do indivíduo à comunidade e tende, na atual era pós-nacional, a separar sua base teórica a partir da nacionalidade e criar diferentes níveis de pertencimento à comunidade (político, social, econômico, cultural etc., vinculados a titularidade de diferentes grupos de direitos fundamentais. (CORRAL, Benito Aláez. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo. Fundamentos, cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n. 7, 2012, p. 101. Disponível em: <https://www.uniovi.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/fundamentos7-alaez.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.)

Dialogando com os autores reportados, cita-se Saskia Sassen e a sua acertada defesa, baseada também nas ideias de Hannah Arendt de que não cabe mais limitar o direito a ter direitos ao exercício de cidadania. Isso porque todas as pessoas situadas em determinado território têm a garantia de fruir dos direitos dos quais são titulares, independentemente do vínculo de nacionalidade⁴⁶¹. Se coaduna com tal pensamento, também, as aduções de Morton Luiz Faria de Medeiros, quando indica que, a medida em que o “mundo” foi parecendo cada vez menor com o encurtamento das distâncias físicas e virtuais, emergiu a necessidade de maior proteção e tolerância do diferente e que o essencial consiste em gozar “do atributo de ser humano”⁴⁶².

As considerações postas indicam a passagem de uma visão aristotélica para ideias de cunho jusnaturalista e, depois, ao juspositivismo, chegando à era dos direitos, abordada por Norberto Bobbio. Transformações robustas levaram as sociedades a suprimir instâncias hierárquicas de poder e deram espaço ao fundamento individualista nas relações sociais. A contemporaneidade pautou-se na luta pela busca de direitos, e o que se compreendia como direito dos súditos, passou a ser o direito dos cidadãos.

Em continuação, conceituar a cidadania enseja retratar as contribuições de Hannah Arendt. Para a pensadora política, a compreensão da cidadania se pauta na ideia de pertencimento, o que remete à conclusão de que, em não sendo reconhecido como cidadão, o indivíduo não pertence àquele local onde reside. Hannah Arendt chega a essa conclusão a partir da problemática vivenciada pelos apátridas que foram expulsos pelo regime nazista, perderam a nacionalidade e a cidadania e, enfim, deixaram de ser reconhecidos como sujeitos titulares de direitos.

Os estudos de Hannah Arendt sobre os apátridas teceram reflexões críticas sobre o fato de “não existirem leis para eles”⁴⁶³, motivo pelo qual sustentou a necessidade de garantir direitos humanos a todos os seres humanos, indistintamente.

⁴⁶¹ SASSEN, Saskia. **Contradegeografias de la globalización**. Género y ciudadanía en los circuitos transfronteizos. Trad. Amanda Pastrana Izquierdo, Claudia Laudano et al. Madri: Traficantes de Sueños, 2003, p. 82.

⁴⁶² MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. Teorias dos Direitos Humanos: entre o Relativismo e o Universalismo do Direito de Resistência à Opressão. **Revista Prima Facie**, João Pessoa, v. 13, n. 25, 2014, p. 03. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/22871/14679>. Acesso em: 09 mar. 2022.

⁴⁶³ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 335.

No caso dos apátridas, a autora reputou que a situação deles demonstrou que os direitos humanos são assegurados pelo Estado e que, ao serem destituídos da proteção estatal, não tiveram os direitos humanos garantidos⁴⁶⁴. Sua teoria levou em consideração também o fato de que os apátridas foram privados dos direitos de participação comunitária e não possuíam representantes que pudessem defender seus interesses⁴⁶⁵.

A autora dedicou-se ao estudo dos apátridas e estabeleceu importantes diretrizes para a delimitação do que seria a cidadania. Ela partiu da premissa básica de que a cidadania advém da ideia de que todo ser humano tem “direito a ter direitos”⁴⁶⁶. A definição dessa expressão, associada a delimitação da cidadania foi bem explicada por Emerson Erivan de Araújo Ramos, para quem o primeiro vocábulo “direito” faz referência a toda humanidade, e pugna pelo direito individual de cada sujeito integrante da sociedade ser admitido como *membro de um grupo e protegido pelo mesmo*. A segunda colocação da palavra “direito”, por sua vez, alude ao sentido jurídico positivista, isto é, ao sentido de poder ou não poder fazer algo⁴⁶⁷.

O raciocínio de Hannah Arendt é aplicável às discussões contemporâneas relativas à cidadania, uma vez que, em ambos os debates, a problemática está voltada para a aplicação de uma cidadania que continua segregando minorias, no caso deste trabalho, os imigrantes não naturalizados que em alguns países (como Suriname, Guiana e Brasil) não têm o direito de votar e escolher seus representantes políticos. Transpondo a situação especificamente para o caso do Brasil, pode-se confirmar que os imigrantes não naturalizados sofrem com a privação do direito de se alistarem como eleitores, conforme dispõe o art. 14, §2º da Constituição Federal de 1988.

⁴⁶⁴ RAMOS, Emerson Erivan de Araújo. Para uma teoria da cidadania a partir de Hannah Arendt: uma análise dos elementos estruturantes da cidadania. In: **XXIII CONPEDI**. Direitos Fundamentais e Democracia I, p. 123-141. ISBN-978-8568147-96-2 Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2743214d24795dc7>. Acesso em: 28 nov. 2022.

⁴⁶⁵ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 301-302.

⁴⁶⁶ De acordo com Hannah Arendt: “Por outro lado, a humanidade, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tornou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a ‘humanidade’ assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto que o direito a ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade. Nada nos assegura que isso seja possível”. (ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p 332.)

⁴⁶⁷ RAMOS, Emerson Erivan de Araújo. Para uma teoria da cidadania a partir de Hannah Arendt: uma análise dos elementos estruturantes da cidadania. In: **XXIII CONPEDI**. Direitos Fundamentais e Democracia I, p. 123-141. ISBN-978-8568147-96-2 Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2743214d24795dc7>. Acesso em: 28 nov. 2022.

Segundo Hannah Arendt, a humanidade consiste em sua pluralidade⁴⁶⁸, e a cidadania se pauta no direito de observar o indivíduo simplesmente como membro da comunidade humana e titular do direito de proteção por parte do Estado, independentemente de identidade, grupo ou de ser pertencente à minoria⁴⁶⁹. Ao desenvolver sua teoria e afirmar que os indivíduos têm “direito a ter direitos”, se interpreta a pretensão de conferir a todos, indistintamente, o acesso à recursos que apenas o ordenamento jurídico, por meio do instituto da cidadania, pode conferir.

A autora alemã deixou claro em sua obra “As origens do totalitarismo”, que a questão do não pertencimento a uma comunidade significa a privação do sujeito ao espaço público, o que, por si só, acarreta a privação da vida, na medida em que a torna inexpressiva⁴⁷⁰. Nesse sentido, considerando o conceito de humanidade colocado e o acesso à cidadania condicionado ao que os ordenamentos jurídicos dispõem para o exercício da cidadania, corrobora-se a ideia de que o tema está associado, também, à matéria de nacionalidade.

Em síntese, percebe-se que independentemente dos contextos (apátridas ou imigrantes não naturalizados que não podem votar), a ausência de representantes eleitos que possam discutir e defender os ideais desses grupos revela o silêncio fulcral de seres humanos renegados à perda da capacidade de exprimir suas escolhas políticas via voto e participar ativamente dos espaços coletivos onde vivem.

Em outros termos, essas pessoas estão sujeitas a ausência de pertencimento em relação à coletividade, o que implica em prejuízos na vida privada, porque não há expressividade nessa forma de reivindicar seus anseios (voto). Tomando como base a existência de transformações intensas ao longo dos últimos anos e a premissa de que não é possível ter legitimidade democrática sem justiça social, Jürgen Habermas foi notável ao questionar se a democracia social-estatal poderia ser mantida e desenvolvida para além das fronteiras nacionais⁴⁷¹.

As teorias habermasianas são de salutar importância, com destaque para a obra “*Die Einbeziehung des Anderen*”, que traduzida significa “A inclusão do Outro”.

⁴⁶⁸ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 08

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 311-313.

⁴⁷⁰ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989, p. 334.

⁴⁷¹ Essa indagação foi enfática na obra denominada “A constelação pós-nacional”, cuja leitura é indicada para maiores aprofundamentos. (HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Ensaios políticos. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 02.)

Nesse escrito, expôs de modo lúcido os problemas contemporâneos vivenciados pelas sociedades e desenvolveu raciocínio crítico acerca dos processos democráticos, bem como sustentou a necessidade de impedir a homogeneização social e a segregação de determinados segmentos sociais. Por isso, propôs a adoção sistemática de medidas democráticas com vistas à inclusão do outro, de modo a permitir a inserção política na comunidade⁴⁷².

Assiste razão à Jürgen Habermas ao argumentar que a transição para o Estado Social Democrático de Direito colocou o indivíduo como titular de direito, e não mais como agente receptor de direitos meramente concedidos por ordenamentos jurídicos. Em outras palavras, o ser humano deixou de ser o súdito para figurar como sujeito de direito⁴⁷³. Nas palavras do filósofo⁴⁷⁴:

Originalmente, a sugestiva unidade de um povo mais ou menos homogêneo foi capaz de proporcionar a acomodação cultural da cidadania juridicamente definida (...). Em nossas sociedades pluralistas, porém, convivemos hoje com evidências cotidianas que se distanciam cada vez mais do caso modelar do Estado nacional com uma população culturalmente homogênea. Cresce a multiplicidade de formas culturais de vida, grupos étnicos, confissões religiosas e diferentes imagens do mundo. Não há qualquer alternativa a isso, a não ser que se pague o preço normativamente insuportável de purificações étnicas. Por isso, o republicanismo tem de aprender a andar com as próprias pernas. Nele, é essencial que o processo democrático também se preste como fiança da integração social de uma sociedade que se mostra cada vez mais diferenciada e autonomizada.

Nesse sentido, o autor asseverou que “os cidadãos precisam poder experimentar o valor de uso de seus direitos também sob a forma da segurança social e do reconhecimento recíproco de formas de vida culturais diversas”⁴⁷⁵. Diante das reflexões de Jürgen Habermas, imagina-se que o conceito de cidadania jurídica aplicado atualmente não condiz com a necessidade prática dos indivíduos no seio coletivo.

⁴⁷² Válido citar que Jürgen Habermas compreende que o Estado nacional está fragilizado, tendo em vista que questões como a produção econômica e seu financiamento, a transferência de tecnologia e poderio bélico, riscos militares ecológicos, além de outros problemas, não podem mais ser resolvidos no âmbito do Estado nacional. Dessa forma, o autor defende que a tendência é que o Estado nação continue se *esvaziando*, e por isso, sugere que seja promovido o soerguimento de sociedades pós-nacionais, pautadas em uma integração política supranacional (como realizado na Europa), cujo alicerce deve estar centrado na consolidação democrática e na inclusão de todos em termos de participação comunitária. (HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber. São Paulo: Unesp, 2018, p. 123.)

⁴⁷³ HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Trad. George Sperber. São Paulo: Unesp, 2018, p. 128-129.

⁴⁷⁴ *Ibidem*, p. 134.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 136.

Tem-se discutido na tese sobre as debilidades do atual conceito de cidadania para as sociedades contemporâneas e a exclusão de determinados grupos, especificamente os imigrantes não naturalizados no tocante ao direito político de votar. Nessa perspectiva, ciente das transformações pelas quais passou o significado de cidadania até então, retoma-se as ideias de Immanuel Kant por considerá-las pertinentes e adequadas ao contexto atual e a proposta de evolução conceitual de cidadania.

Acredita-se que pensar na ampliação da cidadania indica a efetiva disponibilização de direitos humanos denominados como universais (averiguados no terceiro capítulo). A cidadania está atrelada ao conceito de nacionalidade, e esta, por sua vez, está essencialmente sujeita às normas jurídicas internas dos Estados. Também se ponderou no terceiro capítulo da tese que há certo distanciamento entre as normas internacionais de direitos humanos e a realidade dos Estados, em particular, quanto à concretude dos compromissos internacionalmente firmados.

Dessa forma, tem sido progressiva a discussão para a proposição de cidadania universal, global, transnacional ou cosmopolita, haja vista a crença de que os sujeitos têm direitos que devem ser assegurados para além das fronteiras de seu Estado de origem e de acordo com a consideração de que são, efetivamente, sujeitos de direitos independentemente do vínculo com determinado Estado via nacionalidade⁴⁷⁶. Dentre os argumentos que embasam essa ideia, destaca-se a insuficiência do Estado na garantia de direitos de cidadania⁴⁷⁷ às coletividades, o encurtamento das distâncias, as características da globalização e o intenso fluxo de deslocamentos humanos na contemporaneidade⁴⁷⁸.

⁴⁷⁶ FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. Por uma cidadania universal: os direitos humanos dos migrantes numa perspectiva cosmopolita. In: **Jura Gentium: rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale**. 2009. ISSN 1826-8269. Disponível em: <https://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/cosmopol.htm#n17>. Acesso em: 02 dez. 2022.

⁴⁷⁷ É importante relembrar que a cidadania universal não se restringe a uma proposta única ou focada em determinado problema. Na realidade, a cidadania universal consiste em uma ideia que visa assegurar a cidadania de maneira ampla a todas as pessoas, sem que elas tenham que cumprir necessariamente requisitos de nacionalidade ou quaisquer que sejam. Trata-se da efetivação do direito a ter direitos ou, ainda, da busca por esse objetivo. Um exemplo claro do que seria essa cidadania universal pode ser visualizado na implementação de medidas voltadas para a garantia da igualdade de direitos e de oportunidades entre as pessoas independente da existência de vínculo jurídico com determinado Estado.

⁴⁷⁸ LUNARDI, Luthianne Perin Ferreira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. As bases para pensar uma cidadania cosmopolita. In: **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 7, n. 12, p. 199-210, jan./jun., 2012, p. 201-203. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640255.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

Nos moldes tradicionais, a soberania de determinado Estado é exercida sobre um território e recai em relação às pessoas que nutrem o sentimento de pertencimento em relação a ele. É imperioso refletir sobre a mudança do paradigma estatal, uma vez que o sentido clássico de soberania, quando aplicado e estreito quanto à condição de que os sujeitos têm direitos decorrentes da cidadania, implica na não inclusão do outro. Essa nuance revela uma característica do sistema que não se coaduna com a comprovada mobilidade humana e seus intensos fluxos, o que já provoca - e tende a provocar - maiores restrições de direitos aos indivíduos caso não haja a ampliação do significado de cidadania.

A cidadania universal, nesse ínterim, foi definida por Immanuel Kant no século XVIII, como visto anteriormente, quando instituiu o Princípio da Hospitalidade, e justificou a necessidade de coibir condutas que hostilizassem o *estrangeiro*, então denominado imigrante na contemporaneidade. A universalidade pretendida pode ser melhor compreendida como planetária, tendo em vista os acertados apontamentos de Fredys Orlando Souto quanto a essa terminologia.

A teoria kantiana, em essência, parte do pressuposto de que seria factível encontrar espécie de direito de propriedade comum na superfície terrestre, de modo que os seres humanos poderiam exercer o domínio sobre o espaço de maneira uniforme, superando, dessa forma, as conotações ordinárias que os Estados dispõem acerca do Estado⁴⁷⁹. Significa, em outros termos, refletir acerca da dissociação da cidadania à nacionalidade e, como bem aludiu Liszt Vieira, entender que qualquer pessoa, residindo em qualquer Estado, pode acessar os direitos de cidadania⁴⁸⁰, em alusão ao que Hannah Arendt denominou de “direito a ter direitos”.

Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena estabeleceu paralelo entre a teoria da hospitalidade de Immanuel Kant e a ideia de cidadania planetária, ocasião em que sobrelevou a hospitalidade ao caráter humanitário, pois defendeu que a sua prática não deve ser percebida como ato de caridade, mas, sim, de humanidade necessária. Interpretando-a, Mohammed Elhajji também concordou com tais aduções e se manifesta favorável à concepção de cidadania planetária ao afirmar que o direito a ter direitos deve ser consagrado “independentemente da história particular de cada um”,

⁴⁷⁹ KANT, I. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008, p. 19-20.

⁴⁸⁰ VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001, p. 239-240.

haja vista a necessária universalidade do direito à dignidade, à justiça, à liberdade de expressão e ao “exercício da cidadania completa e incondicional”⁴⁸¹.

Outro ponto a ser destacado dentro da análise da cidadania universal (ou, melhor dizendo, planetária), reside da forçosa emergência em refletir acerca de mecanismos capazes de propiciar a consolidação dos direitos humanos, no caso deste estudo, em relação aos imigrantes. Muito se discute quanto ao tema, mas, diante dele, mister se faz concordar com Maritza Natalia Ferretti Cisneros Farena quando ela advoga em benesse da primazia de Direitos Humanos. Para a autora, os direitos humanos voltam-se para a coletividade de modo irrestrito e o que verifica, na prática, que é essa premissa não consegue ser posta em prática porque as soberanias estatais e as significações jurídicas de nacionalidade se sobrepõem às ideias humanitárias⁴⁸².

Ora, se a Lei de Migração, no Brasil, preconiza que o imigrante é “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil” (art. 1º, parágrafo primeiro, II), como compreender ou continuar a assentir que um ser humano pode ser considerado “ilegal”? Está por demais evidenciada a fragilidade em que estão submetidas às pessoas que migram e o espectro de vulnerabilidade que as circundam, (em específico, os imigrantes) e a essencialidade de instrumentos jurídicos que embasam a proteção de seus direitos humanos, o que inclui, notadamente, os direitos de cidadania. Nesse ínterim, Arno Dal Ri Júnior concorda que a cidadania cosmopolita é emergencial, sobretudo considerando-se a globalização e a multiculturalidade características intrínsecas da contemporaneidade⁴⁸³.

A cidadania cosmopolita, então, refere-se à instituição de um conceito mais amplo de cidadania em que os direitos humanos consagrados em instrumentos jurídicos internacionais possam ser respeitados ou, em outros casos, até mesmo

⁴⁸¹ ELHAJJI, Mohammed. Migrantes, uma minoria transacional em busca de cidadania universal. In: **Interin**, v. 22, n. 1, p. 203-220, jan./jun., 2017, p. 215. Universidade Tuiuti do Paraná Curitiba, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5044/504454375013.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

⁴⁸² FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. Por uma cidadania universal: os direitos humanos dos migrantes numa perspectiva cosmopolita. In: **Jura Gentium: rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale**. 2009. ISSN 1826-8269. Disponível em: <https://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/cosmopol.htm#n17>. Acesso em: 02 dez. 2022. Acesso em: 04 mar. 2023.

⁴⁸³ DAL RI JÚNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos político-jurídicos da cidadania. In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de et al. (Orgs.). **Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais**. Ijuí: Unijuí, 2002, p. 79.

previstos. A defesa da cidadania em comento é protagonizada pelos defensores dos Direitos Humanos dos Migrantes⁴⁸⁴ porque é vital - como visto no segundo capítulo - a implementação de meios aptos a propiciar a proteção deles fora das fronteiras de seus Estados de origem.

Segundo Immanuel Kant, o alcance da cidadania cosmopolita seria possível por meio da estruturação de 3 fatores: 1) o sistema de governo de cada Estado deveria ser democrático, tendo em vista que, em sua ótica, seria o único capaz de assegurar a respeitabilidade aos direitos dos seres humanos⁴⁸⁵; 2) a comunidade internacional deverá ser composta pela federação de Estados livres até que seja possível consolidar o Estado planetário democrático e cujas relações seriam dirimidas pela existência do Direito Internacional e 3) a fixação do princípio da hospitalidade universal como pilar fundamental para o Direito Cosmopolita, uma vez que, de acordo com a teoria kantiana, a aplicação da hospitalidade permitirá chegar-se à paz perpétua⁴⁸⁶.

O cosmopolitismo partiria do princípio de que todos os seres humanos seriam cidadãos universais, com direitos e deveres equivalentes, como propôs Thomas Pogge. Seria, em outros termos, manter a soberania dos Estados, mas aplicar a ideia de que os seres humanos são titulares de direitos fundamentais e esse direito seria preexistente à condição de nacional. Thomas Pogge defende que não há a necessidade de criar um Estado Universal, mas, que há a necessidade de descentralizar a noção de soberania para que unidade políticas descentralizadas possam fiscalizar o exercício da soberania estatal, evitando supressão de direitos e permitindo a implantação do Direito Cosmopolita⁴⁸⁷.

⁴⁸⁴ A respeito do tema e da perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, indica-se a leitura de Antônio Augusto Cançado Trindade, em obra denominada "Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos". (TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. II. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1999.)

⁴⁸⁵ Impende destacar que Zygmunt Bauman concorda com a proposição de Estados democráticos de maneira ampla. Para ele, a consolidação de democracias permitiria a coexistência de soberanias simultâneas em favor da comunidade universal, isto é, da consolidação de instituições republicanas em nível planetário, cuja base seriam os direitos humanos. O autor trata dessa temática na obra denominada "Globalização: as consequências humanas", a qual recomenda-se leitura para aprofundamento do tema. (BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.)

⁴⁸⁶ KANT, I. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008, p. 134-138.

⁴⁸⁷ POGGE, Thomas. *Cosmopolitanism and Sovereignty*. In: **Ethics**, v. 3. n. 1, p. 48-75, oct., 1992. p. Published by: The University of Chicago Press Stable. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2381495>. Acesso em: 04 jan. 2023.

A exposição de ideias e objetivos no seio da democracia contemporânea são fundamentais e convergem com os ideais de liberdade. Soma-se que a cidadania deve se alinhar ao direito de igualdade, ou seja, deve estar disponível e à serviço de todos. É cediço que a cidadania global necessitaria de balizas normativas, e certo que, analogamente, outras dificuldades possivelmente surgirão, como a sua implementação em Estados onde existe a censura, possíveis problemas relacionados a questões religiosas, liberdade de expressão em redes sociais e outras ocasiões⁴⁸⁸.

Todavia, parte-se dessa sugestão, porque a cidadania nos moldes atuais não possui a efetividade almejada e não é coerente com as antigas amarras de fronteira. Com isso, acredita-se que a cidadania planetária traria uma proposta que daria espaço à concretização, no caso, dos direitos de participação política via voto. A cidadania transnacional, em seu turno, iria além do caráter normativo tradicionalmente existente.

Refletindo acerca das fragilidades mencionadas, tem-se como válido reconhecer o desafio que se desvela diante da cidadania planetária⁴⁸⁹. Também convém fazer referência a autores neokantianos que defendem a cidadania cosmopolita sob a ótica de melhoramentos em relação à teoria kantiana. Nesse sentido, Jürgen Habermas posicionou-se adepto à revisão do cosmopolitismo kantiano e registrou que o direito cosmopolita está voltado para a proteção do Estado de Direito em projeção internacional. Ele afirmou que a construção da comunidade cosmopolita perpassa pela elaboração de balizas normativas que prevejam, necessariamente, a proteção simultânea de direitos humanos a todos, indistintamente.

Nesse foco, inclusive, considerou que desde a Segunda Guerra Mundial desenha-se a transição do Direito Internacional para o Direito Cosmopolita, além da força dada à busca pela chamada “paz perpétua” devido à atribuição de poderes institucionais mais sólidos às Nações Unidas e demais instituições de alcance internacional⁴⁹⁰. No contexto, não se pode deixar de mencionar as transformações

⁴⁸⁸ PINHEIRO, C. Cosmopolitismo: cidadania além dos Estados. *In: Ethic@*, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 153-172, ago., 2020, p. 167-168.

⁴⁸⁹ Cumpre reconhecer, nessa senda, a existência de críticos quanto ao cosmopolitismo, porque eles alegam, em síntese, que se trata de teoria não factível no âmbito prático e distante de consenso que a torne operacionalizável. Cita-se: David Miller, Nancy Fraser, Brian Milstein e outros. Destaca-se, também, o debate abrangente que leva críticos a analisarem os tipos de cosmopolitismo, como o político, o moral, entre outras vertentes. Recomenda-se leitura do artigo: MOURA, Julia Sichieri. Teoria Crítica e a cosmopolitismo. Ser um cidadão do mundo: até que ponto podemos levar esta ideia? *In: Dissertatio*, Pelotas, volume Suplementar 9 (Dossiê Habermas), p. 17-31, 2020.

⁴⁹⁰ HABERMAS, Jürgen. A Idéia Kantiana de paz perpétua - à distância histórica de 200 anos. *In: HABERMAS, Jürgen. A Inclusão do Outro: estudos de teoria política*. Trad. Denilson Luís Werle. São Paulo: Unesp, 2018, p. 200-206.

decorrentes de 11 de setembro de 2001, haja vista a desestabilização do princípio da igualdade soberana dos Estados e a investida dos países - especialmente os Estados Unidos - na adoção de medidas de contenção de imigrantes e na intensificação da criminalização em relação à essas pessoas.

Aliado a isso, houve a ascensão do regime internacional de direitos humanos e decorrente do qual vê-se o empenho de grandes instituições internacionais na contemporaneidade, a exemplo da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴⁹¹. Acredita-se que os acontecimentos dos últimos anos, com foco para o término da Segunda Guerra Mundial, a globalização, o capitalismo, a velocidade das informações, o encurtamento das distâncias, o ataque ocorrido em solo norte americano em 11 de setembro de 2009 e seus desdobramentos, propiciaram a remodelação do conceito de soberania dos Estados e a ascensão dos direitos humanos.

A soberania pode ser entendida pelos vieses político e popular e, sobre esses pontos, Seyla Benhabib apresentou reflexão interessante quanto ao modo como a redefinição da soberania política pode afetar na soberania popular e, também, acerca da reconstituição da cidadania no contexto contemporâneo. Para ela, o endosso da soberania popular perpassa pela fragilidade do conceito de soberania dos Estados e, notou, certamente, que cada vez mais essa soberania está atrelada à realização de negociações, acordos e ajustes entre chefes de Estado⁴⁹². Diante do contexto de cidadania universal, é preciso pensar que o ser humano enquanto “cidadão cosmopolita ou universal” implica na revisão dos conceitos de soberania e de nacionalidade, sendo certo que as remodelações dos significados desses institutos cheguem ao denominador comum esculpido na elevação do indivíduo à condição de ser humano detentor de direitos concretizáveis no plano prático.

Os compromissos internacionais de tutela de direitos humanos foram sendo firmados ao longo do tempo e replicados regionalmente na Europa, na América e na África visando amparar legalmente os parâmetros de direitos humanos a serem

⁴⁹¹ BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? **Civitas**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan./abr., 2012, p. 22-23. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/qrZnNW85Mfz4FpKpP4ftzZL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2023.

⁴⁹² BENHABIB, Seyla. **The rights of others: aliens, citizens and residents**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004a, p. 61-65.

fielmente seguidos pelos Estados⁴⁹³. Na inteligência correta dos cosmopolitas, o plexo de mudanças históricas permitiu a justaposição de jurisdições (com documentos e autoridades internacionais, nacionais e locais, como ocorre na União Europeia) e possibilitou o hodierno processo de novas demarcações do que seria ‘interno’ e ‘externo’ dentro de uma ótica territorial e não territorial. Em decorrência disso, emergiu a democracia cosmopolita relativa à delimitação de novas estruturas de poder representativo e a cidadania cosmopolita, então voltada para o justo reconhecimento de direitos de seres humanos independentemente de seu vínculo com determinado Estado Nacional⁴⁹⁴.

As explicações aludem que as construções históricas foram fundamentais para o aprimoramento do conceito de cidadania⁴⁹⁵ e adicionalmente expuseram que o instituto necessita de reformulações para se coadunar com a realidade contemporânea e permitir a concretude de direitos humanos aos indivíduos. Por isso, tem-se como valorosa a exposição das contribuições de Benito Aláez Corral acerca do assunto para dar seguimento à tese com a delimitação histórica do conceito de cidadania no Brasil e, posteriormente, abordar-se a temática da consolidação jurídica do direito político de imigrantes não naturalizados e residentes votarem no Brasil.

4.2 A CIDADANIA E A NACIONALIDADE NA PERSPECTIVA DE BENITO ALÁEZ CORRAL

Considerando que o escopo do trabalho está voltado para a construção de um pensamento crítico sobre o conceito de cidadania e seus desdobramentos em relação ao voto por parte dos imigrantes não naturalizados no Brasil, entende-se como

⁴⁹³ SICILIANO, André Luiz. O papel da universalização dos direitos humanos e da migração na formação da governança global. In: **SUR** - Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, jan., 2004, p. 122. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/156741/Sur%20Journal%20full%20portugese.pdf#page=115>. Acesso em: 04 mar. 2023.

⁴⁹⁴ HELD, D. *Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective*. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 364-391, 2004, p. 371-373.

⁴⁹⁵ Norberto Bobbio concorda com esse posicionamento e o traz na obra “A era dos Direitos”, quando aduz que a cidadania emergiu na modernidade como consequência da mudança sobre a compreensão do lugar dos indivíduos na sociedade. (BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 19-23. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf. Acesso em: 02 abr. 2021.)

contribuição singular o pensamento do autor Benito Aláez Corral acerca da cidadania. Para ele, essa discussão sequer deveria estar sendo acirrada em países que se intitulam como democráticos.

Uma das contribuições mais marcantes deixadas pelo autor no tocante à questão foi de que não se trata de refletir sobre a possibilidade de se estender os direitos de participação política (voto) aos não naturalizados, mas, na verdade, de se questionar: *por que não* conceder os direitos de participação política referente ao voto aos imigrantes que residem em determinado local, ainda que não tenham se naturalizado? Aliás, essa inquietação não é própria dele, mas de outros estudiosos sobre o assunto, como Morton Luiz Faria de Medeiros, que considerou perplexidade o “mundo globalizado” e a persistência da nacionalidade, enquanto qualidade de Estados modernos há mais de 5 séculos, como elemento chave para a decodificação dos direitos humanos. Ao refletir criticamente sobre os apátridas, alertou a respeito da situação aberrante de pessoas sem nacionalidade e a exclusão deles em relação “à esfera dos juridicamente tutelados”, sugerindo a cidadania universal⁴⁹⁶.

Os apontamentos de Benito Aláez Corral a respeito da nacionalidade, da cidadania e da democracia estão condensadas, em particular, na obra intitulada *Nacionalidad, ciudadanía y democracia: a quién pertenece la constitución?*, escrita em 2006. Vários artigos também foram produzidos por ele e outros autores que se debruçaram acerca dessa temática, os quais serão utilizados como embasamento científico para a presente pesquisa, dada a relevância de suas ideias e a importância também de correlacionar a cidadania, a nacionalidade e a democracia.

Primeiramente, imperioso analisar a nacionalidade e a cidadania sob o enfoque funcional que adquiriram ao longo da história, uma vez que, com a progressiva unificação das estruturas territoriais e a integração política supraestatal, os significados de cidadania e de nacionalidade foram lapidadas com o tempo⁴⁹⁷. Para

⁴⁹⁶ Indica-se veementemente a leitura desse texto, uma vez que aborda visão lúcida a respeito dos apátridas e, de modo reflexo, trabalha-se a problemática de pessoas que não tem nacionalidade e encontram-se à margem da tutela de direitos humanos. Defende a proteção jurídica da nacionalidade por parte de todos os Estados, de modo a promover a implementação gradual da cidadania universal. Apresenta visões extremamente interessantes e interdisciplinares do conteúdo, como a referência à Bíblia, ao apontar que “Deus criou o homem à sua imagem” e que, de modo análogo, os seres humanos, enquanto descendência do divino, são absolutamente iguais. (MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. A tutela internacional da nacionalidade: meio de implementação da cidadania universal. In: **Revista do Departamento de Direito Público**, a. 1, n. 1, p. 85-120, jan./dez., 2009. Natal: EDUFERN, 2009. ISSN: 1983-5361.)

⁴⁹⁷ Importante apontar as aduções do autor Benito Aláez Corral relativamente aos aspectos funcionais citados: (...) *em efecto, os processos de integración política supraestatal tienden a restar transcendencia*

o autor supracitado, os processos de integração política supraestatal tendem a diminuir a definição jurídico-constitucional da nacionalidade e da cidadania estatal que, como consequência do processo de assimilação e equiparação de direitos e deveres, se reduzem a meras diferenciações administrativas sem maior transcendência sobre o destino da comunidade política supraestatal. Justamente por isso Ulisses Levy Silvério dos Reis e Sven Peterke defenderam que a nacionalidade consiste em atributo inerente à soberania estatal e que não há plausibilidade na manutenção da ideia de que os direitos humanos devem ser concedidos apenas aos nacionais⁴⁹⁸.

É importante lembrar que a cidadania e a nacionalidade realmente nasceram com a função política preponderante, de maneira oposta à acepção jurídica que possuem na atualidade⁴⁹⁹. Justifica-se essa afirmação tendo em vista que a cidadania foi criada justamente com a função política excludente - em oposição à conotação empregada na modernidade e que será melhor detalhada a seguir -, tendo em vista que sua aplicação servia como parâmetro de pertencimento social e econômico⁵⁰⁰. Em contrapartida, a nacionalidade pretendia a inclusão, em virtude de finalidades político econômicas, e, na realidade, vivenciada nos dias atuais, destaca-se pelo viés eliminatório de direitos⁵⁰¹.

A palavra *conotação* foi proposital, para incitar a reflexão sobre a (falsa) ideia de que o conceito de cidadania contemporâneo reflete a inclusão plena de determinados grupos nas variadas nuances em que se compreende como exercício de cidadania. Não há a intenção de desmerecer os avanços galgados normativamente

jurídico-constitucional a la nacionalidad y la ciudadanía estatal previas que, como consecuencia del proceso de asimilación e igualación en derechos y deberes, derivado de integración política y la creación de una nacionalidad o ciudadanía superior (federal), quedan reducidas a meras diferenciaciones administrativas sin mayor transcendencia sobre el destino de la comunidad política supraestatal (...). (CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006, p. 19.)

⁴⁹⁸ O artigo escrito pelos autores apresenta discussão produtiva acerca do discurso universalizante dos direitos humanos e o descaso dos Estados no que toca a garantia de direitos humanos dos não nacionais, com foco nos apátridas. (REIS, Ulisses Levy Silvério dos Reis; PETERKE, Sven. A justicabilidade do direito à nacionalidade: um desafio para o direito internacional dos direitos humanos. In: **REJUR** - Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 1, n. 1, p. 89-110, jan./jul., 2017, p. 90-91.)

⁴⁹⁹ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006, p. 24.

⁵⁰⁰ COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e modernidade. In: **Perspectivas**, São Paulo, 22, p. 41-59, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087/1709>. Acesso em: 26 jan. 2023.

⁵⁰¹ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006, p. 24.

ao longo do tempo, mas de propor a construção de opinião crítica sobre a segregação dos imigrantes não naturalizados que moram no Brasil e não tem acesso à democracia no que concerne ao exercício do voto, nem na alçada dos municípios, nem regionalmente e na seara da União.

Benito Aláez Corral também apontou que a nacionalidade passou a ser cada vez mais excludente com o avanço dos Estados na modernidade e, além disso, houve a *aproximação* dos conceitos de cidadania e nacionalidade a partir do surgimento do Estado-nação⁵⁰². Em contraponto, - conforme exposto ao final do item anterior (4.1) - a aproximação dos conceitos de cidadania e de nacionalidade somado ao tempo e aos fatores supracitados propiciaram a reconstrução do contexto global de modo que, como disse Liszt Vieira, “o nacionalismo “aglutinador” de outrora” parece ter “substituído hoje por um nacionalismo “separatista”⁵⁰³.

A diferenciação entre cidadania e nacionalidade sob o aspecto funcional está amparada na perspectiva de que, com o tempo, a cidadania passou a indicar função cívica includente (ainda que imperfeita por não ser igualitária), cuja aplicação permitiu unir os indivíduos através do reconhecimento de direitos civis e da participação política enquanto vínculo legal. É afirmar que o cidadão começou a ser identificado como sujeito integrante da nação e do povo, de modo igual aos demais (ao menos em sua titularidade abstrata de soberania e no usufruto de direitos)⁵⁰⁴. Ao revés, a nacionalidade é excludente, porque separa os indivíduos nacionais e não nacionais (natos e naturalizados)⁵⁰⁵ insertos em determinado ambiente e, por consequência, gera a segregação de direitos em relação àqueles que não detém certo vínculo com o Estado onde residem.

Nesse ponto, impende destacar a teoria pura de Hans Kelsen aplicada ao debate. Resumidamente, para ele, todo o ordenamento jurídico é formado a partir de sujeitos, assim como que os institutos da cidadania e da nacionalidade são prescindíveis e dependem, na realidade, da intenção do legislador de cada Estado para serem implementados⁵⁰⁶. Tal opinião é criticada por Benito Aláez Corral e cabe,

⁵⁰² Ibid., p. 30-35.

⁵⁰³ VIEIRA, Liszt. **Cidadania global e estado nacional**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7fdYVdGnCpxkr7GbkMjjJWK/?lang=pt#>. Acesso em: 04 fev. 2023.

⁵⁰⁴ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. *A quién pertenece la constitución?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006, p. 43.

⁵⁰⁵ Ibidem, p. 06-21.

⁵⁰⁶ KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

nesse ponto, defender essa desaprovação, tendo em vista que, como não há (hoje) uma ordem global única para todo o planeta Terra - nem mesmo perspectiva factível (definida) de isso acontecer em âmbito internacional⁵⁰⁷-, se faz necessário estabelecer juridicamente os conceitos de cidadania e nacionalidade⁵⁰⁸.

A nacionalidade é o vínculo que une o sujeito ao Estado e, ao contrário do que defendeu Hans Kelsen, é necessária. Entretanto, não significa que sua aplicação seja determinante para que seja definido o povo⁵⁰⁹ de determinado Estado, tampouco que sirva como norte para escolher os titulares de direitos de modo a culminar na segregação daqueles que não preenchem os requisitos legais estabelecidos para tanto.

Na data de escrita desse trabalho, não é lógico imaginar que a nacionalidade venha a se resumir a um vínculo único nesse planeta, ou que o direito internacional venha a conceber vínculo jurídico único e aplicável globalmente para uniformizar a relação dos sujeitos e os Estados. Afinal, seria uma ideia futura e proveniente de processo gradativo que, no caso, Benito Aláez Corral considerou utópica⁵¹⁰. Impende realizar, de pronto, que não se furta da ideia de um direito cosmopolita, nos moldes afirmados anteriormente, mas, entende-se lucidamente que se trata de processo e que, no presente momento, inexiste ordem jurídica una. Também não se defende a supressão da nacionalidade, haja vista o reconhecimento de sua elementaridade,

⁵⁰⁷ Sobre a possibilidade de estabelecer ordenamento jurídico único na perspectiva planetária, Pietro de Jesús Lora Alarcón também concorda que o instituto da nacionalidade é imprescindível e que não há elementos que indiquem a estruturação de ordenamento jurídico uno no âmbito internacional. (ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Migrantes, refugiados y ciudadanos. Nuevos Paradigmas de la democracia para la afirmación plena de los derechos humanos*. In: **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 27, n. 1, p. 195-216, jan./jun., 2011, p. 201.)

⁵⁰⁸ CORRAL, Benito Aláez. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo. Fundamentos, cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n. 7, 2012, p. 88-129. Disponível em: <https://www.uniovi.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/fundamentos7-alaez.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.

⁵⁰⁹ Menciona-se, para fins de compreensão didática, que povo, na concepção de Jürgen Habermas, é “a essência de pessoas que falam a mesma língua”. (HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Ensaios políticos. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p. 01.)

⁵¹⁰ Sobre o assunto, Benito Aláez Corral afirmou: “(...) aunque la fundamentación unitaria del ordenamiento jurídico a partir de la primacía del derecho internacional habría permitido al sistema jurídico interiorizar plenamente su segmentación territorial en Estados nacionales, resulta más congruente por el momento inclinarse por la primacía del derecho nacional”. Em tradução, significa: Ainda que o fundamento unitário do ordenamento jurídico baseado no primado do direito internacional tivesse permitido ao ordenamento jurídico interiorizar plenamente a sua segmentação territorial nos Estados nacionais, é mais coerente para o momento inclinar-se para o primado do direito nacional. (CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia. A quién pertenece la constitución?** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 80.)

todavia critica-se a vinculação que certos ordenamentos jurídicos firmam entre a nacionalidade e a cidadania.

Aliás, Benito Aláez Corral defendeu exatamente esse pensamento de que a nacionalidade não é imprescindível para que seja definido o povo de determinado Estado (ainda que se reconheça a sua importância), por julgar que não há justificativa plausível para defender a indissociabilidade da nacionalidade e da cidadania⁵¹¹. Ele foi mais além e explicou que se deve atentar para as perspectivas subjetiva e objetiva de que, em primeiro lugar, compõem o povo todos os indivíduos que convivem em comunidade e, objetivamente, o espaço é conformado por aqueles que comungam de certa identidade (étnica ou cultural)⁵¹².

Logo, não se trata de restringir o conceito de nacionalidade às pessoas que são consideradas semelhantes em virtude de determinados critérios de identidade. A nacionalidade seria, nesse viés, o vínculo jurídico abstrato, que une o sujeito à coletividade de modo soberano (e, não apenas ao Estado). Compreende-se, com efeito, que não só os nacionais estão habilitados para exercer os principais direitos de cidadania política, motivo pelo qual entende-se que à coletividade deve ser disponibilizado o direito de acessar o exercício da soberania, enquanto convenientes e partícipes do seio social.

No que toca à análise da natureza jurídica da nacionalidade, deve-se observar que o seu significado ultrapassa a ideia de vínculo jurídico com o Estado e se associa à ideia de *status* civil. O *status* não consiste em qualidade substancial da pessoa, mas em artifício jurídico que confere ao indivíduo pluralidade de relações jurídicas vinculadas a um fato original, isto é, a um determinado Estado⁵¹³. Refletindo a respeito

⁵¹¹ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006, p. 87.

⁵¹² No que concerne a esse ponto, asseverou Benito Aláez Corral: “*El concepto de pueblo/nación se ha venido entendiendo desde hace tiempo en la teoría política tanto en un sentido subjetivo como en un sentido objetivo. En un sentido subjetivo (predominantemente francés), la nación venía definida por la voluntad de los individuos de pertenecer a una determinada comunidad humana jurídicamente organizada, siguiendo los presupuestos de las teorías pactistas revolucionarias. En un sentido objetivo (de tradición fundamentalmente alemana), por el contrario, la nación se define por la común posesión de unos mismos rastros de identidad étnica o cultural de carácter totalmente objetivo, al margen, pues, de la voluntad de los sujetos integrantes de dicha colectividad*”. (CORRAL, Benito Aláez. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo*. **Fundamentos, cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional**, n. 7, 2012, p. 102. Disponível em: <https://www.unioviado.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/fundamentos7-alaez.pdf>. Acesso em: 22 dez. 2022.)

⁵¹³ Importa frisar que o vínculo jurídico estudado não implica em condição incontroversa aos seres humanos, haja vista a possibilidade de existir indivíduos que não cultuam o sentimento de pertencimento, e por isso, consideram-se como apátridas. Complementarmente, é coerente salientar

do *status*, pode-se afirmar que a nacionalidade é mais do que um *status*, e não pode ser compreendida como vínculo de natureza civil, pois deve ser considerada como uma relação jurídica pública e fundamental, baseada em um conjunto de direitos fundamentais reconhecidos de forma exclusiva aos nacionais por meio das constituições dos Estados⁵¹⁴.

A cidadania, por sua vez, se coloca como imprescindível para a integração dos povos dos Estados e o desenvolvimento das relações comunitárias. Também é valioso reconhecer que o pertencimento a um determinado grupo por descendência nada enuncia, por si só, com a vontade autônoma e atual do indivíduo de se submeter a certo ordenamento jurídico, e com isso, ser merecedor(a) dos direitos de participação nacional e de soberania. Reputa-se coerente a definição de cidadania segundo a qual consiste na capacidade de participação do indivíduo como membro de pleno direito da comunidade estatal onde está inserido⁵¹⁵.

Benito Aláez Corral afirmou que, apesar de ser democrática e social, a Constituição Espanhola de 1978 previu uma rasa regulação sobre a nacionalidade, e não a instituiu enquanto direito fundamental, mas como vínculo jurídico público⁵¹⁶. Analogamente, a Constituição Federal de 1988 seguiu a mesma lógica, limitando-se a trazer disposições objetivas quanto à nacionalidade dentro de seção dedicada à conformação de direitos políticos. Esse comportamento normativo não é o mais acertado, pois é imprescindível que o ordenamento jurídico disponha especificamente a definição da nacionalidade, bem como as condições de acesso a tal direito com a cautela devida para evitar segregações.

No que concerne a relação entre nacionalidade e cidadania, Benito Alaez Corral expôs que a nacionalidade não pode privar o indivíduo quanto ao gozo de direitos que lhes devem ser assegurados⁵¹⁷ e, com isso, vê-se que seu

ainda que o apátrida não necessariamente será um imigrante, podendo ser um sujeito nacional que apenas não se identifica com o Estado onde se estabelece.

⁵¹⁴ CORRAL, Benito Aláez. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo. Fundamentos, cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n. 7, 2012, p. 114-115.

⁵¹⁵ CORRAL, Benito Aláez. *Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía*. Disponível em: <https://www.uniovi.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20democracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022, p. 62-63.

⁵¹⁶ *Ibidem*, p. 117-118.

⁵¹⁷ Sobre esse ponto, o autor escreveu: “*Por ello la nacionalidad otorga al individuo como mínimo el derecho a permanecer libremente en el territorio del Estado y en el caso de haber salido, a retornar a él. Adicionalmente, si se imputa la soberanía al sujeto colectivo nacional y si, además el ordenamiento*

posicionamento se alinha, nesse vértice, à construção teórica desse trabalho com vistas, por exemplo, ao princípio da hospitalidade sustentado por Immanuel Kant, ao direito à ter direitos aduzido por Hannah Arendt, à consolidação de direitos humanos preconizada pelo Direito Internacional contemporâneo⁵¹⁸, e à tese do direito cosmopolita.

Discutir a respeito da nacionalidade e da cidadania, como se tem feito ao longo das linhas propostas neste trabalho, impende levantar um elemento essencial: a vontade do indivíduo. A questão domiciliar opera como critério de aquisição de nacionalidade, assim como a volição do sujeito, o que não ocorria à época da formação do Estado moderno. Dada a sua essencialidade, requer-se a manifestação de vontade ou de espontaneidade no ato de solicitação de naturalização. Na mesma toada, tem-se o critério do domicílio como sendo elementar para a solicitação de naturalização, ainda que haja distinção entre os ordenamentos jurídicos quanto ao tempo requerido⁵¹⁹, conforme debatido no capítulo anterior⁵²⁰.

Outrossim, o cumprimento dos requisitos necessários à aquisição da nacionalidade não afasta a vontade, também, do Estado acolhedor, ou seja, a vontade é um elemento a ser avaliado tanto pelo sujeito, quanto por parte do Estado. Além disso, salienta-se a essencialidade de avaliar, de acordo com o ordenamento jurídico,

se estructura democráticamente, la posesión de la nacionalidad aparece, entonces, vinculada a la ciudadanía, y pasan a formar parte de la primera dos derechos que la segunda confiere al individuo en general, y al individuo nacional, en particular”. Em tradução, o autor explicou que a nacionalidade confere ao indivíduo o direito de permanecer livremente no território do Estado, e, caso saia, assegura o direito de retornar. Além disso, expõe que, se a soberania é imputada ao sujeito coletivo nacional e se, além disso, a ordem é estruturada democraticamente, a posse da nacionalidade aparece, então, vinculada à cidadania, e dois direitos que a segunda confere a primeira passam a fazer parte do primeiro indivíduo em geral, e o indivíduo nacional, em particular. (CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía**. Disponível em:

<https://www.uniovi.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20demo%20cracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022, p. 122.)

⁵¹⁸ Emblematicamente rememora-se a Convenção Americana de Direitos Humanos e suas disposições preambulares, as quais serão melhor expostas no último capítulo, quando se assevera, de modo tênue, que os direitos devem ser respeitados independentemente do vínculo do sujeito em relação ao Estado. Complementariamente, as tendências do Direito Internacional estão reveladas, também, por meio dos julgados da Corte IDH e as análises que são proferidas nas sentenças, que serão, analogamente, tratadas no capítulo final do trabalho.

⁵¹⁹ CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía**. Disponível em: <https://www.uniovi.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20demo%20cracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022, p. 164-165.

⁵²⁰ Para fins de elucubração, a questão residencial enquanto requisito legal será melhor esmiuçada no último capítulo da tese.

se o direito à nacionalidade é considerado como direito subjetivo do imigrante ou como mera concessão administrativa, fruto de ato discricionário do Estado⁵²¹.

Concorda-se com a ideia que a cidadania pode ser sintetizada à luz dos variados níveis de direitos fundamentais que permitem ao indivíduo a integração social. Por isso, pode-se afirmar que o instituto está atrelado aos direitos de inclusão social, notadamente devido a necessidade de fomentar a fruição de direitos fundamentais e torná-los cada vez mais práticos e universais..

A sociedade contemporânea possui a mobilidade humana como um dos seus traços caracterizadores, assim como a cidadania e o exercício de direitos humanos enquanto pilares constituintes. Verificar, assim, uma sociedade que prima pela cidadania e mantém entraves ao seu acesso é minimamente intrigante. Malgrado diversas justificativas teóricas, filosóficas e de demais ordens, cabe reconhecer que o viés incluyente da cidadania decorre da necessidade de se manter a coesão e a identidade da comunidade humana⁵²².

Na inteligência de Benito Aláez Corral, a cidadania se compõe de 2 elementos, *“la atribución de una capacidad de participación en las diversas esferas de comunicación social jurídicamente regladas y, con ello, uno o varios niveles de pertenencia a la comunidad humana que desarrolla esos procesos comunicativos”*⁵²³. Como se pode perceber, fica claro que a integração social é a principal característica social, ainda que se possa invocar os aspectos culturais e os critérios socioeconômicos como elementos também fundamentais para a fruição dos direitos relativos à cidadania.

Os fatores socioeconômicos, ainda que acrescidos aos aspectos culturais, se unem a integração social e a participação política para solidificar o que se explica

⁵²¹ CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía.** Disponível em: <https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20demo%20cracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022, p. 169.

⁵²² CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía.** Disponível em: <https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20demo%20cracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022, p. 203.

⁵²³ Em linhas gerais, significa que no instituto jurídico da cidadania, portanto, há dois elementos: a atribuição de uma capacidade de participação nas diversas esferas da comunicação social legalmente reguladas, e com ela, um ou vários níveis de pertencimento à comunidade humana que desenvolve esses processos comunicativos. (CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía.** Disponível em: <https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20demo%20cracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.)

nesse tópico sobre o exercício legítimo da cidadania. No entanto, deve-se realçar o protagonismo da participação dos indivíduos em temáticas de alçada coletiva por meio de voto, a saber, políticas, uma vez que a tomada de decisões com impacto na sociedade exerce fundamental importância em termos de inclusão e, como demonstrado, quanto ao sentimento de pertencimento subjetivo do cidadão.

Tais estruturas normativas preconizam esse formato de cidadania e de nacionalidade não de forma accidental, mas, intuitivamente, em virtude de suas respectivas prioridades ideológicas. É preciso, nesse sentido e com foco nos Estados democráticos, reorientar o significado da cidadania e o modo de concedê-la aos sujeitos em razão do princípio democrático da inclusão.

Essa remodelação se deve, em particular, à necessidade de retirar os imigrantes regulares e domiciliados no país da condição de excluídos, reconhecendo-lhes o básico direito de fruir da cidadania, notadamente com relação ao direito de participar das decisões coletivamente por intermédio do voto e da escolha dos seus representantes políticos.

Fato é que a cidadania tem sido, cada vez mais, privilégio de poucos dentro dos seios sociais. Essa constatação merece ser debatida, pois, no que concerne a cidadania, tendo em vista que o seu gozo está sendo cada vez mais seletivo, dado o comprometimento da coesão e da identidade coletiva da comunidade humana⁵²⁴. Focando especificamente no objeto de estudo da tese, imigrantes não naturalizados regularmente residentes no Brasil ficam à margem da cidadania por longos anos, exceto após a obtenção da naturalização mediante o cumprimento dos ditames legais estabelecidos pelo ordenamento jurídico pátrio (a ser esmiuçado adiante).

Nesse pórtico, aponta-se que a cidadania também está atrelada à soberania e que a aferição de que a cidadania não é uniforme para os sujeitos residentes e regulares dentro do Brasil significa que a cidadania possui *graus* de efetividade. Inclusive, essa foi a terminologia utilizada por Benito Aláez Corral para apontar que

⁵²⁴ Essa ilação pôde ser feita a partir de assertivas propostas por Aláez Corral na obra citada, tendo em vista que, para o autor: *“Se debe comenzar por tener en cuenta que la función de integración e inclusión social que desempeña la ciudadanía le confiere a ésta, sobre todo cuando la desempeña en el ámbito político, una función jurídica complementaria consistente en dotar de cohesión e identidad colectiva a la comunidad humana (construcción de un demos), vinculada a la participación de los súbitos en el sistema político. Ello explica en buena medida el papel preponderante del ámbito político en la construcción de la ciudadanía y el mantenimiento de la nacionalidad como criterio de atribución de un grado máximo de ciudadanía política”*. (CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. A quién pertenece la constitución? Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 201-202.)

existem espécies de cidadãos *ativos*, porque conseguem acessar seus direitos de cidadania e, ao revés, outros que estão excluídos socialmente quanto à temática.

Pacificado o entendimento de que a cidadania é aferida em níveis - ou graus - pauta-se o critério territorial como norte para avaliar a fruição dos direitos de cidadania por parte dos indivíduos. Isso porque, independentemente de tratar-se de *estrangeiro* transitório, regularmente residente, e mesmo aquele que galgou a naturalização, todos acessam os direitos de cidadania devido à preexistência de vínculo territorial. Incontroverso, pois, que nos moldes tradicionais, a cidadania está intimamente atrelada a questões de fixação no território.

É propício tecer esclarecimentos acerca da natureza jurídica *iusfundamental* da cidadania. Para Benito Aláez Corral, dois elementos devem ser considerados em relação a esse ponto: a função inclusiva que tece entre o indivíduo e a comunidade, e de outro lado, o conteúdo fundamental que possui. Sendo assim, a análise profunda desses parâmetros permite inferir que esses direitos de cidadania estão esculpidos nos termos da Constituição, e como tal, qualificam o rol de direitos que compõem o conceito de cidadania.

É diferente, pois, do que se compreende a respeito da nacionalidade, tendo em vista os critérios objetivos e exaustivos que a caracterizam. Acertada a compreensão de Corral quando atestou que “*más que un status, la ciudadanía expresa en los ordenamientos constitucional democráticos modernos um processo jurídico iusfundamental de comunicación de la comunidad política*”⁵²⁵. Aliás, mister aclarar, ainda que preliminarmente, que a nacionalidade abarca apenas uma parte dos direitos de cidadania, no bojo do qual se exercem nos níveis municipal, estadual e nacional os direitos políticos.

Retomando ao ponto central da discussão, volta-se para o volumoso índice atual de imigrantes não naturalizados no Brasil que estão à margem do exercício dos direitos políticos, e portanto, de certo *grau* de cidadania. Resguardando a análise do aparato normativo nacional para momento posterior, detém-se, nesse momento, à concordância do escritor com a ideia de que o pertencimento do indivíduo à comunidade representa uma das maiores formas de integrá-lo ao seio social e permitir o gozo desses direitos.

⁵²⁵ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. *A quién pertenece la constitución?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 269.

Em outros termos, se a cidadania reflete normativamente as possibilidades de integração social ou pertencimento do indivíduo, os critérios de sua atribuição devem estar voltados para os elementos que o ordenamento jurídico considera como sendo mais relevantes para que seja possível obter maior ou menor grau de pertencimento à comunidade política. Deduz-se, com isso, que os critérios constitucionais utilizados como parâmetros para se instituir o titular de direitos estão intrinsecamente relacionados à integração do indivíduo como cidadão na sociedade⁵²⁶.

No que tange a ideia de conceder a fruição de direitos políticos aos imigrantes residentes no território nacional, cabe tratar a respeito do domicílio enquanto fundamento a ser aferido para o gozo desses direitos. A desvinculação da cidadania e da nacionalidade já é uma realidade em diversos ordenamentos jurídicos – com ênfase na América Latina –, e essa dinâmica tem trazido à tona o debate sobre o critério *ius domicilii* como instrumento chave nesse processo. Nessa toada, o arrimo domiciliar, em seu turno, traz outra reflexão: se leva a efeito, então, para fins de concessão de direito, o estado civil, o domicílio ou a residência?⁵²⁷

Sobre esse ponto, é preciso ter uma visão consciente de que o vínculo civil e a comprovação domiciliar são, deveras, frágeis para comprovar o efetivo liame entre o sujeito e a comunidade em que está inserido. Nesse mister, é de se reconhecer que “*en realidad, sólo la residencia continuada resulta funcionalmente apta para expresar el vínculo territorial que requiere la ciudadanía*”⁵²⁸. Entretanto, em que pese frágil o requisito residencial como forma de avaliar o liame do indivíduo com o Estado onde desenvolve suas relações humanas, é essencial e se revela como mecanismo de aferição para constatar o vínculo do sujeito ao lugar onde está estabelecido⁵²⁹.

⁵²⁶ *Ibidem*.

⁵²⁷ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. *A quién pertenece la constitución?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 288-290.

⁵²⁸ *Ibidem*, p. 291.

⁵²⁹ É interessante ponderar que os imigrantes saem dos seus locais de origem e, ao chegarem em Estado diverso, podem: a) permanecer por determinado período e retornar ao seu lugar de origem; b) permanecer por determinado tempo e ir em busca de outro local, por razões diversas e c) fixar residência e desenvolver relações de convívio nesse Estado, como estabelecimento de moradia, vínculo laboral, consumo e colaboração para a circulação de renda. Sendo assim, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismo que possa aferir se, de fato, o imigrante encontra-se estabelecido no território para poder legitimar o seu interesse em participar das temáticas coletivas. A forma pensada para tanto, pois, foi a observação do critério residencial, e por isso, acredita-se que essa seja a justificativa para a implementação por parte de vários países (vide tabela descritiva sobre o ordenamento jurídico do Estados membros e associados do Mercosul no capítulo 3) acerca do liame entre os sujeitos migrantes e o Estado destino onde estão fixados.

A partir dessas assertivas, surge o seguinte questionamento: entende-se válida a residência legal e a ilegal do imigrante? Ou, melhor indagando, trata-se da presença física do indivíduo no território, ou, no caso, a presença legalmente instituída pelo ordenamento jurídico? Neste ponto, distingue-se os institutos da nacionalidade e da cidadania, mais uma vez, ao se ter como fundamento que a nacionalidade se pauta em exigências mais objetivas, a saber, legais. De outro lado, a cidadania possui todos os elementos necessários para flexibilizar esse requisito, cabendo a discricionariedade de cada ordenamento jurídico dispor a seu respeito⁵³⁰.

Benito Aláez Corral trouxe uma nova concepção acerca da cidadania e da nacionalidade, assim como a relação existente entre tais conceitos de acordo com a contemporaneidade. Pode-se amparar o discurso apresentado com a aproximação fidedigna ao princípio democrático instituído pelo constitucionalismo hodierno e o intento finalístico de propor uma reinterpretação desses conceitos, notadamente em atenção ao aumento da complexidade social e a importância de conceder os direitos de cidadania a todos os residentes contínuos no território do Estado acolhedor.

Postas essas considerações, passa-se a aprofundar sobre a realidade da cidadania política em relação aos imigrantes não nacionais dentro do território brasileiro e, após, passa-se a averiguação da impossibilidade de os imigrantes não naturalizados votarem no Brasil.

4.3 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA CIDADANIA NO BRASIL

Diante das considerações apresentadas, é incontroverso que a cidadania advém de processos de luta protagonizados por indivíduos que, ao longo da história, reivindicaram a fruição de direitos, seja por meio dos movimentos sociais, por manifestações públicas, por pleitos formais e demais formas de luta pela aquisição de direitos de participação cidadã. Partindo dessas premissas, reputa-se necessário compreender o processo de evolução conceitual pelo qual passou o instituto da cidadania no Brasil, e, ao final, chegar ao último capítulo da tese com a abordagem do ordenamento jurídico pátrio.

⁵³⁰ CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia**. *A quién pertenece la constitución?* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, 2006, p. 296.

A Constituição Federal de 1988 prevê que a cidadania consiste em um dos fundamentos da República Federativa Democrática Brasileira (art. 1º, II), porém, sabe-se que o instituto também decorre de um longo processo histórico. Nesse sentido, com arrimo em pesquisa bibliográfica e utilização de artigos científicos e trabalhos acadêmicos, serão expostas algumas nuances acerca da delimitação conceitual da cidadania ao longo da história do Brasil.

Conforme reportado no tópico 4.1 deste capítulo, o conceito de cidadania foi moldado gradativamente com o tempo, a partir de diversos acontecimentos, a exemplo da propagação dos ideais liberais pelos iluministas. A ascensão da burguesia, com efeito, foi determinante para esse processo, assim como as Revoluções Americana (1776), Francesa (1789) e Industrial (na segunda metade do século XVIII). Nesse contexto, cabe frisar que os ideais da Revolução Francesa - liberdade, igualdade, e fraternidade - foram de suma importância para a consciência dos indivíduos e o amadurecimento de pensamentos críticos sobre a aquisição e o usufruto de certos direitos, como os de cidadania.

Corroborando com esse entendimento, Norberto Bobbio pontua que o nascimento do Estado de Direito propiciou “a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos”⁵³¹, uma vez que, no Estado Absoluto, os seres humanos possuíam direitos de natureza privada, ao passo que com a conformação do Estado de Direito, os indivíduos passaram a ter direito de natureza pública⁵³². A consolidação desse novo modelo de Estado, pois, foi determinante para a caracterização da cidadania, posto que, nesse novo contexto, a carta constitucional servia de parâmetro para que os direitos das pessoas estivessem predispostos, e por isso, os direitos de cidadania pudessem ser gozados e requeridos⁵³³.

Debater sobre cidadania no contexto brasileiro impende lembrar que o período colonial e a época do império estão indiscutivelmente associados ao passado miserável da escravidão e a consequente e reprovável supressão de direitos de seres humanos submetidos a tal situação. A Lei Áurea (Lei nº 3.353/1888), de 13 de maio de 1888, está longe de ter significado o rompimento da escravidão para essas

⁵³¹ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 16.

⁵³² *Ibidem*.

⁵³³ SILVA, Juvêncio Borges; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Cidadania: uma leitura a partir do sistema escravista e suas implicações na (de)formação das práticas republicanas no Brasil. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 19, n. 1, p. 13-54, jan./abr., 2018, p. 16-17.

peçoas, haja vista tratar-se de problema estrutural⁵³⁴ e que não seria resolvido pela promulgação de ato normativo, após mais de 300 anos de escravidão, com palavras que não possuíam o condão de erradicar das sociedades a lógica escravocrata culturalmente arraigada.

Antônio Miguel Dantas de Almeida defende que o cidadão brasileiro sofreu grande influência do passado colonial violento e autoritário do Brasil em decorrência das ações de Portugal⁵³⁵. Nesse ponto, cabe lembrar que a relação de dependência junto à Portugal não permitiu a formação de identidade própria, o que também merece ser lembrado⁵³⁶. Em 1822, o Brasil tornou-se independente da coroa portuguesa, entretanto, o exercício da cidadania (e a própria busca pelo seu gozo por parte dos indivíduos) foi prejudicado, porque o povo não tinha educação suficiente para assimilar o que seria representatividade, voto e o próprio desenvolvimento de um território o qual não se tinha noção de sua extensão⁵³⁷.

Soma-se que a estrutura escravocrata, latifundiária e concentradora de riquezas consistiram em verdadeiro óbices ao desenvolvimento da cidadania nesse período. Acrescenta-se, ainda, que a dificuldade de dimensionar a cidadania desde o início decorre, também, do fato de que, enquanto outros Estados (como a Itália) foram formados já com a organização de um povo delimitado, no Brasil, ao contrário, a formação do Estado precedeu o desenvolvimento da população⁵³⁸.

Por todas essas questões, observa-se que na colônia e no império a cidadania não encontrou circunstâncias favoráveis para se desenvolver, de modo a impactar negativamente a vida e as expectativas dos cidadãos pela não disponibilização de direitos de ordens civil, política e social. Deve-se levar em consideração que a avaliação que se faz hoje sobre a cidadania do passado brasileiro deve ser cautelosa, visto que essa averiguação tende a buscar, no pretérito, elementos que indiquem

⁵³⁴ CHALLHOUB, Sidney. Precariedade estrutural: o problema da liberdade no Brasil escravista (século XIX). In: **História Social**, n. 19, segundo semestre de 2010, p. 34-36.

⁵³⁵ ALMEIDA, Antonio Miguel Dantas de. Cidadania no Brasil: a construção nacional do Império ao golpe de Estado. In: **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 03. e15391. ISSN: 2525-8036.

⁵³⁶ CREMONESE, Dejalma. **A difícil construção da cidadania no Brasil**. Desenvolvimento em questão, a. 5, n. 9, jan./jun., p. 69. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

⁵³⁷ ALMEIDA, Antonio Miguel Dantas de. Cidadania no Brasil: a construção nacional do Império ao golpe de Estado. In: **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 04. e15391. ISSN: 2525-8036.

⁵³⁸ *Ibidem*.

características que são comuns aos direitos de cidadania inerentes à contemporaneidade.

Durante o período colonial e império, não há que se falar em cidadania, uma vez que a supressão de direitos fez com que apenas a minoria nobre (homens brancos, proprietários de terras e de escravos) tivesse acesso ao que se concebe como cidadania, estando excluída parte significativa da sociedade. Para além disso, não há como estabelecer parâmetros para avaliar a existência ou não de direitos de cidadania em período no qual não há equiparação entre os indivíduos e que, inclusive, sequer houve participação popular no processo de independência. Repisa-se, oportunamente, que a cidadania se compõe da tríade de direitos sociais, políticos e civis, e, por isso, verifica-se que aproximadamente até 1930, não havia cidadãos *plenos*.

A Constituição de 1824, outorgada por Dom Pedro I em 25 de março de 1824, foi a primeira carta constitucional do Brasil. Dentre suas características essenciais, cita-se a existência dos 3 poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário) e do Poder Moderador⁵³⁹, este último exercido pelo imperador, que lhe dava o direito de intervir nos demais poderes e admitir medidas com maior ingerência, como dissolver a assembleia legislativa e sancionar decretos e resoluções da Assembleia Geral (art. 101)⁵⁴⁰. A norma previu que o território seria dividido em províncias, com administração centralizada, devido ao quarto poder mencionado, e resumiu os direitos considerados fundamentais ao rol de direitos civis e políticos⁵⁴¹.

⁵³⁹ A Constituição de 1824 previu, acerca do Poder Moderador: “Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”. (BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

⁵⁴⁰ O imperador exercia as funções do Poder Moderador, as quais estão descritas no art. 101 da Constituição de 1824 (SOUZA, Heron Abdon. As constituições brasileiras de 1824 e 1891 e a consolidação da ruptura da ordem política. **Anais do 3º Encontro Internacional Histórias & Parcerias**. ANPUH, p. 02-03. Disponível em: https://www.historiaeparcerias.rj.anpuh.org/resources/anais/19/hep2021/1625684599_ARQUIVO_4118520487f8583275ca7dedc726f5d8.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.). Para maiores informações, indica-se a leitura da Constituição de 1824. (BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm).

⁵⁴¹ SILVA, Eduardo Moraes Lameu. Breves comentários da constituição imperial de 1824. In: **ATHENAS**, a. III, v. 2, ago./dez., 2014, p. 133. ISSN 2316-1833. Disponível em: http://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano3_vol2_2014_artigo9.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

No que se refere aos direitos de natureza política, tal norma constitucional dispôs, em seu art. 6º⁵⁴², as condições para que o indivíduo pudesse ser considerado *cidadão brasileiro*, porém, o conteúdo da norma constitucional demonstra que a cidadania estava apenas associada aos requisitos de nacionalidade e com um vazio de conteúdo sobre o que seria, efetivamente, cidadão para essa carta constitucional. Adiciona-se a informação de que essa Constituição estabeleceu, pela primeira vez, o requisito de renda mínima para que os sujeitos pudessem votar (art. 92, V)⁵⁴³, instituindo um óbice à concretização do direito político de votar por parte de parcela densa da sociedade, reservando-o aos grandes latifundiários.

Em seguida, houve a Proclamação da República Brasileira (1889), sem a participação popular, cuja ocorrência não registrou grandes avanços com relação às estruturas social e econômica que havia no império. As grandes problemáticas do império permaneceram, a exemplo do poderio econômico dos latifundiários, a marginalização dos negros⁵⁴⁴ e a ausência de reformas para expandir o acesso da sociedade ao direito de votar. Na primeira década da república, deu-se início a expansão industrial no Brasil, o crescente êxodo rural, o pleito dos trabalhadores por certas garantias e, por consequência, o desenvolvimento das regulamentações trabalhistas⁵⁴⁵.

Na sequência, adveio a Constituição de 1891, cuja redação seguiu basicamente a mesma ótica da norma constitucional anterior (1824). Em sede exemplificativa, menciona-se que a cidadania continuou sendo pautada a partir dos

⁵⁴² “Art. 6. São Cidadãos Brasileiros: I. Os que no Brazil tiverem nascido, quer sejam ingenuos, ou libertos, ainda que o pai seja estrangeiro, uma vez que este não resida por serviço de sua Nação. II. Os filhos de pai Brasileiro, e os ilegítimos de mãe Brasileira, nascidos em paiz estrangeiro, que vierem estabelecer domicílio no Imperio. III. Os filhos de pai Brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em sorvço do Imperio, embora elles não venham estabelecer domicílio no Brazil. IV. Todos os nascidos em Portugal, e suas Possessões, que sendo já residentes no Brazil na época, em que se proclamou a Independencia nas Províncias, onde habitavam, adheriram á esta expressa, ou tacitamente pela continuação da sua residencia. V. Os estrangeiros naturalisados, qualquer que seja a sua Religião. A Lei determinará as qualidades precisas, para se obter Carta de naturalisação”. (BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.)

⁵⁴³ “Art. 92. (...) V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos”. (BRASIL. **Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.)

⁵⁴⁴ Após a decretação da Lei Áurea, a marginalização dos negros foi a maior consequência por muitos anos. A derrocada da monarquia e o soerguimento da república não foi acompanhada de medidas capazes de alterar essa realidade. (MONTEIRO, Patrícia Fontes Cavalieri. Discussão acerca da eficácia da Lei Áurea. In: **Meritum**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 355-387, jan./jun., 2012, p. 06-07.)

⁵⁴⁵ HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. In: **Rev. secr. Trib. Perm**, v. 6, n. 11, p. 213-227, abr., 2018, p. 214.

elementos intrínsecos à nacionalidade⁵⁴⁶ e da restrição do voto aos maiores de 21 anos de idade que tivessem renda mínima⁵⁴⁷. Nesse ponto, oportuno o entendimento de Décio Azevedo Marques de Saes, quando afirma que a instauração de direitos políticos no Brasil foi ao máximo postergada, porque não havia interesse pelas sociedades dominantes, que eram antidemocráticas e almejavam perpetuar a concentração de poder⁵⁴⁸. No que se refere à escravidão, nada foi proporcionado, à época, aos ex-escravos. Não houve instituição de política de implementação de moradias, educação, oportunidades de emprego, muito menos estruturas de lazer ou outros direitos consolidados na própria carta constitucional vigente.

Interessante trazer à lume a comparação esmiuçada por Angelita Matos Souza quanto a escravidão nos Estados Unidos e no Brasil. Segundo ela, no Brasil, a escravidão estava diluída no território brasileiro e não contou com a oposição da igreja católica em prol das pessoas escravizadas, ao passo que, no espaço estadunidense, os escravos estavam restritos a região sul e representantes do protestantismo chegaram a combater o sistema escravocrata⁵⁴⁹. Cabe expor, nesse ponto, que nos Estados Unidos houve uma política estruturada voltada aos ex-escravos, como a distribuição de terras, a inserção dessas pessoas em atividades de ensino, promoção do alistamento eleitoral, entre outras práticas com vistas à inclusão deles no seio social⁵⁵⁰. Essa diferenciação de comportamento político demonstra que, no Brasil, no

⁵⁴⁶ “Art 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados”. (BRASIL. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.)

⁵⁴⁷ “Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; (...)”. (BRASIL. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.)

⁵⁴⁸ SAES, Décio A. M de. *Cidadania e Capitalismo (Uma Abordagem Teórica)*. In: **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2000, p. 10-11. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/saescidadania.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

⁵⁴⁹ SOUZA, Angelita Matos. *Cidadania no Brasil*. In: **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 12(1): 5-17, jan./jun., 2014, p. 08-09. ISSN 1678—698X. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>.

⁵⁵⁰ *Ibidem*.

período analisado, não houve uma política de inclusão dos ex-escravos à sociedade, tampouco voltada para a efetivação dos seus direitos de cidadania.

O Código Eleitoral Nacional foi instituído em 1932, assim como implementado o voto na modalidade secreta, a Justiça Eleitoral e o voto feminino, direto, secreto e a sua obrigatoriedade⁵⁵¹, consubstanciando conquistas importantes que foram previstas na carta constitucional de 1934. A Constituição de 1934, por sua vez, foi influenciada pela Constituição alemã de Weimar e representou avanço, especificamente, em matéria de direitos políticos, haja vista que a temática foi tratada pela primeira vez em capítulo próprio.

A cidadania seguiu com a mesma ótica das constituições anteriores, notadamente atrelada aos critérios de nacionalidade (art. 106)⁵⁵². Essa carta constitucional foi de alta relevância, pois reconheceu importantes direitos sociais, com destaque para direitos trabalhistas como a isonomia salarial, o salário mínimo, a jornada de trabalho de 8 horas por dia e outros⁵⁵³.

Sabe-se que, desde o começo da república, a cidadania também foi influenciada por contextos internacionais, sendo pertinente realçar a queda da bolsa de valores em Nova York (1929), a expansão do capitalismo e a alternância de experiências democráticas e ditatoriais no Brasil. Analogamente, na perspectiva interna, é necessário admitir que as culturas econômicas do país igualmente contribuíram para remodelações no conceito de cidadania, destacando-se as peculiaridades dos ciclos econômicos açucareiro, cafeeiro e o início do processo tardio de industrialização no Brasil.

A alteração das dinâmicas econômicas implica em adaptações sociais, como a reestruturação das forças de trabalho (mão de obra), desenvolvimento dos sistemas de comunicação e do sistema de transportes nacional, o êxodo rural no contexto da

⁵⁵¹ “Art 108 - São eleitores os brasileiros de um e de outro sexo, maiores de 18 anos, que se alistarem na forma da lei”. (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.)

⁵⁵² Art 106 - São brasileiros: a) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não residindo este a serviço do Governo do seu país; b) os filhos de brasileiro, ou brasileira, nascidos em país estrangeiro, estando os seus pais a serviço público e, fora deste caso, se, ao atingirem a maioridade, optarem pela nacionalidade brasileira; c) os que já adquiriram a nacionalidade brasileira, em virtude do art. 69, nºs 4 e 5, da Constituição, de 24 de fevereiro de 1891; d) os estrangeiros por outro modo naturalizados. (BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.)

⁵⁵³ HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. In: **Rev. secr. Trib. Perm**, v. 6, n. 11, p. 213-227, abr., 2018, p. 217.

expansão industrial, a estruturação dos centros urbanos e dos serviços úteis à coletividade, entre outras transformações. O plexo de mudanças sinalizadas evidencia que, aos poucos, a sociedade brasileira foi amadurecendo e novas demandas sociais foram aparecendo, demandando cada vez mais o Estado com relação à garantia de direitos.

Sem a pretensão de detalhar especificidades do processo histórico, salienta-se que no governo de Getúlio Vargas (1930 - 1945) implementou-se no Brasil várias medidas positivas em prol da consolidação de direitos sociais, em particular, pela instituição de direitos trabalhistas⁵⁵⁴. Em 1937, devido ao contexto internacional antes da eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939 - 1945), o Presidente Getúlio Vargas assinou a Constituição de 1937⁵⁵⁵. Em que pese as particularidades da ditadura varguista presentes neste período (1937-1945), destaca-se a sua importância, porque como reflexo da expansão das atividades industriais e a maturação dos centros urbanos, direitos trabalhistas foram conquistados com as pressões do operariado (tais como a jornada de trabalho, a instituição da carteira de trabalho, o direito de férias), além da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão e outras medidas que, conjuntamente, contribuíram para o fortalecimento de direitos sociais, e, portanto, para a cidadania no Brasil⁵⁵⁶.

Oportuno citar o posicionamento de Wanderley Cardoso dos Santos, quando o mesmo chama atenção para o fato de que, por outro lado, nesse período o país se caracterizou pela chamada *cidadania regulada* na Era Vargas, na qual algumas categorias profissionais foram reconhecidas por lei (em regra, profissionais sindicalizados) e outros trabalhadores ficaram aguardando o reconhecimento normativo⁵⁵⁷. Significa que, por muitos anos, a cidadania, nesse ponto especificamente, esteve atrelada ao reconhecimento formal das profissões por

⁵⁵⁴ FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Cidade de São Paulo, p. 329-330. Disponível em: <https://blogdorosuca.files.wordpress.com/2012/02/boris-fausto-histc3b3ria-do-brasil.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

⁵⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁵⁶ SILVA, Carolina Thadeu Mello da. **A construção da cidadania no Brasil: histórico, desafios e caminhos**. 2019. 66 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2019. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/12873/VERS%c3%83O%20P%c3%93S%20BANCA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵⁵⁷ SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1979, p. 78-79.

intermédio de lei, de modo que trabalhadores rurais e domésticos gozavam apenas do *status* de pré-cidadania⁵⁵⁸.

Outro ponto problemático a ser referenciado consistiu nas questões sindicais, que também estiveram presentes no contexto aludido e foram fundamentais para o processo de pleito e aquisição de direitos pelas classes trabalhadoras. Analisando detidamente a questão da cidadania regulada, observa-se que, na realidade, havia uma espécie de vácuo normativo, e que com o desenvolvimento das atividades destacadas e as pressões do operariado insurgente, o Estado passou a reconhecer e a normatizar certos direitos, no caso, geralmente de classes sindicalizadas e categorias normativamente reconhecidas pelo ordenamento jurídico pátrio.

Com o término da Segunda Guerra Mundial e o triunfo da democracia⁵⁵⁹, o governo ditatorial do Presidente Getúlio Vargas tornou-se insustentável politicamente, levando à renúncia do cargo, sendo em seguida eleito presidente Eurico Gaspar Dutra (1946 - 1951). Nesse ano, foi promulgada a Constituição de 1946 (após o fim do Estado Novo), momento em que havia o anseio social pela instauração de uma nova ordem que rompesse com as amarras do período ditatorial varguista e que pudesse consolidar direitos políticos, civis e sociais que a população ansiava.

A carta constitucional refletiu ideias decorrentes de influências internacionais, no caso, a bipolaridade econômica entre capitalismo e o socialismo, resumidamente refletidas em medidas como a preservação dos direitos sociais conquistados até então, a garantia de liberdade de imprensa e de pluralidade de partidos políticos, e o diminuto avanço em matéria de direitos políticos, sociais e civis⁵⁶⁰. Válido realçar que novas conquistas sociais foram alcançadas no segundo governo de Getúlio Vargas (1951 - 1954), por meio de normas infraconstitucionais complementares à referida norma constitucional⁵⁶¹.

⁵⁵⁸ MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilhermer dos Santos e sua fortuna crítica. *In: Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558, set./dez., 2020, p. 545-546. Disponível em: <https://www.scielo.br/jeh/a/YC5NhQNKLYLL4dB9tJmw5wL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵⁵⁹ OLIVEIRA, André Felipe Vêras de. A Constituição de 1946: precedentes e elaboração. *In: Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 51, 2010, p. 35. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_27.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵⁶⁰ SILVA, João Carlos Jarochinski. Análise histórica das Constituições brasileiras. *In: Revista ponto-e-vírgula*, São Paulo, v. 10, p. 217-244, 2011, p. 232-233.

⁵⁶¹ OLIVEIRA, André Felipe Vêras de. A Constituição de 1946: precedentes e elaboração. *In: Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 51, 2010, p. 74-75. Disponível em:

Após quase 20 anos de democracia, em 1964 houve o golpe militar, que iniciou novo período ditatorial no Brasil. Em seguida, foi instaurada a Constituição de 1967, a qual foi emendada pela edição de atos institucionais que possuíam eficácia constitucional (podiam versar sobre qualquer assunto, sem controle de conteúdo) e revogaram praticamente toda a Constituição de 1946. Para José Afonso da Silva, os atos institucionais constituíram situações de legalidade excepcional, em que os conteúdos estavam predominantemente voltados a coibir o interesse de adversários políticos e ideológicos e manter os interesses das classes dominantes⁵⁶².

Dentre os atos institucionais propostos, destaca-se o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que conferiu prerrogativas especiais ao poder executivo (como a possibilidade de fechar o Congresso Nacional, decretar a intervenção federal nos Estados e Municípios, e outras medidas), suspendeu o *Habeas Corpus* em casos de crimes políticos contra a ordem econômica, segurança nacional e situações peculiares, além de ter permitido, por exemplo, a intervenção estatal na propriedade⁵⁶³. Não obstante o preâmbulo do AI-5 ter mencionado a intenção de preservar “a ordem, a segurança, a tranqüilidade, o desenvolvimento econômico e cultural e a harmonia política e social”⁵⁶⁴, na prática, consistiu na admissão de perseguições políticas e violações de direitos fundamentais⁵⁶⁵.

Pode-se afirmar que houve pouco desenvolvimento de direitos civis e políticos durante a ditadura militar, uma vez que parte desses direitos foram suspensos e impactos negativos foram ocasionados, pois durante esse período não houve o desenvolvimento de direitos nessas searas. Apesar disso, outros avanços foram registrados, como a criação do Fundo de Assistência Rural (Funrural), do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), entre outras medidas que o governo implementou.

Urge lembrar que, mesmo com o avanço dos anos e o reconhecimento de que a definição de cidadania foi aprimorada (ainda que longe do ideal), parcela da

https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_27.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵⁶² SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 80-81.

⁵⁶³ BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 16 dez. 2022.

⁵⁶⁴ *Ibidem*.

⁵⁶⁵ BEDÊ JÚNIOR, Américo. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. In: **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, a. 50, n. 197, p. 161-174, jan./mar., 2013, p. 167-169 Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p161.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

sociedade brasileira continuava à margem dos direitos de cidadania, indicando que os avanços obtidos ainda estavam aquém das expectativas quanto à promoção da cidadania a todos.

Com o processo de redemocratização, a Assembleia Nacional Constituinte redigiu e aprovou o texto constitucional mais liberal e democrático já registrado no Brasil, haja vista a primazia de princípios e dispositivos pautados na legitimação do Estado Social Democrático de Direito⁵⁶⁶. A Constituição Cidadã, como ficou conhecida, apresentou a acepção mais ampla em termos políticos até o momento visualizada nos textos constitucionais, o que pode ser comprovado, por exemplo, com o advento do voto em caráter facultativo aos analfabetos e maiores de setenta anos de idade (art. 12, II, da Constituição Federal de 1988).

Por outro lado, validou formas diversas de participação política (como as modalidades participativas diretas do plebiscito e do referendo no art. 14, I e II da CF/88), assim como jurídica (a exemplo da ação popular, no art. 14, III, da Constituição Federal de 1988), de modo a conferir maior capacidade de inclusão social na seara política⁵⁶⁷. Aliás, em se tratando de aparatos criados para fomentar a participação da população, cabe mencionar o estímulo que a Constituição Federal de 1988 deu quanto à formação de associações, audiências públicas, direito de petição, direito de informação junto aos órgãos públicos, que consistem em instrumentos de elevada importância para a legitimação democrática. O alargamento dos direitos políticos supracitados, por exemplo, é fruto de intensas movimentações sociais que ocorreram durante as reuniões pré-constituintes, mostrando que a participação popular na busca pela efetivação de suas necessidades é vital para o alcance delas⁵⁶⁸.

⁵⁶⁶ A Constituição Federal de 1988 representou o rompimento com o passado ditatorial e sinalizou o surgimento de uma nova fase democrática, que viria atender aos anseios da sociedade e a propagação de ideias que iria reestruturar a política econômica implementada nos últimos anos pelos governos ditatoriais. A norma constitucional inovou em certos dispositivos, sendo possível referenciar, em sede de exemplificação, os objetivos centrados na soberania, cidadania e dignidade da pessoa humana (art. 1º), os objetivos voltados, essencialmente, para a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a promoção do bem de todos, indistintamente (art. 3º). Outros dispositivos também servem de parâmetro para tanto, como os princípios elencados como norte para a República Federativa do Brasil (art. 4º) e o rol de direitos preconizados como fundamentais (art. 5º).

⁵⁶⁷ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 222.

⁵⁶⁸ SEINO, Eduardo; ALGARVE, Giovana; GOBBO, José Carlos. Abertura política e redemocratização brasileira: entre o moderno-conservador e uma “nova sociedade civil”. In: **Sem Aspas**, Araraquara, v. 2, n. 1, p. 31-42, 2013, p. 34.

Nesse pórtico, rememora-se o advento da Emenda Constitucional nº 19⁵⁶⁹, a qual permitiu a regulamentação infraconstitucional sobre o direito à participação, notadamente em relação às reclamações sobre a prestação dos serviços públicos, ao acesso dos usuários às informações e, por derradeiro, à disciplina da representação contra o ocupante de cargo, emprego ou função administrativa⁵⁷⁰. Particularmente, na seara da participação política, registrou-se que no Brasil quase não há participação política por parte da amostra populacional entrevistada, excetuando-se a participação no processo eleitoral, já que o voto é obrigatório.⁵⁷¹

Romper com o autoritarismo e reinaugurar uma fase democrática sinalizou esperança para muitos brasileiros que pretendiam ampliar a cidadania por meio da garantia de novos direitos (além de outras intenções, obviamente)⁵⁷². Os novos direitos versavam, naturalmente, sobre direitos sociais, políticos e civis que pudessem assegurar e efetivar a dignidade da pessoa humana. Refletindo o contexto, lembra-se da música “Cálice” foi escrita em 1973 e lançada apenas em 1978, com a melodia pautada na ebulição de sentimentos e o enredo recheado de crítica social. A composição foi censurada pela ditadura e tornou-se um verdadeiro hino nacional em súplica, em resumo, pelo afastamento do *calé-se* e pela crítica quanto à concentração de renda.

A Constituição Federal de 1988 inaugurou um momento na história ainda desconhecido em matéria de cidadania. Como visto, os direitos que T. H. Marshall sintetizou como sendo direitos de cidadania não foram esculpidos na história brasileira de modo uniforme ou minimamente satisfatório. A construção histórica da cidadania

⁵⁶⁹ A Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 apresentou como finalidade a ideia de modificar o regime administrativo e dispor sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, além de outras providências. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.)

⁵⁷⁰ D'AGOSTINI, Sandra Mári Córdova. **A Cidadania no Brasil: enfoques e tendências**. 2007. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007, p. 56.

⁵⁷¹ CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 111.

⁵⁷² A rejeição social ao autoritarismo foi expressa em diversas manifestações artísticas, ainda que veladas e tentando mascarar o conteúdo de indignação social frente aos mecanismos de censura. No universo da música, por exemplo, várias canções, nos mais diversos estilos musicais, se destacaram, como “Cálice”, de Chico Buarque e Milton Nascimento. Outros exemplos: “Alegria, Alegria”, de Caetano Veloso; “Brasil”, de Cazuza; “Pra não dizer que não falei de flores”, de Geraldo Vandré; “Aquele abraço”, de Gilberto Gil; “Apesar de você”, de Chico Buarque; “Que país é este” e “Geração coca-cola”, de Legião Urbana; “Sinal fechado”, de Paulinho da Viola, entre tantos outros sucessos que visionaram expressar sentimentos reprimidos contra a ditadura militar.

no Brasil alude a um processo de intensas dificuldades para a instituição de direitos aos povos insertos no território, as quais resultaram na proposição de cartas constitucionais que previram direitos de forma esparsa.

A Constituição Cidadã, felizmente, trouxe não só a cidadania como fundamento, mas também contemplou os direitos sociais e políticos em capítulos próprios (arts. 6º, 12 a 16) e os direitos civis, exemplificadamente o art. 5º. Dentre os avanços sociais destacados, cita-se: a introdução da seguridade social, a delimitação do princípio da universalização da cobertura e do atendimento em matéria de saúde, avanços em searas trabalhista e previdenciária (salário mínimo fixado em lei, equiparação de trabalhadores rurais e urbanos etc.), reconhecimento da importância da educação por meio do aumento da vinculação de recursos federais, fortalecimento fiscal e financeiro de estados e municípios, entre outras medidas⁵⁷³.

Jorge Abrahão Castro e José Aparecido Ribeiro analisam as inovações sociais da carta constitucional vigente e afirmam que a dicção da Constituição Federal de 1988 redesenha o sistema de proteção social e aproxima-se do modelo redistributivista, a partir do qual se visiona proteger toda a sociedade e promover a cidadania substantiva por meio da igualdade dos seus membros⁵⁷⁴. A norma constitucional de fato apresentou essa conotação, mas é preciso destacar que não obstante tais intenções, não necessariamente esse é o resultado verificado passados mais de 30 anos de sua promulgação.

Indubitavelmente, tem-se a consolidação normativa dos direitos de cidadania com a Constituição Federal de 1988, todavia, isso não implica na sua plenitude enquanto norma, nem mesmo enquanto prática. Tais conclusões foram acertadamente definidas por Norberto Bobbio na introdução de sua obra “A era dos direitos”, quando asseverou que “uma coisa é proclamar esse direito, outra é desfrutá-lo efetivamente”⁵⁷⁵.

⁵⁷³ CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 17, p. 29. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4353/1/bps_n.17_pol%C3%ADticasocial.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁵⁷⁴ CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 17, p. 30. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4353/1/bps_n.17_pol%C3%ADticasocial.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

⁵⁷⁵ BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Não se pretende, pois, desconhecer a existência de direitos de cidadania ao longo da história do Brasil, tampouco negar que houve evolução na construção de direitos de cidadania, nem mesmo há intenção de entendê-la como plena. Um dos propósitos deste trabalho cinge-se demonstrar que o conceito de cidadania precisa ser fortalecido. Quer dizer que, em outros termos, há fragilidades que precisam ser observadas e corrigidas, em particular, quanto ao direito político de votar por parte dos imigrantes não naturalizados situados em solo brasileiro.

Afinal, se a norma constitucional originária prima pelo tratamento igualitário para todos (art. 1º, *caput*, CF/88) e equipara *estrangeiros* aos *brasileiros* (natos ou naturalizados) quando assegura que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade” (art. 5º, *caput*, CF/88), quem são, na sociedade hodierna brasileira, os cidadãos?

Sobre esse assunto, Reinhard Bendix pontua que a igualdade não representa apenas uma condição de agir irrestritamente livre dentro de determinada estrutura social, simplesmente porque a conquista de direitos está condicionada a capacidade de participação de cada parcela da população⁵⁷⁶. Segundo o autor, inclusive, “a igualdade não é mais procurada por meio da liberdade de contrato apenas, mas pelo estabelecimento dos direitos sociais e políticos igualmente”⁵⁷⁷, possibilitando inferir que a cidadania está respaldada pelo usufruto de direitos civis, sociais e políticos, conforme esmiuçado alhures.

Conforme delimitado no primeiro capítulo, existe contingente populacional expressivo de imigrantes (não naturalizados) no Brasil que estão vinculados ao território, pois aqui residem, muitos trabalham (apesar de outra parcela estar desempregada) e desenvolvem relações habituais de convivência, mas estão silenciados ante a ausência do direito político de votar. Malgrado possam participar de

⁵⁷⁶ BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: EDUSP, 1996, p. 92-93.

⁵⁷⁷ BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: EDUSP, 1996, p. 113.

manifestações sociais e políticas⁵⁷⁸⁵⁷⁹ e detenham outros direitos, suas ideologias, opiniões políticas e pretensões comunitárias não podem prosperar, porque constitucionalmente há o óbice à escolha de seus representantes políticos.

À propósito, os imigrantes no Brasil estão em situação de equivalência aos povos que viviam no território na época da colônia e do império - de extrema vulnerabilidade -, quando se verificou que não haviam direitos de cidadania, em resumo, devido a existência de uma parcela diminuta pertencente à nobreza titular de direitos em contraponto com a ausência de igualdade entre os indivíduos. Essas constatações comprovam a necessidade de fortalecer os direitos de cidadania no Brasil, mesmo que a presente averiguação seja específica a respeito da capacidade eleitoral ativa dos imigrantes não naturalizados e possivelmente existam outras nuances que ensejem, também, melhorias.

É incontroverso que a consolidação da cidadania ainda seja um desafio e que a democracia social e política ainda signifique uma utopia para parcela da população que não consegue acessá-las. Sendo assim, passa-se a esmiuçar a problemática da

⁵⁷⁸ Ilustrando o direito, de fato, que os imigrantes (especialmente não naturalizados) têm de participar de manifestações políticas no Brasil, menciona-se o caso do refugiado político Moïse Kabagambe, congolês, que adentrou no território com a sua família em 2014 e foi assassinado em 24 de dezembro de 2021. Segundo informações coletadas, ele trabalhava em um quiosque na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro/RJ, e cobrou 2 diárias que ainda não havia recebido, quando foi espancado até a morte (G1 RIO DE JANEIRO. **Moïse Kabagambe**: o que se sabe sobre a morte do congolês no Rio. 31 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/moise-kabamgabe-o-que-se-sabe-sobre-a-morte-do-congoles-no-rio.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2022.). No dia 05 de fevereiro de 2022 foi realizado protesto em São Paulo/SP devido a morte do congolês, que contou com a participação de diversos imigrantes (provavelmente naturalizados e não naturalizados). (G1 SÃO PAULO. **Movimentos negros protestam na Avenida Paulista por justiça pela morte do congolês Moïse no Rio**. 05 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/05/movimentos-negros-protestam-na-avenida-paulista-pedindo-justica-pela-morte-do-congoles-moise-no-rio.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2022.)

⁵⁷⁹ Destaca-se também o caso da professora italiana da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Maria Rosário Barbato, cuja atuação sindical foi alvo de investigação no ano de 2016. Foi instaurado inquérito policial para averiguar o fato de a docente estar militando em partidos políticos “mesmo não sendo brasileira”. Diante da situação, ela e o Ministério Público Federal impetraram *habeas corpus* preventivo, sob o fundamento de que os arts. 106 e 107 do Estatuto do Estrangeiro não foram recepcionados pela Constituição Federal de 1988, cuja redação protegeu os direitos fundamentais de livre manifestação de pensamento, liberdade de reunião e de manifestação, somado ao argumento de que o direito à liberdade de filiação seria assegurado no ordenamento jurídico pátrio. Assim, a professora obteve procedência do pedido liminar na 9ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, em 17 de maio de 2016, o que foi ratificado em sentença, em 31 de maio de 2016, e culminou no arquivamento do inquérito. Frisa-se que o caso esteve sob a égide do Estatuto dos Estrangeiros e que, no ano seguinte, em alusão ao desenvolvimento humanitário sob a matéria, a Lei de Migração garantiu o direito de associação, inclusive sindical (art. 4º, VII). (RODRIGUES, Esther Faria; MUNIZ FILHO, José Carlos C. O caso da professora Maria Rosaria Barbato: um estudo acerca da mudança de paradigma no tratamento do migrante pela legislação brasileira. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações Internacionais no Século XXI: perspectivas e desafios**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2019, p. 189-192.)

impossibilidade constitucional de os imigrantes não naturalizados exercerem o direito político de votar no Brasil.

5 A PROBLEMÁTICA DA IMPOSSIBILIDADE DE OS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EXERCEREM O DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NO BRASIL

O capítulo final da tese objetiva explanar de maneira aprofundada o que dispõe a Constituição Federal de 1988 em relação aos imigrantes (em geral), assim como suas disposições no que tange os direitos políticos em relação a esse grupo de pessoas vulneráveis. Ademais, ambiciona-se também retratar a nova Lei de Migração, então promulgada em 2017, com arrimo em doutrinadores constitucionalistas e análises bibliográficas apropriadas sobre o assunto.

O debate constitucional e infraconstitucional possuem a finalidade de propiciar as bases teóricas para correlacionar o ordenamento jurídico pátrio àqueles que foram esmiuçados no capítulo 2, para, em seguida, apresentar as iniciativas legislativas que já existiram e as que eventualmente estão em curso sobre a possibilidade de os imigrantes não naturalizados exercerem o direito político de votar no Brasil (e em quais espectros isso poderia ser possível, municipal, estadual ou nacional). Ao final de toda a construção teórica, objetiva-se amadurecer sugestão jurídico normativa para sanar a problemática discutida na tese.

CONFORME DEMONSTRADO AO LONGO DO TRABALHO, EXISTE PROBLEMA NO FATO DE OS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS E RESIDENTES NO BRASIL NÃO TEREM O DIREITO DE ESCOLHER OS SEUS REPRESENTANTES POLÍTICOS EM VIRTUDE DA SUPRESSÃO DO DIREITO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA E DA FRAGILIDADE QUE ISSO IMPLICA NO EXERCÍCIO DA CIDADANIA. NA VERDADE, IMPENDE DESTACAR QUE NÃO SE TRATA DE UM PROBLEMA POLÍTICO, VISTO QUE TAL IMPOSSIBILIDADE ADVÉM DA PRÓPRIA NORMA CONSTITUCIONAL.

NESSE SENTIDO, É IMPORTANTE DISCERNIR QUE TAMBÉM NÃO SE TRATA DE UMA FALHA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, SOB O PONTO DE VISTA LEGAL E OBJETIVO, UMA VEZ QUE ESSA VEDAÇÃO ESTÁ PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 (ART. 14, § 2º), NÃO HAVENDO QUE SE FALAR TAMBÉM EM INCONSTITUCIONALIDADE. TODAVIA, A DEFESA DESSE TRABALHO MILITA EM PROL DE REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A ENTÃO VIGÊNCIA DE NORMA CONSTITUCIONAL QUE NÃO SE COADUNA COM A REALIDADE CONTEMPORÂNEA NO QUE SE REFERE À DEFESA DE DIREITOS HUMANOS - E SEU CARÁTER DE UNIVERSALIDADE -, ALÉM DO IDEAL DEMOCRÁTICO E DA CONCRETUDE DA CIDADANIA.

Rememora-se algumas informações do primeiro capítulo (item 2.4), a exemplo do Resumo Executivo de Migração e Refúgio no Brasil (Relatório Anual de 2019) o qual apontou que, conforme dados extraídos do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), de 2011 a 2018 foram concedidas 59.729 autorizações de residência no Brasil, e nesse último ano (2018) 2.499 autorizações, com prevalência de nacionalidades do

Senegal e do Haiti⁵⁸⁰. Ademais, é válido repisar que de 2011 a 2019 foram registrados 1.085.673 imigrantes no Brasil, para além dos imigrantes não legalizados que entram no país. Desse montante, frisa-se, 660.349 são de longo termo⁵⁸¹, e também, conforme analisado e informado pelo Relatório de Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021⁵⁸², o declínio no quantitativo de pedidos de residência no Brasil foi real devido a pandemia do coronavírus, mas, com o abrandamento da crise sanitária, os fluxos migratórios foram retomados.

Em linhas gerais, mesmo que nem todos os imigrantes que entram no território nacional estabeleçam morada, significa que a retomada no aumento do quantitativo de requerimentos de residência no país por parte de imigrantes é uma realidade factível. Aliás, nesse aspecto, acrescenta-se o aumento do número de autorizações concedidas à imigrantes para fins laborais ou de investimentos no último trimestre de 2022 (julho a setembro), em comparação ao mesmo trimestre (julho a setembro) do ano anterior (2021)⁵⁸³:

Gráfico 6 - Número de autorizações concedidas, por 3º trimestres, segundo o tipo de autorização,

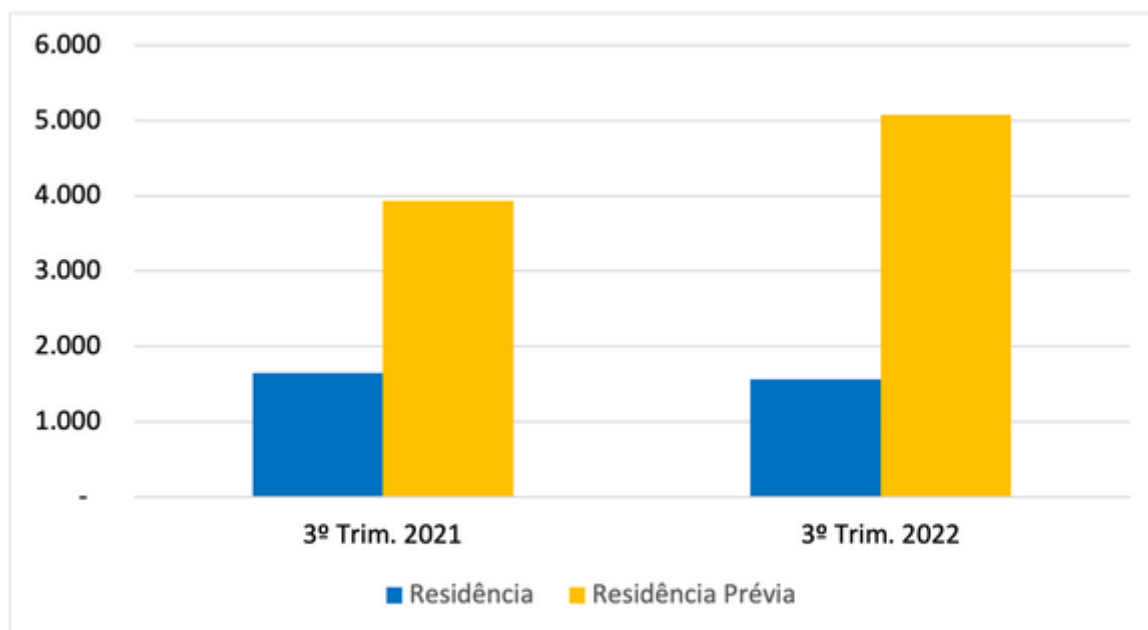
⁵⁸⁰ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: relatório anual 2019. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019, p. 44-45.

⁵⁸¹ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**: relatório anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020, p. 03.

⁵⁸² CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 10. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

⁵⁸³ CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; QUINTINO, F.; COELHO, N. C.; MACEDO, M.; SILVA, B. G. **Dados Trimestrais do OBMigra**: 3º Trimestre de 2022. Observatório das Migrações Internacionais; Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-trimestrais>. Acesso em: 29 dez. 2022.

Brasil - 2021-2022.



Fonte: Elaborado pelo OBMigra, a partir dos dados da Coordenação Geral de Imigração Laboral/Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021-2022.

Em complementação, o Informativo Mensal publicado pela Coordenação Geral de Imigração Laboral, de novembro de 2022, atestou que as principais nacionalidades a registrarem residência no Brasil, no mês indicado, foram venezuelanos, bolivianos e cubanos, nessa ordem⁵⁸⁴. No mês anterior, o destaque foi para o mapeamento de elevado contingente de imigrantes em Boa Vista/RR, São Paulo/SP, Manaus/AM e Pacaraima/RR⁵⁸⁵. Por outro lado, matérias recentemente publicadas chamam a atenção para o aumento expressivo de refugiados cubanos que estão escolhendo o Brasil como destino em virtude da atual crise vivenciada em Cuba⁵⁸⁶.

⁵⁸⁴ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Informativo mensal**. Nov. 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/INFORMATIVOS_MENSAIS/relatorio_novembro.pdf.

⁵⁸⁵ OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Informativo mensal**. Out. 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/INFORMATIVOS_MENSAIS/relatorio_outubro.pdf.

⁵⁸⁶ PAIXÃO, Mayara. Crise em Cuba leva a recorde de pedidos de refúgio de cubanos no Brasil. **Folha de São Paulo**. Mundo. 14 jan. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/crise-em-cuba-leva-a-recorde-de-pedidos-de-refugio-de-cubanos-no-brasil.shtml>. Acesso em: 18 jan. 2023.

Importa reconhecer que, passadas as incontáveis adversidades das travessias (terrestres, aéreas ou marítimas), imagina-se que os imigrantes não naturalizados ambicionam primeiramente a segurança pessoal e de sua família (se for o caso), a obtenção de alimentos para subsistência, a conquista de uma oportunidade de emprego, e em seguida, um lar. Compreende-se que essas são as necessidades imediatas dos imigrantes ao chegarem no país, porém, frisa-se que a análise presente tem o escopo de se debruçar sobre o período após a fixação destes em território nacional⁵⁸⁷.

Também é notório que nem todos os imigrantes que estejam em solo brasileiro almejam, efetivamente, a conquista pelo direito de votar. No entanto, a supressão desse direito acarreta impactos pessoais na vida de muitas pessoas. A título ilustrativo, menciona-se algumas matérias jornalísticas publicadas nas proximidades de período eleitorais que evidenciam anseio de imigrantes não naturalizados pelo direito de participar das decisões coletivas no local onde residem e estabelecem vínculos sociais.

A respeito das eleições presidenciais realizadas em 2018, em entrevista, a médica bolivariana, Helga Aranciba, afirmou que “esse ano estamos com mais vontade de votar”, enquanto esperava o seu esposo, Alan Perez, brasileiro, votar, na cidade de São Paulo. Sobre o assunto, o marido afirmou que “é importante escolhermos alguém que reconheça que o estrangeiro também tem direitos, afinal vivemos na cidade, pagamos impostos e também podemos participar do debate”. Na entrevista, o casal deixou clara a essencialidade do voto para os imigrantes não

⁵⁸⁷ Em 2019, por intermédio da disciplina de doutorado ofertada pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), ministrada pelo Professor Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia, foi realizado evento denominado “3ª Roda de Diálogos: a Pós-Graduação em Ciências Jurídicas e a Sociedade Civil”, em palestra ocorrida em 27 de agosto de 2019, oportunidade em que foram convidados profissionais para contribuir com o debate. Após a apresentação do objeto de pesquisa deste trabalho e de outros, o Sr. Arivaldo de Lima comentou sobre a sua participação no grupo de colaboradores da Casa do Migrante, localizado em Conde/PB. Em seu espaço de fala, reconheceu a importância do direito dos imigrantes não naturalizados participarem das eleições enquanto votantes, mas chamou atenção para as suas experiências práticas na Casa do Migrante e o fato de que os anseios primários dessas pessoas consistem na segurança alimentar, em obter um trabalho e um lar para se abrigarem. Após, enquanto estabelecidos no território e com esse trinômio garantido, passam a buscar integração na comunidade onde vivem, por exemplo, por meio da conexão com o idioma, o contato com pessoas próximas ao local onde dormem e eventualmente trabalham, entre outras formas de interatividade.

naturalizados e moradores no país, que vivenciam situações cotidianas de dificuldades e estão silenciados por força da norma constitucional originária⁵⁸⁸.

De modo semelhante, foram entrevistados Elma Cusiquispi e o esposo Juan, oportunidade em que ratificaram a relevância do direito de escolha nas urnas. A bolivariana Jimena Guardia, costureira, que estava à época trabalhando no país há um ano, exaltou o sentimento “vazio” pelo fato de habitar em um país onde não pode escolher seus representantes, enquanto que, no seu país de origem, poderia ter suas opiniões políticas consideradas por intermédio do voto⁵⁸⁹.

Impactante, ainda, foi a colocação de uma senhora chamada Mariele, mãe de Samuel (9 anos de idade), que aduziu: “Queria que o governo ajudasse, pelo menos nas escolas, com o leite, com os uniformes e a estrutura”. Em situação um pouco diversa, a reportagem também demonstrou a experiência de Ihlal Thum, que, ao residir no Brasil há 72 anos, já foi naturalizado e pontuou que acompanha de maneira muito próxima os representantes políticos e as eleições no Brasil⁵⁹⁰.

Nessa toada, o MigraMundo publicou matéria recente intitulada “Os imigrantes e o não-direito voto no Brasil”, em 04 de novembro de 2022, na qual se refletiu que o voto é um tipo de direito político que representa a “essência de uma democracia representativa”⁵⁹¹ e, no Brasil, há cerca de 1,3 milhão de pessoas sem acesso à capacidade eleitoral ativa (para além dos índices de imigrantes estatisticamente não catalogados, por estarem no território irregularmente). Sendo assim, a reportagem descreveu o processo eleitoral do ano de 2022 e enfatizou a situação dos “não-

⁵⁸⁸ PEREZ, Fabíola. Mesmo com medo, população de imigrantes reivindica voto no país. **R7 notícias**. 08 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/mesmo-com-medo-populacao-de-imigrantes-reivindica-voto-no-pais-08102018>. Acesso em: 24 maio 2022.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

⁵⁹¹ Retratar o voto como “essência da democracia” incita mencionar a obra escrita por Homero de Oliveira Costa, chamada “Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2022)”, na qual expõe-se, por motivos diferentes, o voto como elemento basilar da democracia. O livro aborda o voto sob diferentes perspectivas, dentre elas, a abstenção eleitoral nas democracias representativas, ocasião em que demonstra a utilidade da participação política via voto e assevera: “Dessa forma, se numa democracia votar é condição necessária e fundamental de participação política, o aumento da não-participação eleitoral, expresso tanto nas taxas de abstenção quanto nos votos brancos e nulos, pode pôr em dúvida a própria legitimidade da mesma, à medida que altos percentuais podem gerar um problema de legitimidade, pois revelam que só uma proporção limitada do eleitorado participa realmente do processo que representa a essência da democracia: as eleições”. (COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2022)**. Porto Alegre: Sulina, 2007, p. 17.)

brasileiros”, ainda que com a vigência da Nova Lei de Migração⁵⁹² (a ser analisada mais adiante).

Como se observa, a temática possui estreita relação com aspectos de legitimidade democrática e, em particular, com a democracia representativa, motivos pelos quais compreende-se como salutar abordar a defesa da legitimidade democrática dos imigrantes não naturalizados em participarem das eleições como eleitores, assim como retratar as iniciativas legislativas ventiladas no poder legislativo brasileiro, e, por fim, propor medida jurídica com vistas à consolidação do direito de votar por parte desse público.

5.1 A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EM PARTICIPAREM DAS ELEIÇÕES MEDIANTE EXERCÍCIO DO VOTO

Nesse ponto, pretende-se explanar sobre o ordenamento jurídico brasileiro, especificamente no que se refere aos elementos introdutórios da Constituição Federal de 1988, os direitos políticos quanto aos imigrantes e a questão da nacionalidade à luz da norma constitucional. Ademais, será feita análise da Lei Federal nº 13.445/2017, além da utilização de doutrinas jurídicas e artigos científicos correlatos.

A exposição minuciosa a respeito da normativa brasileira tem como finalidade adensar as discussões propostas nos capítulos anteriores e avaliar como o Brasil pode solucionar a problemática da exclusão dos direitos de participação comunitária dos imigrantes não naturalizados e residentes no território por meio do voto. Acrescenta-se que o estudo acerca das possíveis soluções perpassa sobre a averiguação do comportamento normativo pátrio com os compromissos internacionais firmados e o dever de respeitabilidade aos direitos humanos fundamentais e a dignidade humana.

Para isso, será apresentada abordagem na perspectiva internacional, notadamente assentada na Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e amparo na jurisprudência internacional, além de breve análise do entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). O entendimento da Corte será retratado a partir do estudo da jurisprudência e de constatações decorrentes dos julgamentos de dois casos específicos, o caso “Yatama vs. Nicarágua” e “Castañeda

⁵⁹² MIGRAMUNDO. **Os imigrantes e o não-direito a voto no Brasil**. 04 nov. 2022. Disponível em: <https://migramundo.com/os-imigrantes-e-o-nao-direito-a-voto-no-brasil/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, além do apoio de artigos científicos e acervo bibliográfico.

Posteriormente, serão propostas reflexões sobre a legitimidade democrática dos imigrantes não naturalizados em participarem das decisões de alçada coletiva, também, por meio do voto. Para além da análise a respeito da legitimidade democrática, será abordada também a utilidade desta medida em termos representativos em relação à construção de políticas e normas que possam abarcar os interesses das pessoas imigrantes.

A Constituição Federal de 1988 assenta em seu preâmbulo o Estado Democrático de Direito e institui, no seu dispositivo inaugural, a República Federativa Democrática Brasileira, baseada, entre outros pilares, na cidadania e na dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III). Complementarmente, no art. 2º, *caput*, assegurou que o poder “emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos”, designando elevada importância ao povo e denotando máxima relevância à democracia representativa.

O legislador constituinte preconizou como objetivos a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária, e o bem de todos, sem que haja preconceito de origem ou quaisquer outras formas de discriminação (art. 3º, I e III). Comprometeu-se, além disso, com a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único).

Verifica-se, nesse aspecto, a promessa de promover a dita integração, em particular, com os povos latino-americanos, o que sugere que esse dispositivo expressou a intenção constitucional de estreitar os laços com esses povos, que pode ser amadurecido com o Mercosul. O legislador constituinte dedicou os dispositivos inaugurais do texto constitucional para expor a intenção de romper com os paradigmas do período ditatorial e inaugurar o regime democrático baseado no universalismo, em que o bem de todos é a prioridade e o mecanismo a ser utilizado para tanto se volta para o regime democrático e a democracia representativa.

Destaca-se também a dicção do *caput* do art. 5º, segundo o qual “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Como se pode perceber, a ideia de

igualdade é preconizada de maneira reiterada, e o art. 5º a consolida como forma de ratificar todos os direitos fundamentais que serão exemplificados nos seus incisos.

O capítulo 4 da norma constitucional originária se debruça, particularmente, sobre os direitos políticos, e assegura que a soberania popular “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos” (art. 14, *caput*). Como delimitado ao longo do trabalho, existem várias manifestações políticas previstas na CF/88, sendo o voto apenas uma delas. Há o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, audiências públicas, sessões legislativas, além de ser possível participar politicamente por intermédio de comitês, manifestações políticas e outras formas.

No que concerne aos direitos políticos, a redação constitucional prevê que o alistamento eleitoral e o voto são facultativos para os analfabetos, os maiores de 70 anos de idade e as pessoas que são maiores de 16 e menores de 18 anos de idade (art. 14, §1º). O parágrafo segundo deste dispositivo é expresso ao afirmar que “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros”, excluindo-os categoricamente do exercício das capacidades eleitorais ativa e passiva, já que a alistabilidade é condição prévia para a elegibilidade (art. 14, §3º).

Interessante que a análise da seção constitucional que versa sobre os direitos políticos concede a falsa impressão de que há uma ampla legitimidade democrática. Aliás, é natural até pensar que não há celeuma na temática e, mais comumente ainda, esquecer que os imigrantes residentes no Brasil podem ter o interesse de participar das eleições por meio da escolha dos seus representantes políticos. Essa breve reflexão remonta ao texto elaborado por Morton Luiz Faria de Medeiros, intitulado “A política de cem anos de solidão: um ensaio sobre a democracia na América Latina do Século XX”, em referência a obra “Cem anos de solidão”, escrita por Gabriel García Márquez. Na homenagem escrita, ele fez menção a preocupação do século passado com aparência de legitimidade democrática que a votação poderia conferir ante a exclusão de mulheres⁵⁹³, por exemplo, o que se pode importar para o novo século e conceber como continuidade dessa aparência que segrega imigrantes não naturalizados e residentes no território nacional.

⁵⁹³ MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. A política de cem anos de solidão: um ensaio sobre a democracia na América Latina do Século XX. **Revista FIDES**, Natal, v. 5, n. 2, jul./dez., 2014, p. 271-272. Disponível em: <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/198/204>. Acesso em: 27 fev. 2023.

Desconsiderar, pois, o direito de escolher seus representantes políticos torna-se um impedimento a expressão ideológica e cultural dos imigrantes não nacionalizados, muito bem sintetizado por Hannah Arendt, quando aduziu que “a privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz”⁵⁹⁴. É dizer, em outras palavras, que silenciar os imigrantes não naturalizados quanto ao direito de exprimir suas opiniões, ideologias e anseios em relação ao lugar onde vivem, politicamente nas urnas, é, também, abafar o direito humano de exercer a liberdade de expressão e de escolher os representantes políticos que os representam.

Malgrado tais previsões, impende destacar que a Constituição Federal de 1988, em seu art 12, §1º, assegura aos portugueses com residência permanente no país os mesmos direitos inerentes aos brasileiros (ressalvados casos previstos também na norma constitucional originária)⁵⁹⁵. O Decreto nº 3.927, de 17 de setembro de 2001⁵⁹⁶ promulgou o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro, em 22 de abril de 2000, de modo viabilizar a reciprocidade entre os nacionais de ambos os Estados⁵⁹⁷.

Isso não significa conceder aos portugueses a nacionalidade brasileira, pois, para tanto, faz-se necessário que o(a) português(sa) instaure procedimento próprio para atingir essa finalidade. O que está sendo posto é que os portugueses residentes no Brasil (assim como os brasileiros que moram em Portugal) gozam de direitos que

⁵⁹⁴ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012, p. 403.

⁵⁹⁵ Essa previsão constitucional foi dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 3, de 07 de junho de 1994, que “Altera a alínea ‘c’ do inciso I, a alínea ‘b’ do inciso II, o § 1º e o inciso II do § 4º do art. 12 da Constituição Federal”. Com a redação da emenda, o art. 12, § 1º dispôs: “§ 1.º Aos portugueses com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro, salvo os casos previstos nesta Constituição”. (BRASIL. **Emenda Constitucional de revisão nº 3, de 07 de junho de 1994**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/540701>.)

⁵⁹⁶ BRASIL. **Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001**. Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3927.htm.

⁵⁹⁷ O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa revogou a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses, que definiu os princípios gerais responsáveis por reger as relações entre os dois países. Decreto nº 70.931, de 12 abril de 1972: Art. 1º Os portugueses no Brasil e os brasileiros em Portugal gozarão de igualdade de direitos e deveres com os respectivos nacionais. (BRASIL. **Decreto nº 70.931, de 12 abril de 1972**. Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70391-12-abril-1972-418890-norma-pe.html>.)

seriam próprios de sujeitos detentores da nacionalidade do país. Contudo, é importante ressaltar que essa finalidade, para ser alcançada, é necessário que o(a) português(sa) more no Brasil e que haja, realmente, essa reciprocidade. Frisa-se, nessa situação, que o sujeito natural de Portugal, no caso de uma naturalização brasileira, será detentor de naturalização derivada, e não originária⁵⁹⁸.

Perceba-se que a Constituição Federal de 1988 apresenta as disposições anteriormente delimitadas - incluindo o tratamento peculiar aos portugueses -, na tentativa de estabelecer, na ótica do legislador constituinte, preceitos de base democrática. No entanto, é preciso estudar bem esse aspecto porque a política migratória e os fluxos de mobilidade registrados ao longo do tempo conviveram tanto com a vigência do Estatuto do Estrangeiro (com características autoritárias), quanto, posteriormente, com a “nova” Lei de Migração, dita humanizante.

Conforme abordado nos dois capítulos anteriores, a política migratória⁵⁹⁹ brasileira passou por grandes mudanças ao longo dos últimos anos, especialmente porque a regulamentação migratória promovida pelo Estatuto do Estrangeiro não se coadunava com a ideologia democratizante da Constituição Federal de 1988, o que culminou em diversas discussões até a sanção da Lei Federal nº 13.445/2017 (Lei de Migração) pelo Presidente da República Michel Temer. As transformações decorreram de ações empreendidas pela própria sociedade civil, por movimentos sociais, organizações não governamentais e pela gestão governamental do país, com ênfase para o governo de Luís Inácio Lula da Silva⁶⁰⁰.

Isso porque o Estatuto do Estrangeiro (Lei Federal nº 6.815, de 19 de agosto de 1980) refletiu o contexto internacional e nacional correlacionado ao regime autoritarista, com características xenofóbicas e não favoráveis aos migrantes⁶⁰¹. Essa

⁵⁹⁸ PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, p. 485-487.

⁵⁹⁹ Leia-se *política migratória* como conjunto de políticas e objetivos delimitados em matéria migratória, com o apoio de leis, regulamentos e medidas a serem empreendidas nessa área. (HASS, Hein de. *The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destinations effects*. **IMI Working Papers Series**, Oxford, n. 32, p. 02-135, 2011, p. 24-26.)

⁶⁰⁰ Os mandatos presidenciais exercidos por Luís Inácio Lula da Silva são considerados essenciais para o avanço da política migratória, uma vez que foram admitidas medidas de apoio aos migrantes, como a Lei Federal nº 11.961/2009, que previu a anistia para os migrantes indocumentados e estimulou o processo de regularização documental.

⁶⁰¹ O Estatuto do Estrangeiro, regulamentado pelo Decreto nº 88.715, de 10 de dezembro de 1981, foi produzido no período militar, quando a intenção estava voltada para o resguardo da soberania nacional e dos interesses dos brasileiros no tocante a possível ameaça estrangeira. (BRASIL. **Estatuto do Estrangeiro: regulamentação e legislação correlata**. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2013, p. 41.

norma não apenas restringia a entrada de imigrantes no país, como também possuía condutas de perseguição e vigilância constante em relação a esses sujeitos⁶⁰². Com o tempo, tornou-se destoante, devido a proposição da República Federativa Democrática Brasileira e a própria condução prática dos processos relacionados aos imigrantes. Em todas as temáticas (visto, deportação, concessão de direitos), tornou-se complicada, porque havia a coexistência de uma norma constitucional democratizante e outra, infraconstitucional, antagônica em vários aspectos. Assim, o Estatuto do Estrangeiro, que precedeu a Constituição Federal de 1988, esteve vigente até a promulgação da Lei de Migração, quase 30 anos depois⁶⁰³.

Dessa maneira, dadas as dificuldades de manter a citada coexistência de uma norma infraconstitucional antiquada e destoante de outra, constitucional e protetora de direitos humanos e fundamentais, acrescidas as manifestas inconstitucionalidades que surgiram, a exemplo do caso da Professora Maria Rosária Barbato (anteriormente tratado), amadureceu-se a ideia da compilação de uma nova norma migratória, posteriormente, a Lei Federal nº 13.445/2017. Lembra-se que após a Segunda Guerra Mundial houve o esforço comum dos países em adotar posturas nos âmbitos internacional e nacional que primassem pela efetivação de direitos humanos, aliado ao reconhecimento de que os indivíduos do planeta estão, efetivamente, em movimento, razões pelas quais tornou-se imperiosa a compilação de ato normativo migratório condizente com o contexto humanizante.

A nova lei coloca o migrante em condição mais humanizada, o reconhece como vulnerável e parte da premissa de que é necessário criar mecanismos de acolhida e proteção às pessoas em mobilidade⁶⁰⁴. Prova disto é o fato de a legislação então vigente tratar não apenas dos não nacionais brasileiros, mas elencar 5 situações distintas nas quais o migrante pode se encontrar: como imigrante, emigrante,

Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.)

⁶⁰² Carla Ricci e Jéssica Monteiro C. Silva apontaram que os imigrantes insertos no Brasil à época do Estatuto do Estrangeiro eram perseguidos e vigiados. Dentre as medidas admitidas que permitem essa observação, citaram as restrições de atividades que a norma revogada predispunha, como a restrição ao direito de propriedade, manter ou operar aparelho de radiodifusão, radiotelegrafia e outros, além de vedar conferências, congressos e exposições artísticas quando o interesse nacional julgasse oportuno. (RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro C. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? **O Social em questão**, Rio de Janeiro, a. 21, n. 41, p. 23-44, maio/ago., 2018, p. 26-27.)

⁶⁰³ A Lei de Migração decorreu da aprovação do Projeto de Lei nº 288, de autoria do senador Aloysio Nunes Ferreira, utilizado como base para a atual Lei Federal nº 13.445/2017.

⁶⁰⁴ CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017, p. 82.

residente fronteiriço, visitante e apátrida (art. 1º)⁶⁰⁵. Outro aspecto relevante na lei de migração vigente é a veemente manifestação de proteção aos migrantes por meio de princípios e garantias, como a universalidade de direitos humanos, a não discriminação, o combate à criminalização da migração, a previsão da acolhida humanitária e de igualdade de tratamento e de oportunidade (art. 3º, I, III, IV, VI, VII, IX), entre outras. Observa-se que esses princípios, na realidade, ratificam todos os valores inicialmente consignados no texto constitucional brasileiro, como a busca pelo bem de todos, a promoção da cidadania e a promoção da dignidade da pessoa humana.

Em comunicação com o art. 4º da CF/88, a lei de migração vigente prevê, também, a busca pelo “fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina”, acrescentando que tal se dará com a criação de “espaços de cidadania e de livre circulação de pessoas” (art. 3º, XIV). Faz-se um aparte para registrar que, antes de ser sancionada, o então presidente da república, Michel Temer, promoveu mais de 15 vetos em seus dispositivos - provavelmente com receio de consequências negativas e econômicas em termos de soberania nacional⁶⁰⁶ -, o que impactou no resultado humanitário pretendido com a norma. Afirma-se isso, pois vários artigos importantes foram vetados, a exemplo do que dispunha sobre o acesso dos imigrantes ao Sistema Único de Saúde (SUS); outro, versava sobre o acesso deles a cargos, empregos e funções públicas, e ainda, o que dispunha sobre

⁶⁰⁵ De modo objetivo, segue comparativo: o objeto do Estatuto do Estrangeiro indicava “Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração”, enquanto a nova Lei de Migração em seu objeto define: “Institui a Lei de Migração”, e estabelece, no primeiro dispositivo: “Art. 1º: Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante. § 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002, ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro”.

⁶⁰⁶ BRASIL. Senado Federal. Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. **Senado Notícias**. 25 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 29 dez. 2022.

a possibilidade de autorização de residência independentemente da condição migratória aos não nacionais que estavam em solo brasileiro até julho de 2016⁶⁰⁷.

A lei revogada (Estatuto do Estrangeiro) observava o *estrangeiro*⁶⁰⁸ como “outro”, como sujeito *estranho* àqueles que são considerados *próprios* de determinado lugar, que representavam ameaça à soberania nacional, à segurança e à ordem da república⁶⁰⁹. A disseminação das teorias de direitos humanos e a preocupação com garantias e direitos fundamentais contribuíram sobremaneira para a maturação de ideias que colocaram os imigrantes em posição de centralidade, ou seja, passaram a ser titulares de direitos previstos em dispositivos protetivos na norma infraconstitucional posterior, que cuidou em assentar valores de extrema importância, como a universalidade de direitos humanos, a não criminalização dos migrantes e a defesa dos direitos civis para esse público.

A palavra *estrangeiro*, como já mencionado em momento anterior, está deixando de ser empregada em virtude da conotação pejorativa e preconceituosa que atribui às pessoas que migram. A CF/88 foi escrita no contexto incipiente de redemocratização e cuja terminologia era largamente utilizada. Entretanto, apesar das características deveras humanizantes da nova lei, com relação ao termo *estrangeiro*, a redação normativa pecou nesse ponto, pois ainda manteve sua retrógrada utilização em seus dispositivos, corroborando a ideia do professor Thiago Oliveira de que persiste a necessidade de avanços em matéria migratória mesmo com a nova legislação, como reportado no capítulo 2.

Sobre o tema nacionalidade, a Constituição Federal de 1988 prevê em seu art. 12, I, são brasileiros natos: 1) aqueles que nascem no Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; 2) os que nascem no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a

⁶⁰⁷ RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro C. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? **O Social em questão**, Rio de Janeiro, a. 21, n. 41, p. 23/44, maio/ago., 2018, p. 30-31.

⁶⁰⁸ Quanto ao significado da palavra *estrangeiro*, destaca-se o conceito definido por Amaral Júnior, segundo o qual estrangeiro é todo aquele que não detém a nacionalidade típica do território onde ele se encontra. (AMARAL JÚNIOR, J. B. C. **O Turismo na periferia do capitalismo**: a revelação de um cartão postal. 650 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008, p. 331-332. Disponível em: http://www.sapiientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6761. Acesso em: 30 dez. 2022.)

⁶⁰⁹ SILVA, Bianca Guimarães; PALUMA, Thiago. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações internacionais no século XXI**: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Arraes, 2019, p. 168-169.

serviço do Brasil, e 3) as pessoas que nascem no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir no Brasil e escolham, a qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira. Os brasileiros naturalizados (art. 12, II), por outro lado, são: a) os que adquiram legalmente a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa (a exemplo de Portugal, Moçambique, Açores, Guiné Bissau e outros) apenas residência por 1 ano ininterrupto e cumpram o requisito da idoneidade moral, e b) pessoas de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e que não tenham condenação penal, desde que solicitem a nacionalidade brasileira.

Com relação a opção de nacionalidade e naturalização, a lei de migração assegura 4 tipos de naturalização: ordinária, extraordinária, especial ou provisória, as quais foram regulamentadas no Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017. Para a naturalização ordinária, a lei exige que o sujeito tenha capacidade civil, de acordo com a lei brasileira, resida no território nacional há pelo menos 4 anos, tenha aptidão de se comunicar em português e não possua condenação penal ou esteja reabilitado, também nos termos do ordenamento jurídico pátrio (art. 65). O período citado de 4 anos poderá, ainda, ser reduzido para no mínimo 1 ano, se o naturalizando tiver filho brasileiro; se tiver cônjuge ou companheiro brasileiro e não esteja separado legalmente dele ou de fato no momento da concessão da naturalização; se tiver prestado (ou puder prestar) serviço relevante no Brasil, ou se for recomendado em virtude de sua capacidade profissional, científica ou artística (art. 66)⁶¹⁰.

Outra forma de obter a naturalização será via extraordinária, nos moldes previstos na CF/88, quando o titular residir no Brasil há 15 anos sem interrupção e sem condenação penal, desde que requeira a nacionalidade brasileira (art. 67). A naturalização especial, em seu turno, será concedida ao migrante que seja cônjuge ou companheiro há mais de 5 anos de pessoa integrante do Serviço Exterior Brasileiro em atividade ou de pessoa a serviço do Estado brasileiro no exterior, ou ainda, que seja (ou tenha sido) empregado em missão diplomática ou em repartição consular do Brasil por mais de 10 anos ininterruptos (art. 68, I e II). Para essa modalidade, serão exigidas também a capacidade civil, a habilidade de se comunicar em português e a

⁶¹⁰ BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 fev. 2023.

inexistência de condenação penal ou de reabilitação, nos termos da lei brasileira (art. 69)⁶¹¹.

Por último, a naturalização provisória foi instituída com a finalidade de conceder ao migrante criança ou adolescente que tenha fixado residência no território nacional antes de completar os 10 anos de idade. A sua fixação dependerá de requisição a ser feita por meio do representante legal do menor, bem como será convertida em definitiva caso o naturalizando expressamente assim o requerer, no prazo de até 2 anos após atingida a maioridade (art. 70)⁶¹².

A lei de migração representou avanço significativo na temática de direitos humanos (apesar de não estar isenta de críticas, como exposto no início do segundo capítulo), sendo relevante apontar a evolução com relação à naturalização de imigrantes e o acréscimo das modalidades ordinária, especial e provisória citadas. Existe controvérsia acerca da constitucionalidade ou não dos dispositivos desta norma infraconstitucional, tendo em vista o pensamento de alguns juristas, como Celso de Mello, que argumentam que a matéria sobre outorga, aquisição e perda da nacionalidade brasileira devem ser dirimidas apenas no texto constitucional, e não mediante norma de natureza infraconstitucional⁶¹³.

Em que pese tal posicionamento, compreende-se que a Lei Federal nº 13.445/2017 foi exitosa ao ampliar o acesso dos imigrantes à naturalização, principalmente ao contemplar situações que envolvem menor exigência de tempo no território nacional para a concessão da naturalização, além de permitir a naturalização em situações envolvendo a existência de relações conjugais ou de companheirismo e também de crianças e adolescentes migrantes menores de idade.

As exposições normativas constitucional e infraconstitucional acima denunciam a prática de alguns Estados Democráticos de Direito de condicionar a cidadania à nacionalidade e de determinar que apenas o brasileiro naturalizado teria o direito de intervir em matéria política por meio do voto nas urnas. Esse comportamento normativo ignora que os seres humanos têm direito a ter direitos - conforme esmiuçado no capítulo anterior, à luz do entendimento de Hannah Arendt -

⁶¹¹ *Ibidem*.

⁶¹² BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁶¹³ GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; MARQUES, Miguel Ângelo; ALVES, Hélio Gustavo. Formas atípicas de naturalização e de aquisição da nacionalidade primária: acertos e omissões da lei de migração brasileira. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 01, n. 63, p. 50-68, 2021.

e que o exercício dos direitos políticos quanto à capacidade eleitoral ativa também consistem no exercício de direito basilar que dignifica o homem e lhe atribui condições de opinar coletivamente e de ser representado onde a democracia representativa está estabelecida.

Giuliana Redin aborda esse tema e afirma que a supressão do direito político de votar para os imigrantes não naturalizados vai além de silenciá-los; acarreta também a subtração da liberdade de ser e de agir deles, que se tornam componentes invisíveis aos olhos da sociedade⁶¹⁴. Todo o exposto ratifica a conclusão de Milton Santos: o cidadão é entendido como “categoria política que só tem eficácia enquanto categoria jurídica”⁶¹⁵. Significa, em outros termos, que a Constituição dita cidadã, em que pese democrática e ladeada pelas características já delimitadas, cala os imigrantes que não adquirem a nacionalidade brasileira.

Por outro lado, há um discurso oficial na redação constitucional e infraconstitucional pela cooperação internacional entre os Estados, a divulgação de órgãos criados para o acolhimento dessas pessoas e o reconhecimento de que são pessoas vulneráveis. Existem, ainda, políticas voltadas para a responsabilidade moral e social desse público, por exemplo, por meio da adoção de políticas de inserção de imigrantes no mercado de trabalho, rechaço à discriminação, concessão de apoio à moradia e alimentação, porém, os direitos políticos - voto - seguem obstruídos⁶¹⁶. Diante deste cenário, observa-se contingentes expressivos de imigrantes (como visto no capítulo inaugural) que residem no Brasil, muitos deles trabalham, tem filhos, desenvolvem relações sociais e estabelecem vínculos, mas não possuem o direito de opinar em assuntos de alçada coletiva ou sequer detêm as expectativas concretas de que temáticas de seus interesses sejam contempladas ou discutidas devido a ausência de representantes políticos por eles escolhidos.

A Convenção Americana de Direitos Humanos (assinada em 22 de novembro de 1969) entrou em vigor no cenário internacional em 18 de julho de 1978, e o Brasil depositou a sua carta de adesão em 25 de setembro de 1992, de modo que, para o

⁶¹⁴ REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013, p. 39-40.

⁶¹⁵ SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011, p. 160.

⁶¹⁶ CRISTINO, Fernanda da Rosa. **Direitos políticos do imigrante: análise política e jurídica sob a perspectiva brasileira**. 2016. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016, p. 12-13.

país, o dito Pacto de San José da Costa Rica entrou em vigor em 25 de setembro de 1992, com promulgação do Decreto nº 678 em 06 de novembro de 1992. A Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) apresentou disposições preambulares que são essenciais para a análise deste capítulo, as quais não só consolidaram a primazia do regime democrático nos Estados-membros, como também teceu reflexão importantíssima de que os direitos essenciais do homem não derivam da sua condição enquanto nacional de determinado Estado, mas do fato de ser um indivíduo. Em seus termos⁶¹⁷:

PREÂMBULO

Os Estados americanos signatários da presente Convenção,

Reafirmando seu propósito de consolidar neste Continente, dentro do quadro das instituições democráticas, um regime de liberdade pessoal e de justiça social, fundado no respeito dos direitos essenciais do homem;

Reconhecendo que os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana, razão por que justificam uma proteção internacional, de natureza convencional, coadjuvante ou complementar da que oferece o direito interno dos Estados americanos. (Grifo nosso).

Hannah Arendt interpretou a literalidade do preâmbulo da Convenção Americana e chegou a acertada compreensão de que não é crível assentir que os indivíduos detenham direitos a partir da condição da nacionalidade, seja originária ou derivada. No rol de direitos essenciais aos quais se refere o excerto acima transcrito, inclui-se o exercício da capacidade eleitoral ativa, posto que escolher legitimamente os seus representantes nas esferas de poder e de decisões coletivas consiste, de fato, em direito de natureza essencial do ser humano.

A Convenção de Viena (1969), em seu art. 26, aduziu que “todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa fé”, implicando no dever de observância e respeitabilidade dos Estados-membros da Convenção Americana quanto às disposições elencadas desde o início do documento, o que inclui as tratativas preambulares. Acrescenta-se, oportunamente, que a Convenção de Viena foi incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 7.030, de

⁶¹⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 06 jan. 2023.

14 de dezembro de 2009, fato que, somado a boa-fé das relações internacionais e aos argumentos mencionados, indica a necessidade de que os dispositivos do tratado sejam observados atentamente.

No primeiro capítulo da CADH foi estabelecida a Enunciação de Deveres, em que o primeiro item do artigo se dedicou a instituir que os Estados partes se comprometiam, diante da Convenção, a respeitar os direitos e as liberdades reconhecidas no documento, bem como reconheceriam o livre e pleno exercício delas em relação a qualquer pessoa sujeita à jurisdição:

sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social⁶¹⁸.

No item subsequente (também alusivo ao primeiro dispositivo), asseverou-se que, para os efeitos da Convenção, “pessoa é todo ser humano”, ratificando a ideia de que os direitos basilares devem ser assegurados a todos, indistintamente⁶¹⁹.

Importa realçar o conteúdo do segundo artigo da CADH, segundo o qual ficou claro o dever dos Estados partes de adotarem disposições de direito interno caso o exercício dos direitos e das liberdades referenciados no artigo anterior não estejam assegurados em seus ordenamentos jurídicos internos. Pelo dispositivo em comento, então, os Estados partes da Convenção se comprometem a adotar medidas legislativas ou de outra natureza com vistas a tornar efetivos os direitos e liberdades consolidadas nesse pacto⁶²⁰.

O art. 23 da CADH aborda os direitos políticos, e em seu bojo, aduz que todos os *cidadãos* devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: 1) “de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente

⁶¹⁸ Art. 1º Convenção Americana sobre Direitos Humanos. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

⁶¹⁹ CADH. “Artigo 1. *Obrigações de respeitar os direitos*. 2. Para os efeitos desta Convenção, pessoa é todo ser humano”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

⁶²⁰ CADH. “Artigo 2. *Dever de adotar disposições de direito interno*. Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

eleitos”, 2) “de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores”, e 3) “de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. Insta consignar que a própria Convenção se reportou aos direitos políticos concedendo-os aos *cidadãos*, o que merece atenção nessa análise.

O segundo item deste artigo preconiza que:

a lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

Significa que, pela redação inicial da Convenção, ficou aberta a possibilidade de os Estados partes dirimirem sobre os direitos e as oportunidades retromencionadas, inclusive no que se refere à nacionalidade.

No entanto, engana-se quem acredita que a CADH utilizou a expressão *cidadão* com a finalidade de restringir direitos apenas as pessoas detentoras da cidadania. Aliás, nesse ponto, faz-se um convite a seguinte reflexão: faz sentido que o(a) redator(a) desta Convenção tenha afirmado em seu preâmbulo, categoricamente, que os sujeitos têm direitos a ter direitos e que os direitos essenciais do homem não derivam da nacionalidade e, ao mesmo tempo, tenha previsto que, “apenas os cidadãos” podem participar de assuntos públicos e votar em eleições periódicas e autênticas?

A proposta da Convenção Americana cingiu-se à vinculação dos Estados partes à concretização de direitos humanos e a busca, em seus respectivos ordenamentos jurídicos internos, pela concretização de tais direitos, criando uma espécie de *constituição internacional* que incita seus adeptos a uniformizar comportamentos de preservação de direitos humanos. Esse pensamento é reforçado pelo art. 13 da CADH, cuja redação é assertiva ao assegurar que “toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão”. O primeiro item desse dispositivo vai além e explica que esse

direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro aspecto de sua escolha⁶²¹.

⁶²¹ CADH. “Artigo 13. *Liberdade de pensamento e de expressão*. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir

Ou seja, deve-se garantir que todos os indivíduos possam exprimir seus pensamentos e suas opiniões, o que, em particular, diante da democracia representativa, revela-se por meio do exercício do voto nas urnas. O art. 13 do Pacto de San José da Costa Rica ainda dispõe que “não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meio indiretos”, por exemplo, por meio de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na propagação de informações, “nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões”⁶²². Há, pois, evidente intenção do Pacto San José da Costa Rica em proteger os direitos de liberdade de pensamento e de expressão.

Por último, elenca-se o art. 22 do citado Pacto para propor uma nova reflexão. Esse dispositivo versa sobre o direito de circulação e de residência das pessoas e prevê, em seu primeiro item, que “toda pessoa que se ache legalmente no território de um Estado tem direito de circular nele e de nele residir em conformidade com as disposições legais”. Complementarmente, o segundo item aduz que “toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive o próprio”.

Esses fragmentos incitam pensar sobre a real intenção da Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de deslocamentos humanos. Veja-se que, conforme demonstrado no capítulo inaugural da tese, os fluxos de mobilidade humana são progressivos - obviamente, ressalvado o período de excepcionalidade sanitária decorrente da disseminação do coronavírus - e datam de épocas bem distantes. Revela-se, então, que em 1969, quando da compilação desse documento, a migração já era absolutamente factível e inclusive expressiva no planeta, fato que leva a crer que a intenção da Convenção não foi preservar a circulação dos indivíduos

informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

⁶²² CADH. “Artigo 13. *Liberdade de pensamento e de expressão*. (...) 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de frequências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

em detrimento dos direitos humanos, notadamente com imposição de restrições para as pessoas que se deslocam.

A leitura integralizada da Convenção Americana possibilita, pois, a compreensão de que o planeta (vulgo, as pessoas) está em movimento, e também de que a tônica se volta para a proteção dos direitos humanos. Isso engloba a tutela dos direitos de se expressar, de circular livremente pelos territórios, de acessar o regime democrático, e não o inverso, de terem privados os direitos de participação política via voto e de emissão de suas ideologias como consequência pelos deslocamentos realizados.

Nesse ponto, é importante rememorar que a Convenção Americana se tornou válida internacionalmente em 1978, sob a égide de outra constituição no Brasil (Constituição Federal de 1967), sendo incorporada ao direito interno brasileiro por meio do Decreto nº 678, em 06 de novembro de 1992, pouco após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A dúvida que paira é: se o Brasil é signatário da Convenção Americana de Direitos Humanos e anuente com todas as obrigações e disposições nela elencadas, é coerente a atual vedação constitucional à alistabilidade dos *estrangeiros* (art. 14, §2º) e, por consequência, a subtração do direito de imigrantes não naturalizados exercerem o direito político de votar?

A resposta é negativa. A Constituição Federal de 1988 assevera em seu artigo 5º, §2º, que os direitos e garantias expressos nesta Constituição “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. O legislador constituinte desejou, com esse parágrafo, assentar que os valores e os princípios que não estejam na redação constitucional e tenham sido firmados pela República Federativa Brasileira devem ter a mesma importância daqueles preconizados na norma constitucional originária.

O art. 5º, §1º afirma que as normas definidoras de direitos, assim como de garantias fundamentais, têm aplicação imediata. O art. 5º, §2º, em seu turno, sinaliza a existência de cláusula aberta que aceita a recepção de outros direitos enunciados em tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil. Essa definição permite inferir que a pretensão do legislador constituinte foi equiparar as disposições internacionais anuídas pelo Brasil às normas constitucionais. Em outros termos, é dizer que os §1º e §2º do art. 5º asseguram a aplicabilidade direta do caráter

constitucional dos tratados que contemplam a matéria de direitos humanos que o Brasil aderiu.

Esse, aliás, é o entendimento dos juristas adeptos a teoria de que as normas internacionais as quais o Brasil adotou possuem natureza jurídica de norma constitucional, como defendem, por exemplo, Antônio Augusto Cançado Trindade, Valério de Oliveira Mazzuoli⁶²³ e Flávia Piovesan⁶²⁴. Para essa corrente ideológica, inclusive, a divergência normativa nas perspectivas nacional e internacional deve ser elucidada por meio da aplicação da norma mais favorável à vítima, o que será efetivado pelos tribunais nacionais e outros órgãos de aplicação do Direito⁶²⁵. Outra corrente ideológica defende que os tratados internacionais ratificados pelo Brasil (independentemente de tratarem sobre direitos humanos) antes da Emenda Constitucional nº 45/2004 deveriam ser aprovados por maioria simples no Congresso Nacional e alcançar o *status* de lei ordinária.

O debate acerca do *status* constitucional dos tratados de direitos humanos subscritos pelo Brasil assumiu relevo com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, uma vez que, dentre as suas proposições e todo o plexo de normas afetas à reforma do Poder Judiciário, foi adicionado ao art. 5º da carta constitucional o §3º. O parágrafo terceiro, então, prevê que:

Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

A redação da emenda constitucional, no ponto citado, sinalizou que, aqueles tratados internacionais ratificados pelo Brasil e que não se submeteram ao procedimento legislativo aludido, não podem ser considerados como normas constitucionais, mas, em virtude do destaque que merecem, devem ser considerados

⁶²³ Valério de Oliveira Mazzuoli, em particular, defende que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil deveriam ter o *status* de norma constitucional, com base na interpretação do art. 5º, §2º da Constituição Federal de 1988. (MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020, p. 124-126.)

⁶²⁴ No Recurso Extraordinário n. 466.343/SP. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-1 São Paulo**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Data do Julgamento: 03 dez. 2008. DJe: 04 jun. 2009. Publicação: 05 jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpweb/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 06 jan. 2023.)

⁶²⁵ PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003, p. 44-56.

normas com *status* de supralegalidade. Por outro lado, tal previsão normativa elevou os tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados firmados pelo Brasil, colocando-os em patamar privilegiado e análogo às emendas constitucionais promulgadas no direito interno brasileiro. Esse comportamento constitucional se deve, essencialmente, à própria tendência contemporânea de prestigiar as normas internacionais que visam a proteção dos direitos humanos, como visto.

Em sede exemplificativa, faz-se referência à discussão travada pelo Supremo Tribunal Federal a respeito da previsão constitucional da prisão civil do depositário infiel (art. 5º, LXVII)⁶²⁶, juntamente com a adesão do Brasil ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 11)⁶²⁷ e ao Pacto de San José da Costa Rica (art. 7º, item 7)⁶²⁸. O texto constitucional brasileiro não prevê a possibilidade de prisão por dívida, exceto em relação ao responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação de alimentos e a do depositário infiel.

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) foi promulgado no ordenamento jurídico pátrio por meio do Decreto nº 592, de 06 de julho de 1992, e, como indicado alhures, o Pacto de San José da Costa Rica (1969) foi incorporado ao direito interno brasileiro por força do Decreto nº 678, em 06 de novembro de 1992. Ambos os instrumentos internacionais ratificados pelo Brasil (em 1992, após a CF/88) garantiram que o depositário infiel não poderá ser preso civilmente, de modo que a prisão civil permitida passaria a ser apenas em relação à dívida decorrente de débitos alimentares.

A celeuma esteve associada à força normativa dos tratados internacionais enquanto compromissos internacionais vinculares (*Pacta Sunt Servanda*)⁶²⁹. O STF,

⁶²⁶ Constituição Federal de 1988: “Art. 5º, LXVII: não haverá prisão civil por dívida, salvo a do responsável pelo inadimplemento voluntário e inescusável de obrigação alimentícia e a do depositário infiel”. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.)

⁶²⁷ Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. “Artigo 11: Ninguém poderá ser preso apenas por não poder cumprir com uma obrigação contratual.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>.)

⁶²⁸ CADH. “Artigo 7º - Direito à liberdade pessoal (...) 7. Ninguém deve ser detido por dívidas. Este princípio não limita os mandados de autoridade judiciária competente expedidos em virtude de inadimplemento de obrigação alimentar”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

⁶²⁹ ALMEIDA, Daiana Bárbara. A influência do Pacto San José da Costa Rica na prisão do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro. **Faculdades Integradas Viana Júnior**, v. 11, n. 2., jul./dez., 2019, p. 75-76.

por sua vez, já havia emitido seu posicionamento acerca da natureza normativa dos tratados internacionais em outras situações, como no caso do Recurso Extraordinário nº 80.0004/1997, quando afirmou que os tratados internacionais deveriam ser incorporados (frise-se, à época) com o mesmo *status* das leis ordinárias. Outra situação, também, a mero título exemplificativo, foi o julgamento do Habeas Corpus nº 87.585-8/TO, quando o relator Ministro Marco Aurélio entendeu como derogadas as normas que indicassem a prisão do depositário infiel, entre outros julgados⁶³⁰.

No Recurso Extraordinário nº 466.343-1/SP, julgado em 03 de dezembro de 2008, o Ministro Gilmar Mendes proferiu o seu voto e nele sintetizou as 4 correntes ideológicas que versam sobre a incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. São elas: 1ª) defende que os tratados e as convenções internacionais de direitos humanos teriam natureza supraconstitucional; 2ª) sustenta o caráter constitucional dos tratados; 3ª) reconhece o *status* de lei ordinária aos documentos internacionais firmados, e 4ª) atribui o caráter de supralegalidade aos tratados e às convenções que tratam de direitos humanos⁶³¹.

Gilmar Mendes explicou em seu voto que o advento da Emenda Constitucional nº 45/04, especificamente o art. 5º, § 3º, acalmou parte significativa das discussões associadas à natureza jurídica dos tratados internacionais. Em sua interpretação, o texto normativo esclareceu que os tratados ratificados pelo Brasil até então que não tivessem passado pelo processo legislativo descrito pelo supracitado parágrafo terceiro, não poderiam ser considerados como normas constitucionais. Para o jurista, o conteúdo do art. 5º, § 3º, fragilizou a concepção de que os tratados internacionais, em geral, seriam equivalentes às leis ordinárias e defendeu a coerência da tese da supralegalidade para tratados internacionais.

Na intelecção do representante da Corte Constitucional, os tratados internacionais sobre direitos humanos passaram a se localizar “acima da lei” e a serem considerados supralegais. A ideia foi privilegiar os tratados internacionais, não equiparando-os à lei ordinária, mas reservando status de primazia aos tratados que

⁶³⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-1 São Paulo**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Data do Julgamento: 03 dez. 2008. DJe: 04 jun. 2009. Publicação: 05 jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 06 jan. 2023, p. 75.

⁶³¹ *Ibidem.*, p. 32.

versassem sobre direitos humanos. Importa destacar que esses tratados não têm aptidão de revogar normas pertencentes ao ordenamento jurídico interno⁶³².

Sobre esse tema, no ano de 2009 foi aprovada a Súmula Vinculante nº 25, cujo teor firmou o entendimento posto e assegurou que “é ilícita a prisão civil de depositário infiel, qualquer que seja a modalidade de depósito”. O Ministro Gilmar Mendes se manifestou, ainda no citado recurso (nº 466.343-1/SP), no sentido de que o inciso LXVII do art. 5º da Constituição não teria mais base legal para ser aplicado. Explicou que não se trata, também, de sua revogação, mas apontou que normas infraconstitucionais posteriores e conflitantes teriam sua eficácia paralisada, que foi o que ocorreu com o art. 652 do novo Código Civil e o art. 1.287 do Código Civil anterior (1916)⁶³³.

Considerando o exposto, a Suprema Corte Constitucional brasileira entendeu que havia a necessidade de dar efetividade à proteção de direitos humanos nas perspectivas nacional e internacional, e que uma forma coerente de promover tal intento seria por meio da internalização de tratados de direitos humanos ao direito pátrio de modo especial, bem como a partir da assimilação da supralegalidade. Assim, volvendo-se ao exemplo da prisão do depositário infiel, a Corte compreendeu que não se trata, como dito, da revogação do dispositivo constitucional que prevê tal hipótese, mas da sua ausência de aplicabilidade em decorrência do efeito paralisante do Pacto de San José da Costa Rica em relação à legislação infraconstitucional que versa sobre a matéria.

Transpondo o raciocínio para o debate central da tese, nota-se que o comportamento constitucional pátrio de proibir que imigrantes não naturalizados exerçam o direito de participar das eleições enquanto eleitores é incongruente não só em relação a outros dispositivos da própria Constituição Federal de 1988, como apontado no início deste subtópico. Reforçando a resposta inicialmente apresentada

⁶³² GOMES, Eduardo Biacchi; COHEN, Paulo C. Direitos fundamentais e o depositário infiel: evolução jurisprudencial. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 186, p. 47-60, abr./jun., 2010, p. 58-59.

⁶³³ O Código Civil de 2002 dispõe: “Art. 652. Seja o depósito voluntário ou necessário, o depositário que não o restituir quando exigido será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano, e ressarcir os prejuízos” (BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm). O Código Civil de 1916, dispunha: “Art. 1.287. Seja voluntário e necessário o depósito, o depositário, que não restituir, quando exigido, será compelido a fazê-lo mediante prisão não excedente a um ano, e a ressarcir os prejuízos”. (BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916**. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm).

sobre pergunta relacionada à (in)coerência do comportamento normativo brasileiro frente a sua adesão a Convenção Americana, vê-se, pelos motivos apresentados, que não há coerência em relação à inalistabilidade deles e a perspectiva internacional, como demonstrado alhures por meio das disposições previstas na Convenção Americana.

Para além desses apontamentos, faz-se mister retratar o alcance dessa temática à luz da interpretação de dois julgados recentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Antes disso, é válido deixar claro que a Corte IDH é uma instituição judicial autônoma, cujo objetivo é aplicar e interpretar as normas contidas na Convenção Americana de Direitos Humanos. A Corte IDH também desempenha função contenciosa, mediante a análise de casos concretos e supervisão de sentenças, além da função consultiva e de edição de medidas provisórias⁶³⁴. O Brasil reconheceu a jurisdição contenciosa obrigatória por intermédio do Decreto Legislativo nº 89/1998⁶³⁵.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem se manifestado de modo firme em alguns julgados quanto à relação entre democracia e direitos humanos, assim como tem deixado cada vez mais evidente a compreensão de que os direitos políticos propiciam o fortalecimento da democracia e do pluralismo político⁶³⁶. É de

⁶³⁴ A definição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, juntamente às suas atribuições, está elencada no sítio eletrônico da Corte IDH, que apresentou a seguinte síntese: “*La Corte Interamericana es uno de los tres tribunales regionales de protección de los derechos humanos, conjuntamente con la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana. La Corte Interamericana ejerce una función contenciosa, dentro de la que se encuentra la resolución de casos contenciosos y el mecanismo de supervisión de sentencias; una función consultiva; y la función de dictar medidas provisionales*”. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **O que é a Corte IDH?** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm?lang=pt. Acesso em: 07 jan. 2023.)

⁶³⁵ Para maiores informações acerca da aprovação da solicitação de reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos, notadamente quanto aos fatos ocorridos após o seu reconhecimento, indica-se a leitura do Decreto Legislativo nº 89/98. (BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 89, de 1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 jan. 2023.)

⁶³⁶ Sobre esse posicionamento firme da Corte IDH, traz-se à lume excerto do julgado do caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, no qual a Corte asseverou: “*141. Los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano*”. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia 06 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.)

bom tom lembrar que o trabalho em apreço não se debruça sobre os direitos políticos de maneira genérica, mas, em particular, no que refere à capacidade eleitoral ativa de grupos vulneráveis compostos por imigrantes não naturalizados, o que implica, invariavelmente, na pesquisa jurisprudencial da Corte IDH voltada para direitos políticos de modo amplo.

Nesse sentido, foram lidas e analisadas as jurisprudências constantes no sítio eletrônico da *Corte Interamericana de Derechos Humanos*⁶³⁷, especificamente na página que trata de “Casos Contenciosos” e “Sentenças”, mediante a utilização dos filtros de “democracia”, “direitos políticos” e “voto”, dentre os 477 resultados de casos contenciosos que são catalogados após 1988 (já que se debruça sobre a vedação contida no art. 14, parágrafo segundo da CF/88)⁶³⁸. Os casos foram avaliados e, dentre eles, 2 foram selecionados para serem mencionados neste trabalho em decorrência da pertinência temática visualizada: “Yatama vs. Nicarágua” e “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. A pertinência temática foi aferida porque os casos versaram sobre a participação de minorias vulneráveis em pleitos eleitorais e a discussão a respeito da imprescindibilidade de vinculação partidária para o exercício de direitos políticos, respectivamente, de modo a contemplar o tema geral de direitos políticos e permitir analisar o entendimento da Corte IDH sobre essa pauta.

Relembra-se que, no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH)⁶³⁹, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) pronunciou-se diante dos dois casos demonstrando a essencialidade da democracia representativa e reportando que ela consiste em princípio fundamental reafirmado pelos Estados americanos na Carta da OEA. Mais que isso, a Corte internacional esclareceu que o exercício de direitos políticos protegidos pela Convenção Americana⁶⁴⁰ - o que inclui o voto - viabiliza o fortalecimento da democracia e do pluralismo político.

⁶³⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentenças**. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt.

⁶³⁸ Considerando o recorte metodológico da pesquisa, dos 480 casos listados no sítio eletrônico, 477 referem-se ao período após o ano de 1988, até a data de 20 de dezembro de 2022.

⁶³⁹ O funcionamento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) foi brevemente delimitado no Capítulo 2, mediante contribuições doutrinárias de Valério de Oliveira Mazzuoli.

⁶⁴⁰ A Convenção Americana sobre Direitos Humanos, assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, aborda no seu artigo 23 a temática de direitos políticos. Nesse ponto, afirma: Artigo 23. Direitos políticos: “1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de

O caso “Yatama vs. Nicarágua” tratou, em resumo, de denúncia recebida pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos contra o Estado da Nicarágua⁶⁴¹, em 26 de abril de 2001, acerca de candidatos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores apresentados pelo partido político regional indígena *Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka* (chamado de Yatama) que teriam sido proibidos de participar das eleições municipais de 05 de novembro de 2000 nas Regiões Autônomas dos Atlânticos Norte e Sul, após decisões proferidas pelo Conselho Supremo Eleitoral⁶⁴².

Este caso, inclusive, foi o primeiro que a Corte Interamericana de Direitos Humanos recebeu a respeito, essencialmente, de direitos políticos. A demanda foi apresentada para que fossem analisadas possíveis violações aos artigos 8⁶⁴³, 23⁶⁴⁴ e 25⁶⁴⁵ da Convenção Americana, notadamente sobre as garantias judiciais, os direitos

igualdade, às funções públicas de seu país. 2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

⁶⁴¹ A Corte possui competência para analisar o caso, uma vez que a Nicarágua é Estado parte da Convenção Americana desde 1979 e reconheceu a sua competência contenciosa em 12 de fevereiro de 1991.

⁶⁴² CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

⁶⁴³ Convenção Americana. “Artigo 8. Garantias judiciais 1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. 2. Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência enquanto não se comprove legalmente sua culpa. Durante o processo, toda pessoa tem direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas: (...)”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.)

⁶⁴⁴ Convenção Americana: “Artigo 23. Direitos políticos. 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades: a. de participar na direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos; b. de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e c. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.)

⁶⁴⁵ Convenção Americana: “Artigo 25. Proteção judicial. 1. Toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção, mesmo quando tal violação seja cometida por pessoas que estejam atuando no exercício de suas funções oficiais. 2. Os Estados Partes comprometem-se: a. a assegurar que a autoridade competente prevista pelo sistema legal do Estado decida sobre os direitos de toda pessoa que interpuser tal recurso; b. a desenvolver as possibilidades de recurso judicial; e c. a assegurar o cumprimento, pelas autoridades competentes, de toda decisão em que se tenha considerado procedente o recurso”. (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana**

políticos e a proteção judicial, associados aos dispositivos 1.1 e 2, relativos à obrigação de respeitar os direitos e ao dever de adotar disposições de direito interno. A sentença data de 23 de junho de 2005, e nela, a Corte entendeu que é dever do Estado assegurar os direitos políticos de maneira ampla, implicando que a regulação para o seu exercício deve ser feita de acordo com a igualdade e a não discriminação⁶⁴⁶. Em outras palavras, a Corte IDH posicionou-se em prol da tutela do exercício de direitos políticos em relação às minorias, no caso, os indígenas.

No julgamento, precisamente no ponto em que se analisou a violação dos artigos 23 e 24 da Convenção Americana em relação aos seus artigos 1.1 e 2 (Item 192), a Corte IDH assentou⁶⁴⁷:

192. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”¹⁶¹. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales ¹⁶², propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

Em sede probatória, respeitada a ampla defesa e o contraditório, a Corte considerou que a população da Nicarágua é multiétnica, multicultural e multilíngue, com diversas comunidades indígenas, bem como que a Constituição da Nicarágua prevê que as comunidades que a compõem são indissolúveis e seus direitos devem ser preservados, além de garantida a identidade cultural. Dessa forma, a grande celeuma apontou o comportamento contraditório da norma nicaraguense em contraponto com o comportamento reprovável de obstaculizar a participação deles nas eleições municipais de 05 de novembro de 2000 nas Regiões Autônomas dos Atlânticos Norte e Sul.

Outrossim, a Corte esmiuçou a nova Lei Eleitoral nº 331/2000 posta em vigor na Nicarágua, tendo em vista que o seu teor passou a determinar a participação nos processos eleitorais apenas por meio de partidos políticos, com observância

sobre **Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 02 jan. 2023.)

⁶⁴⁶ MELO, Mario. Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no sistema interamericano de direitos humanos. *In: Revista Internacional de Direitos Humanos*, a. 3, n. 4, p. 31-47, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/FTX4mpWCQ84yL3HFHWv5ZQB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2023.

⁶⁴⁷ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

obrigatória dessa regra até mesmo para os grupamentos indígenas. Especificamente, essa lei previu, em seu art. 65.9, empecilho ao reconhecimento da personalidade jurídica dos partidos políticos ao exigir que deveriam apresentar documento reconhecido com o respaldo de pelo menos 3% das assinaturas de cidadãos⁶⁴⁸.

A averiguação da sentença demonstra que a Corte compreendeu que caberia ao Estado da Nicarágua ter providenciado medidas legislativas ou de outro caráter⁶⁴⁹ aptas a tornar efetivo o direito de participação política das organizações indígenas nos processos eleitorais nas regiões supracitadas, respeitando a cultura indígena, os valores e os costumes que cultuam. O entendimento prevalente partiu dos princípios da igualdade e da não discriminação para que o Estado tivesse previsto algum mecanismo de inclusão na situação em tela e o direito de participação política não tivesse sido tolhido das vítimas.

A Corte entendeu que os candidatos apresentados pelo Yatama foram impedidos de participar das eleições indevidamente e não puderam efetivar seus direitos políticos fundamentais devido a nova medida normativa que visava impor aos indígenas organizações que culturalmente não lhes são próprias. Outrossim, a sentença evidenciou a utilidade de promover a inclusão dos povos indígenas em processos participativos democráticos, como as eleições, “a fim de garantir sua sobrevivência física e cultural, bem como garantir a sua participação efetiva nos processos de tomada de decisão que lhes afetam”⁶⁵⁰.

Em arremate, a Corte explicitou que:

la Convención consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad.

⁶⁴⁸ *Ibidem*.

⁶⁴⁹ A sentença considerou que o Estado da Nicarágua deveria ter admitido providências legislativas ou outras em decorrência do disposto no art. 2º da Convenção Americana, segundo o qual: “Se o exercício dos direitos e liberdades mencionados no artigo 1 ainda não estiver garantido por disposições legislativas ou de outra natureza, os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.)

⁶⁵⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

Dessa maneira, apontou que o art. 23 consagrou os direitos à participação em assuntos públicos, assim como o direito de votar, ser votado e acessar funções públicas. Também interpretou o artigo 23 da Convenção Americana, que trata de direitos políticos, e o artigo 24⁶⁵¹, cujo teor é cristalino de que “todas as pessoas são iguais perante a lei”, e “por conseguinte, têm direito, sem discriminação, a igual proteção da lei”, em conjunto aos princípios de proteção igualitária e efetiva da lei e da não discriminação em prol da consagração dos direitos humanos.

O segundo caso, “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”, ocorreu anos depois e chegou à Corte de IDH após petição protocolada em 12 outubro de 2005 por Jorge Castañeda Gutman, em decorrência da negativa que recebeu para inscrever a sua candidatura à Presidência dos Estados Unidos Mexicanos, nas eleições que seriam realizadas em 02 de julho de 2006. A Direção Executiva de Prerrogativas e Partidos Políticos do Instituto Federal Eleitoral o informou que sua candidatura não seria possível, porque ele não se encontrava filiado a nenhum partido político e que, de acordo com a legislação pertinente, apenas mediante vinculação partidária seria possível exercer a capacidade eleitoral passiva⁶⁵².

Diante da negativa, ele acionou a justiça competente e obteve a confirmação de que a sua candidatura não seria possível. Assim, recorreu dessa decisão e seu apelo foi inadmitido pela *Suprema Corte de Justicia de la Nación* (órgão máximo do Poder Judiciário do México). Em 12 de outubro de 2005, Jorge Castañeda Gutman apresentou petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), defendendo que os partidos políticos não seriam a única forma que os cidadãos teriam para idealizar cargos eletivos e que a restrição não é legítima.

De acordo com seus fundamentos, o Pacto de San José da Costa Rica deixou evidente que a ausência de filiação partidária não subtrai o direito de se candidatar. Somado a esse argumento, sustentou que a concorrência a cargo eletivo sem a

⁶⁵¹ Salienta-se a sua compreensão, também, de que o art. 24 impede a discriminação não apenas quanto ao que esse tratado aduz, mas, em relação a todas as normas que seus Estados partes apliquem. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua**. Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.)

⁶⁵² CARVALHO, Volgane Oliveira. O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990). In: **Revista estudos eleitorais**, Brasília, v. 09, n. 2, p. 106-122, maio/ago., 2014, p. 109.

vinculação partidária é de suma importância e deve ser levada em consideração, dado o cenário de credibilidade dos partidos políticos nos últimos anos⁶⁵³.

Em resultado, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) submeteu o caso a análise da Corte de IDH, a qual, no dia 21 de março de 2007, concluiu, mediante sentença publicada em 06 de agosto de 2008, que a exigência de filiação partidária não consiste em restrição ilegítima para o exercício regular de direitos políticos. A Corte IDH considerou lícita a exigência da vinculação partidária, mas reconheceu que, para isso, devem ser observados os princípios da democracia representativa, e, dessa forma, não condenou o México por violação ao que dispõe a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH).

Entendeu-se que os direitos políticos não são absolutos e podem, de acordo com o julgamento, estar sujeitos a limitações as quais não podem violar os princípios elementares de direito, como a isonomia e o pilar democrático. A própria Corte deixou expresso que, nos termos da Convenção, inexistia dispositivo que preveja como única forma de candidatura a filiação partidária. Em outros termos, no exercício interpretativo dos termos do Pacto de San José da Costa Rica, reconheceu que não há essa previsão e que o Estado teria margem para apreciar essa matéria⁶⁵⁴, mas exaltou a importância do sistema democrático e de sua preservação⁶⁵⁵. Salienta-se que não se trata de interpretar o julgado à luz da condenação de determinado Estado parte, mas de observar as intenções declaradas pela Corte IDH e a interpretação extraída da Corte acerca dos dispositivos da Convenção Americana.

⁶⁵³ *Ibidem*.

⁶⁵⁴ O entendimento da Corte IDH se coaduna com a Teoria da Margem de Apreciação Nacional, recentemente em processo de consolidação e largamente utilizada pelo Tribunal Europeu, segundo a qual alguns assuntos (de natureza política, econômica, moral, entre outros) não serão regulados pelo Direito Internacional, ficando reservados ao direito interno dos Estados. A comparação dos casos apresentados precisa levar em consideração que, no primeiro, houve a edição de uma norma interna que confrontou dispositivos da Convenção Americana e acarretou impacto desproporcional em relação a grupo vulnerável, diferente da situação do segundo caso analisado. Assim, no segundo caso, não houve violação de grupo vulnerável ou situação de análoga vulnerabilidade/marginalidade. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia 06 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2023.)

⁶⁵⁵ No julgamento, afirmou a Corte IDH: “*The Inter-American Commission did not find that there had been a violation of Article 23 of the American Convention in its report on admissibility and merits; consequently, it did not allege the violation of the right to participate in government before the Court*”. (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia 06 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.)

No julgamento desse segundo caso, a Corte IDH asseverou, novamente, no Item 141, que *“los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”*, e complementou que a democracia representativa *“es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte, y constituye ‘un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”*⁶⁵⁶. Em outros termos, a Corte expressou que os direitos políticos consagrados na Convenção Americana, de modo similar a outros instrumentos internacionais, permitem o fortalecimento da democracia e do pluralismo político, como comentado anteriormente. Frisou, ainda, a força das disposições da Convenção em relação aos Estados partes, o que incita a abordar a força vinculante das jurisprudências da Corte IDH.

Fato é que, embora o julgamento tenha entendido pela coerência normativa relativa à filiação partidária, a Corte IDH enalteceu a importância do exercício de direitos políticos (capacidades eleitorais ativa e passiva), assim como ressaltou a importância da democracia representativa⁶⁵⁷. Não se pode desconsiderar que a intenção reiterada da Corte IDH, conforme delimitado nos dois casos comentados, reside na tutela do exercício dos direitos políticos e na proteção da ordem democrática, endossando as inferências deste trabalho acerca da essencialidade do direito de voto aos imigrantes não naturalizados. Isso significa que o exercício dos direitos políticos - em todas as suas acepções, o que inclui, naturalmente, o direito de votar - é valoroso para a Corte IDH, a qual compreende que tal mecanismo possibilita a participação social em temáticas coletivas e, essencialmente, a manutenção e a estabilidade (ao máximo possível) dos sistemas democráticos.

No tocante à natureza jurídica da sentença interamericana, sabe-se que a Convenção Americana dispõe a respeito do dever de os Estados partes atenderem às suas disposições e que há adoção de medidas de responsabilização em caso de eventual condenação. Maria Carmelina Londoño Lázaro expõe que a Corte IDH funciona exercendo uma espécie de *juízo de compatibilidade*, no qual averigua-se se

⁶⁵⁶ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos**. Sentencia 06 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2023.

⁶⁵⁷ BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS; Rodrigo Miotto. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito FGV**, São Paulo, jan./jun., 2015, p. 234-235.

o ordenamento jurídico do Estado está em acordo ou desacordo com as assertivas do Pacto de San José da Costa Rica, determinando a sua adequação às disposições que ratificou⁶⁵⁸. Entende-se, então, que mesmo que o Estado eventualmente apresente suas justificativas e as fundamente com base em disposições do seu próprio ordenamento jurídico, caberá a aplicação das sanções apropriadas.

Nesse ponto, convém tecer a diferenciação entre os efeitos dos julgados da Corte Interamericana para os Estados parte e para aquele que está diretamente envolvido no julgamento realizado. Essa diferença é salutar para entender o porquê da exposição dos dois julgados selecionados para essa tese (sem configurar fuga do tema de pesquisa). Como se sabe, a Corte IDH julga Estados partes em determinadas situações, mas existe incontroversa força vincular para os Estados que se submetem à jurisdição da Corte.

O julgamento faz coisa julgada e opera com força vinculante e direta para as partes envolvidas, e por outro:

*produce una eficacia erga omnes hacia todos los Estados Parte de la Convención, en la medida en que todas las autoridades nacionales quedan vinculadas a la efectividad convencional y, consecuentemente, al criterio interpretativo establecido por la Corte IDH*⁶⁵⁹.

Isto é, além de propiciar um julgamento que vincula o Estado que está sendo efetivamente julgado (vide art. 68.1 da Convenção Americana)⁶⁶⁰, as sentenças da Corte Interamericana também estabelecem eficácia para todos os Estados vinculados à Convenção Americana, fato que culmina na responsabilidade integrada de todos os Estados partes quanto à atenção em relação aos julgados da Corte.

Revela-se, com efeito, a natureza preventiva da jurisprudência da Corte IDH. Perceba-se que a força vinculante, como denominada, incidente em relação à(s) parte(s) permite, através das sentenças produzidas, a adoção de comportamentos por

⁶⁵⁸ LÁZARO, Maria Carmelina Londoño. *El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, a. LXIII, n. 128, p. 761-814, maio/ago., 2010, p. 805-807. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3212723>. Acesso em: 07 jan. 2023.

⁶⁵⁹ FERREIRA, Marcelo Peregrino. **O Controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015, p. 656-657.

⁶⁶⁰ Convenção Americana. "Artigo 68. 1. Os Estados Partes na Convenção comprometem-se a cumprir a decisão da Corte em todo caso em que forem partes". (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.)

parte dos demais Estados signatários da Convenção Americana para coibir comportamentos que possam culminar sem suas respectivas responsabilizações internacionais. É o que Victor Bazan denominou de vinculação mediata ou indireta⁶⁶¹ e, em linhas gerais, possibilita dimensionar, com mais propriedade, a elementaridade da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o planeta em prol da tutela da coletividade.

Nesse contexto, surge a necessidade de abordar, ainda que brevemente, o controle de convencionalidade. André Ramos de Carvalho o define como ferramenta que permite aferir a harmonia que eventualmente existe entre atos normativos internos dos Estados signatários e as disposições dos tratados internacionais⁶⁶². De modo objetivo, Thiago Oliveira Moreira delimita que o controle de convencionalidade consiste em uma verificação de compatibilidade, ou mesmo, sindicância⁶⁶³ realizada entre os direitos internacional e interno⁶⁶⁴.

Quando o controle de convencionalidade surgiu, a sentença da Corte IDH no caso “*Almonacid Arellano*”⁶⁶⁵ deixou claro que cabe aos juízes e aos tribunais nacionais dos Estados partes exercerem essa análise contínua de compatibilidade entre as normas internas e os tratados firmados internacionalmente⁶⁶⁶. Tal assertiva atribui grande responsabilidade ao Poder Judiciário nacional, em virtude da necessidade premente de se exercer análise conjunta e contínua do ordenamento jurídico pátrio e os compromissos internacionais ratificados. Vê-se, de antemão, a elementaridade que o Poder Judiciário exerce nessa temática e a importância de os

⁶⁶¹ BAZÁN, Víctor. *El control de convencionalidad como instrumento para proteger derechos esenciales y para prevenir la responsabilidad internacional del Estado*. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 19, p. 25-70, 2015.

⁶⁶² RAMOS, André de Carvalho. Control of conventionality and the struggle to achieve a definitive interpretation of human rights: the Brazilian experience. **Revista IDH**, v. 64, p. 11-32, 2016; MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

⁶⁶³ GUERRA, Sidney; MOREIRA, Thiago Oliveira. Contornos Atuais do Controle de Convencionalidade Doméstico. In: **Los Desafíos Jurídicos a La Gobernanza Global: una perspectiva para los próximos siglos**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017, p. 69.

⁶⁶⁴ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 27-28.

⁶⁶⁵ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Sentença do Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile**. 2006, p. 53. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

⁶⁶⁶ SIMINI, Danilo Garcia; SALA, José Blanes. O controle de convencionalidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 363-382, 2021, p. 369.

julgamentos proferidos internamente levarem em consideração os compromissos firmados pela República Federativa Brasileira em âmbito externo.

Transpondo a discussão para o objeto central da pesquisa, pode-se vislumbrar a inconveniência do Brasil no que se refere ao direito político de votar dos imigrantes não naturalizados e insertos no território nacional. Recapitula-se que a própria Constituição Federal de 1988 é incongruente em seus dispositivos, como demonstrado, ao preconizar instituição de uma República Federativa Democrática de Direito que, ao tempo em que se diz democrática, sobreleva a promoção da igualdade e da dignidade da pessoa humana - entre outros pontos já esmiuçados - é supressora do direito de expressão e escolha de representantes dessa minoria vulnerável.

Em continuação, o paradoxo se revela na medida em que o Brasil é signatário do Pacto de San José da Costa Rica, cujo preâmbulo foi enfático ao afirmar que “os direitos essenciais do homem não derivam do fato de ser ele nacional de determinado Estado” e, internamente, condiciona certo direito de cidadania à nacionalidade. Repita-se: não se defende violação ao art. 23 da Convenção Americana, pois o próprio dispositivo deixou a cargo dos Estados dirimirem sobre determinados aspectos dos direitos políticos, mas, critica-se a ausência de interpretação conjunta e protetiva de direitos humanos ao consolidar na norma constitucional originária a vedação da alistabilidade aos *estrangeiros* (art. 14, §2º).

O desatino do ordenamento jurídico brasileiro, nesse ponto, comprova-se por meio da desatenção, por parte do Brasil, do conteúdo dos julgados proferidos pela Corte IDH. Não se pode conceber que seja verificado o conteúdo essencial do julgado e posteriormente haja o seu descarte sem que sejam promovidas discussões sobre os argumentos que a Corte IDH utiliza para embasar as suas decisões. A partir do momento que a Corte Interamericana emite reiterados posicionamentos em prol da democracia e da importância dos direitos políticos, juntamente ao estabelecimento de conexões diretas entre direitos humanos, direitos políticos e democracia, aliado ao índice significativo de imigrantes não naturalizados no Brasil, deveria se ter, pelo menos, como prioritária essa discussão.

Cabe reconhecer, outrossim, que não se trata de um debate inexistente ou de uma proposição inaugural de diálogo sobre a possibilidade de esses sujeitos exercerem suas capacidades eleitorais ativas. Trata-se, na verdade, da avaliação pormenorizada da matéria à luz, também, das iniciativas legislativas que já existiram no Brasil sobre o tema e que, infelizmente, não prosperaram.

Resta configurada a legitimidade que os imigrantes não naturalizados e fixados em solo brasileiro possuem de manifestar suas opiniões e ideologias, e até mesmo como reportado no início do quinto capítulo, o comprovado interesse deles na participação política no local onde residem e desenvolvem suas relações sociais. Afinal, a invisibilidade é de fato crassa violação de direitos humanos. Por essa razão, passa-se ao estudo das iniciativas legislativas propostas no Brasil quanto ao direito político dos imigrantes não naturalizados a exercerem a capacidade eleitoral ativa, suas motivações, suas propostas e os respectivos desfechos, para, ao final, chegar-se à proposta juridicamente viável para a consolidação do direito de imigrantes não naturalizados e residentes no Brasil votarem.

5.2 AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS PROPOSTAS NO BRASIL SOBRE O DIREITO POLÍTICO DE VOTAR DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS

Da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais foram apresentadas algumas propostas de emenda à norma originária com o fito de permitir que imigrantes que não têm a nacionalidade brasileira possam votar, e, inclusive, que sugerem também a possibilidade de ser permitida a capacidade eleitoral passiva desse público. Dentre as propostas apresentadas, algumas foram aprovadas, outras rejeitadas, além daquelas que foram arquivadas pelo término da legislatura e outras que estão em tramitação.

A análise das propostas foi realizada por meio de consultas ao sítio eletrônico do Congresso Nacional, na aba de “Matérias Legislativas”, especificamente na sessão destinada “Pesquisa de Matérias”⁶⁶⁷, com o uso das seguintes palavras-chave: “estrangeiro”, “imigrante”, “voto” e “art. 14”. O lapso temporal considerado como parâmetro para a pesquisa empreendida levou em consideração as propostas de emenda constitucional apresentadas desde a vigência da atual Constituição Federal de 1988. Em que pese as propostas de emenda constitucional apresentadas, ainda não se logrou êxito quanto à modificação do texto legal em prol da efetivação do direito humano de participação política por intermédio do voto para pessoas que residem regularmente no Brasil, mas que, por razões diversas, não se naturalizaram como brasileiras.

⁶⁶⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Pesquisa de matérias.** Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa>.

A intenção desse tópico não é apontar que o Brasil não observou ou quedou-se à inércia em relação a situação amordaçada na qual vivem os imigrantes não naturalizados no seu território, em particular, no tocante a emissão de suas opiniões, que poderiam ser expressas nas urnas. Reconhece-se que logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 foram registradas proposições voltadas para a alteração do art. 14 e a edificação do direito dos imigrantes não naturalizados poderem escolher seus representantes políticos.

Não se pretende, pois, tratar a problemática à luz de uma crítica relacionada a estagnação do poder legislativo ou julgamentos indevidos a respeito do curso das propostas nas casas legislativas. Em outras palavras, dedicou-se um tópico para tratar das propostas legislativas acerca da matéria para analisar individualmente seus respectivos conteúdos – já que apresentam, entre si, características distintas e peculiaridades que merecem realce -, em seguida, sistematizando as informações coletadas em tabela sintética, e, posteriormente tecendo considerações producentes sobre as características das propostas, seus possíveis aspectos construtivos e eventuais melhorias que podem ser indicadas diante da temática exposta.

O poder legislativo tem se debruçado pela matéria e, ao todo, foram catalogadas 12 propostas de emenda constitucional, com nuances semelhantes e também divergentes entre si. Dentre as semelhanças, destaca-se a intenção dos parlamentares idealizadores em estender o direito político de votar a esses sujeitos, mas as propostas são distintas, por exemplo, quanto ao espectro de abrangência do voto (municipal, estadual ou nacional), quanto ao período que teriam que residir no território nacional para alcançar tal direito, além de planos que também previam a possibilidade de se candidatarem (de modo semelhante, com espectros variados).

As iniciativas legislativas que serão comentadas neste tópico aludem ao processo real de aumento de complexidade social (terminologia já empregada anteriormente neste trabalho). A respeito dessa terminologia, inclusive, cabe citar Niklas Luhmann, para quem a complexidade social pode ser definida como a totalidade dos possíveis acontecimentos que envolvem variadas circunstâncias. Em suas assertivas, quanto maior o número de variáveis sociais, maior a complexidade, permitindo, portanto, a inferência de que o aumento progressivo de relações sociais da contemporaneidade acarreta a crescente intensificação da complexidade social.

Niklas Luhnmann defende também a ideia de que existe uma espécie de lacuna entre a consciência humana quanto ao aumento da complexidade social e a

capacidade de apreender todo o processo evolutivo. Nesse norte, é possível deduzir que as interações sociais são tão velozes que a sociedade é, realmente, impulsionada a aumentar seu nível de complexidade de tal maneira que essa velocidade muitas vezes não segue o mesmo ritmo de transformação de que necessita.

Verifica-se, inclusive, que a intensificação da citada complexidade social dialoga com a modernidade líquida defendida por Zygmunt Bauman. Ele utiliza a linguagem metafórica de que os fluidos se movem mais facilmente que os sólidos e explica também que isso indica a capacidade que têm de amoldar-se e de movimentar-se dentro da dinâmica veloz da pós-modernidade⁶⁶⁸. Em outros termos, quis designar a globalização, o encurtamento das distâncias e a velocidade da informação ao assentar expressões como *modernidade líquida* e *derretimento dos sólidos*, pois, em sua ótica, a modernidade se caracteriza pelo arrefecimento de instituições sólidas criadas na modernidade e o soerguimento de novas estruturas, sobretudo pautadas na flexibilização econômica e na liberalização dos mercados.

As ideias do teórico podem ser transpostas à realidade desse trabalho ao se refletir a respeito dos intensos fluxos migratórios (conforme comprovado no primeiro capítulo da tese), a rapidez com que os contingentes humanos migram, suas necessidades e a dificuldade de assegurar o compasso sintonizado entre as necessidades das sociedades e o amparo normativo dos ordenamentos jurídicos. É o caso do atual art. 14 da Constituição Federal de 1988 e imperiosa carência de imigrantes não naturalizados que moram no Brasil e estão politicamente silenciados, pois não podem participar das eleições enquanto eleitores. Aliás, estão muitos deles privados cabalmente do direito de opinar politicamente via voto, uma vez que também não exercem esse direito em seus países originários.

A referência a essa teoria visa demonstrar que o propósito da pesquisa se centra na elementaridade de propor solução jurídica plausível para a problemática debatida, respeitando o inevitável processo de intensificação das relações sociais e do seu aumento de complexidade. Acreditar, pois, na progressão das complexidades sociais, e no caso, na continuidade de expressivos fluxos migratórios, implica em reflexões propositivas sobre como solucionar a questão da atual vedação constitucional sobre a capacidade eleitoral ativa de imigrantes não naturalizados para

⁶⁶⁸ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, p. 07-08.

lhes permitir o direito de participação e pertencimento à comunidade onde desenvolvem suas relações pessoais.

Antes de adentrar na avaliação das propostas de emenda constitucional, cita-se a redação do texto constitucional, especificamente quanto aos direitos políticos e alistabilidade. Encontra-se da seguinte forma:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular.

§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são:

I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos;

II - facultativos para:

a) os analfabetos; b) os maiores de setenta anos; c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos.

§ 2º *Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos. (...) (grifo nosso)*

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I - a nacionalidade brasileira;

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

III - o alistamento eleitoral;

IV - o domicílio eleitoral na circunscrição;

V - a filiação partidária;

VI - a idade mínima de:

a) trinta e cinco anos para Presidente e Vice-Presidente da República e Senador;

b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal;

c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz;

d) dezoito anos para Vereador.

A pesquisa envolvendo as iniciativas legislativas propostas pelo poder legislativo nacional voltou-se para a busca de propostas de emenda constitucional eventualmente realizadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988. Isso porque o trabalho questiona o parágrafo segundo do art. 14 do texto constitucional, cuja dicção prevê que são inalistáveis, enquanto eleitores, os *estrangeiros*. Esse dispositivo compõe a norma constitucional originária, e por isso, só pode ser alterado por meio de emenda constitucional.

Como visto, a sociedade tende a aumentar o nível de complexidade, e assim, os ajustes normativos se tornam imperativos para que a norma possa acompanhar os novos anseios da sociedade. Aliás, o processo de remodelação do texto constitucional - no caso, por meio de emendas constitucionais - permite a saúde e a preservação da Constituição Federal de 1988, impedindo, assim, que com o passar do tempo esteja

vigente texto constitucional obsoleto e incongruente com as necessidades contemporâneas da sociedade brasileira.

De acordo com a literalidade da norma originária, a CF/88 poderá ser emendada por proposta de a) pelo menos $\frac{1}{3}$ dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) do Presidente da República; c) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, I, II e III). Além disso, será aprovada a proposta que tiver sido discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em 2 turnos, com pelo menos $\frac{3}{5}$ dos votos dos respectivos membros em cada casa (art. 60, §2º).

Alerta-se que a proposta de emenda constitucional deve observar alguns limites, como os limites circunstanciais, materiais e temporais. A Constituição Federal dispõe que não será possível promover emenda constitucional na vigência de determinadas circunstâncias, como a intervenção federal, o estado de defesa ou o estado de sítio (estados de exceção) (art. 60, §1º), e ainda esclarece que a emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (art. 60, §3º).

Em respeito a essencialidade da norma originária, bem assim por preservar o processo de atualização constitucional, o legislador constituinte estabeleceu critérios para balizar a criação de emendas constitucionais. Com isso, existem limites materiais a serem observados que são de suma importância, também, para a preservação da estabilidade da Constituição Federal de 1988, já que certas premissas não podem ser violadas.

Nesse ínterim, o art. 60, §4º, incisos I, II, III e IV, consagram a impossibilidade de propor emenda constitucional *tendente a abolir* certas matérias, são elas: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. Por último, menciona-se o limite temporal, segundo o qual a matéria constante de proposta de emenda constitucional rejeitada ou prejudicada não poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (art. 60, §5º).

Observadas as considerações acima e cientes sobre a principal norma constitucional originária debatida (art. 14, §2º), buscou-se avaliar projetos de emenda constitucional que eventualmente tenham sido propostos e tramitado, para observar a atuação legiferante do Estado brasileiro no que diz respeito à temática em apreço, em

particular, considerando-se as proposições, suas justificativas, os votos possivelmente proferidos e o andamento das propostas nas casas legislativas. Assim, identificou-se a apresentação de 12 Propostas de Emenda à Constituição Federal de 1988, as quais serão observadas a seguir.

5.2.1 Proposta de Emenda Constitucional nº 61/1999

O Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), juntamente a outros parlamentares, apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 61/1999, a qual foi protocolada em 25 de junho de 1999 e teve como objetivo a alteração na norma originária constitucional para dar nova redação aos parágrafos segundo e terceiro do art. 14, justamente para conceder cidadania ativa e passiva aos *estrangeiros*, de modo restrito ao âmbito municipal.

A proposta em comento foi votada e rejeitada, mas a consulta não foi exitosa, uma vez que não há documentos que instruem o seu curso legislativo no endereço eletrônico do Congresso Nacional. Não há informações acerca das discussões ou possíveis motivos responsáveis pela negativa de parlamentares a respeito do conteúdo dessa proposta, assim como não foi satisfatória a busca sobre o assunto em demais fontes de pesquisa.

Por fim, a proposta foi encaminhada ao arquivo após a realização da votação, na qual 42 parlamentares concordaram com o seu texto, 4 votantes não o aprovaram e foram consignadas 7 abstenções (totalizando 53 participações).

5.2.2 Proposta de Emenda Constitucional nº 371/2001

Dois anos depois, o Deputado Marcos Cintra (PFL/SP) apresentou a Proposta de Emenda à Constituição nº 371/2001, protocolada em 12 de junho de 2001, manifestando a intenção de alterar a redação do parágrafo segundo do art. 14 da CF/88. Segundo essa proposta, o parágrafo segundo deste artigo passaria a ter a seguinte redação: “Os estrangeiros residentes no país são alistáveis, mas só têm direito de voto nas eleições municipais”.

Como justificativas, fez-se referência à necessidade de aplicação do princípio democrático no país, ocasião em que se consignou que o processo democrático supõe: 1) que se delimite o número de pessoas legitimamente interessadas e, ainda,

2) que cada uma dessas pessoas tenha reconhecido o seu direito de votar. As razões também foram embasadas na ideia de que as decisões relativas à nação devem levar em consideração as opiniões de todos que a compõem e, seguindo essa linha de raciocínio, refletiu-se sobre o dever de coibir a exclusão de quaisquer parcelas da sociedade, em benefício de uma sociedade plural, democrática e justa.

O documento que elenca os motivos norteadores para a aprovação dessa proposta defendeu a capacidade eleitoral ativa e passiva de *estrangeiros* na perspectiva municipal por entender que esse direito promoveria o alcance democrático, em resumo, e que não traria riscos à autonomia nacional. Nesse sentir, afirmou-se que a aprovação dessa PEC levaria a sociedade brasileira ao “caminho da modernidade solidária”. Mister transcrever período de elevado sentido para esse trabalho, que consta no documento de propositura da PEC nº 371/2001: “a internacionalização dos laços humanos entre todos os cidadãos do planeta, o reconhecimento da igualdade fundamental entre as pessoas quando se sentam para discutir os assuntos do cotidiano de sua cidade”.

A presente proposta de emenda constitucional não possui relatório legislativo anexo em sua tramitação e foi arquivada em 31 de janeiro de 2003, com fulcro no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

5.2.3 Proposta de Emenda Constitucional nº 33/2002

O Senador Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR) e outros parlamentares propuseram a Proposta de Emenda Constitucional nº 33 em 28 de novembro de 2002, cujo conteúdo almejou acrescentar alínea “d” ao §1º do art. 14 da CF/88, bem como atribuir nova redação ao §2º e ao inciso I do §3º, visando facultar “a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições”. De acordo com essa proposta, o voto seria facultativo para “os estrangeiros domiciliados no Brasil”, e também seria suprimida a exigência da nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade.

Importante realçar que a presente PEC tramitou em conjunto das Propostas de Emenda à Constituição nº 14/2007 e 88/2007, por versarem sobre a mesma matéria. Detendo-se à capacidade eleitoral ativa, cumpre ressaltar que o conteúdo dessa proposta não apontou requisito de tempo apto a caracterizar a citada residência do território nacional, atendo-se, apenas, a previsão de que as pessoas não naturalizadas possam votar, desde que residentes em solo nacional.

A fundamentação dessa proposta considerou a cultura pluriétnica, o processo dinâmico de redução dos espaços entre as fronteiras e a aproximação dos povos de diferentes países, somado a participação do Brasil no Mercosul, a dicção do art. 4º da CF/88 em relação ao compromisso brasileiro com a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina e a promoção do bem de todos prevista no art. 3º. Em sede de justificativa, o projeto também mencionou o Tratado de Maastricht, a partir do qual cada cidadão da União Europeia teria o direito de votar e de ser votado em qualquer dos Estados participantes.

A intenção consistiu na permissão do voto aos sujeitos não naturalizados em âmbito municipal, dada a intenção dos parlamentares em avaliar a concretização da ideia e permitir, em seguida, que essa faculdade fosse ampliada para outros níveis (tanto para que pudessem votar nas alçadas estadual e nacional, como também para que pudessem se candidatar em outras esferas). É de se destacar que o projeto não apresentou de maneira expressa que o voto seria realizado apenas em seara municipal, mas, atenta-se para o fato de que, na justificativa da PEC, houve menção expressa para tal intento, além da ideia de expandir a capacidade eleitoral ativa para os âmbitos estadual e nacional.

A matéria foi arquivada ao final da 52ª legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, conforme extrato de tramitação visualizado no sítio eletrônico do Congresso Nacional. Em seguida, em 30 de maio de 2007, aprovou-se o Requerimento nº 314/2007, em que o autor dessa PEC e outros parlamentares solicitaram o desarquivamento da proposta.

Posteriormente, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitiu parecer sobre o assunto, em 23 de junho de 2009, manifestando o entendimento de que o conteúdo da PEC não viola cláusula pétrea e está em consonância com os postulados maiores que norteiam a ordem constitucional democrática. Asseverou que a proposta de conferir capacidade eleitoral ativa aos imigrantes não naturalizados “é oportuna e louvável, mormente porque, nos dias de hoje, os intensos movimentos migratórios tornam o conceito de cidadania mais elástico, sem aquela rigidez de outrora”, assim como aferiu que “é justo que também esses indivíduos possam ter direito de voto por ocasião das eleições, cujos vitoriosos vão, de uma forma ou de outra, influir em suas vidas no exercício dos mandatos”.

O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresentou ressalvas quanto à possibilidade de concessão da capacidade eleitoral passiva a

esses sujeitos, sobretudo em se tratando dos postos de Presidente da República e prefeitos de municípios situados em regiões de fronteiras. Em contraponto, também chamou a atenção para a disposição constitucional que veda a expulsão de *estrangeiros* e apontou desvantagens em relação a esse segundo ponto do Projeto de Emenda Constitucional, com base na soberania e na segurança nacional.

O voto emitido pela Comissão foi pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 33/2002, mediante a seguinte modificação: “Altera o art. 14 da Constituição Federal, para conceder ao estrangeiro domiciliado no Brasil o direito de votar nas eleições de todos os níveis da Federação”. Na sequência, foi apresentado e deferido o requerimento que pugnou pela tramitação conjunta das Propostas de Emenda à Constituição nº 14/2007 e 88/2007. Contudo, a PEC nº 33/2022 foi arquivada na sequência, com base no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

5.2.4 Proposta de Emenda Constitucional nº 401/2005

A Proposta de Emenda Constitucional nº 401/2005 foi apresentada pelo Deputado Federal Orlando Fantazzini (PSOL/SP) e outros parlamentares em 31 de maio de 2005, com o objetivo de alterar o §2º do art. 14 da Constituição Federal de 1988, que passaria a ter a seguinte redação:

Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de cinco anos e legalmente regularizados.

Em sede de justificativa, expôs-se a migração internacional e o processo crescente de mobilidade humana, associada às circunstâncias que indicam a subtração de direitos das pessoas que se deslocam. Nesse contexto, explicou-se a importância do sufrágio e enfatizou-se que “violar o direito ao sufrágio do emigrante é contrariar princípios da democracia, cidadania e de diversos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos”. Também foi expresso o reconhecimento de que diversos países - como Argentina, Bolívia, Chile e Paraguai - vêm reconhecendo o direito de votar em eleições aos cidadãos não naturalizados e insertos em outros Estados (que não o seu de origem).

De maneira absolutamente lúcida, a exposição de motivos dessa PEC apontou que o Brasil “é um país de imigrantes”, onde residem pessoas de diversas nacionalidades e que, com o tempo, escolheram o Brasil para habitar de forma definitiva. Nesse ponto, aliás, faz-se um aparte para registrar que, ainda que não se trate de uma fixação de residência não definitiva, leia-se “para sempre”, há de se reconhecer o direito à liberdade de expressão e de opinião de pessoas que estão inseridas em seios coletivos e têm o direito de participar das decisões da alçada comunitária.

Abre-se parênteses, nesse ponto, para salientar que não está se defendendo ou aduzindo que o voto é a única forma de manifestação do pensamento e das opiniões dos indivíduos. Mas, a reflexão proposta permeia a ideia de que o voto é uma das formas possíveis, e, dentre elas – manifestações políticas, sociais, verbais, artísticas e outras – essa pode ser a mais efetiva em termos de resultados, considerando a elegibilidade dos representantes que são escolhidos. Por isso, reafirma-se que o direito de votar é uma elementar forma de manifestação de expressões, pensamentos e ideologias.

Outro destaque louvável voltou-se para a menção coerente de que a participação “é clamor das populações de imigrantes”, o que corrobora as aduções introdutórias do quinto capítulo da tese. Atente-se, ainda, para o fato de que essa Proposta de Emenda Constitucional previu a possibilidade de exercício da capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados e residentes há mais de 5 anos e que estejam devidamente regularizados no território, conforme disposições legais pertinentes.

A PEC foi recebida e devolvida pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, sem manifestação, conforme extrato do site do Congresso Nacional. Não obstante sua tramitação, a Proposta de Emenda Constitucional nº 401/2005 foi arquivada com fulcro no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados Federais, haja vista o fim da legislatura.

5.2.5 Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2007

No dia 06 de março de 2007 foi protocolada a Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2007, de autoria do Senador Álvaro Dias (PSDB/PR) e outros parlamentares, cuja pretensão consistiu em conceder nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º

do art. 14 da Constituição Federal de 1988, com o fito de facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais. Seguindo essa proposta, a norma constitucional passaria a ter a seguinte redação⁶⁶⁹:

Art. 14. (...) § 1º (...)

II – (...)

d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação em eleições municipais, na forma da lei.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, excetuado o previsto na alínea 'd' do § 1º.

§ 3º (...)

I – a nacionalidade brasileira, exceto para o cargo de vereador, ao qual podem concorrer os estrangeiros domiciliados no Brasil.

A justificativa apresentada no bojo da PEC versou sobre a possibilidade de os imigrantes não naturalizados inseridos no território brasileiro exercerem capacidades eleitorais ativa e passiva no âmbito municipal, isto é, sugere que eles possam votar e serem votados, em particular, quanto ao cargo de vereador. Não houve previsão para a possibilidade de exercerem o cargo de chefe do poder executivo municipal ou demais cargos, apenas, com relação à possibilidade de votar em vereador e de candidatar-se ao legislativo municipal.

As razões deixaram evidente a intenção de permitir a participação comunitária no âmbito municipal, dado o desenvolvimento das relações sociais em seara local, priorizando o lugar onde o imigrante não naturalizado *mora e trabalha*. Acrescenta-se a utilização do argumento de que o Brasil é multicultural e de que se vivencia a era da globalização, ensejando, pois, a necessidade de reconhecer o direito político de votar e de ser votado - ainda que limitados à seara municipal - no ordenamento jurídico pátrio.

Também houve menção ao Tratado de Maastricht e à cidadania supranacional na União Europeia, a intenção de superar posturas *preconceituosas* e de promover concretude ao objetivo elencado no art. 3º da CF/88 quanto a promoção do bem de todos, “sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. A fundamentação constante na exposição de motivos para a aprovação da PEC levou em consideração, também, a importância de ouvir os anseios

⁶⁶⁹ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2007**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-14-2007-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

dessas pessoas e a relevância de encerrar a discriminação em matéria de participação política nas urnas⁶⁷⁰:

Por conseguinte, o nosso Estado de Direito Democrático não pode permanecer indiferente à necessidade de dar voz e voto às grandes correntes migratórias que vêm viver sob sua jurisdição e se tornam homens de segunda classe por não poderem influenciar as decisões de políticas públicas que lhes dizem respeito e não terem nenhum tipo de poder para assegurar a atenção do governo relativamente às suas reivindicações. Afinal, também eles têm necessidades de habitação, saúde, educação e tudo isso se decide, em grande parte, nos pleitos municipais.

É hora, pois, de dar um fim a essa discriminação negativa, afastando a assimetria existente no fato de se exigir dos estrangeiros respeito à legislação dos países anfitriões, sem lhes dar, em contrapartida, alguns direitos políticos fundamentais inerentes à pessoa humana.

Conforme delimitado nos itens anteriores, essa PEC tramitou conjuntamente às PECs nº 33/2002 e 88/2007. Comunicou-se, depois, o registro de arquivamento da PEC nº 33/2002 e continuidade de tramitação junto às PECs nº 14/2007, 88/2007 e 25/2012.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresentou parecer registrando ser constitucional conferir aos “estrangeiros – além dos portugueses – com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, os direitos inerentes ao brasileiro”. Ademais, posicionou-se favorável à PEC, sob o argumento de que não há restrição do voto universal, considerado cláusula pétrea, mas, na realidade, sugere-se a ampliação do

universo dos indivíduos aptos a exercer direitos políticos, em oferecer qualquer óbice ou limitação ao exercício desse mesmo direito fundamental aos brasileiros natos ou naturalizados.

Ainda em sede de análise, em 18 de março de 2014, a Comissão fez constar que a referida concessão de direitos aos imigrantes não naturalizados implica em reconhecer os propósitos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sustentou a pertinência de tal direito ser disponibilizado ao *estrangeiro* com residência permanente no país, haja vista a dicção legal dos arts. 70 e 71 da Lei nº 10.406/2002, o Código Civil. Por isso, a Comissão votou pela constitucionalidade e juridicidade das

⁶⁷⁰ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2007**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-14-2007-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PECs nº 14/2007, 88/2007 e 25/2012, e quanto ao mérito, apenas pela aprovação da PEC nº 25/2012.

A PEC nº 14/2007 foi arquivada, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal, pelo término da 54ª legislatura. Requereu-se o desarquivamento dos autos, o que foi deferido, mas não impediu o seu arquivamento, novamente, por força do art. 332, §2º.

5.2.6 Proposta de Emenda Constitucional nº 88/2007

Em 04 de outubro 2007, o Senador Sérgio Zambiasi (PTB/RS) e outros parlamentares propuseram a Proposta de Emenda Constitucional nº 88/2007, segundo a qual seria dado novo texto constitucional ao §2º do art. 14, haja vista o intuito de permitir o alistamento eleitoral dos imigrantes não naturalizados residentes no Brasil. O parágrafo segundo passaria a ter o seguinte texto constitucional⁶⁷¹:

Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, exceto os legalmente residentes no Brasil há mais de cinco anos e que tenham mais de dezesseis anos de idade.

Em sede de justificativa, essa PEC expôs a relação entre nacionalidade e cidadania para o exercício de *direitos políticos* (em geral), bem como reconheceu que tal relação vem passando por modificações em vários países. A experiência da Nova Zelândia foi citada, tendo em vista que o “estrangeiro pode votar, após um ano de permanência no país”, além da experiência da cidadania supranacional vivenciada na União Europeia e a possibilidade de os “cidadãos comunitários poderem votar e ser votados nos países-membros desde 1992”. Houve menção, analogamente, à Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia, Bélgica, Chile, Venezuela, Colômbia, Paraguai e Uruguai de modo semelhante, para demonstrar que a permissão do voto para pessoas não naturalizadas já é uma realidade em vários países do planeta, nas mais diversas localidades geográficas.

Ressalta-se um aspecto de suma relevância na exposição de motivos da PEC nº 88/2007: a menção ao Relatório Final elaborado com o término dos trabalhos desenvolvidos a partir da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) “para

⁶⁷¹ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 2007**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-88-2007-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

apurar os crimes e outros delitos penais e civis praticados com a emigração ilegal de brasileiros para os Estados Unidos e outros países e assegurar os direitos de cidadania aos brasileiros que vivem no exterior”. Malgrado o objeto seja diverso do assunto enfrentado, faz-se mister apontar esse documento, porque o seu relatório final foi propositivo em termos de reflexões voltadas para o exercício de direitos políticos via voto para os imigrantes não naturalizados.

Na oportunidade, a exposição de motivos expressiu que a CPMI foi criada por força do Requerimento nº 2/2005 do Congresso Nacional e registrou contingente aproximado de 185 mil imigrantes legalizados no Brasil, para além de quantitativo não estimável de imigrantes não catalogados que está estabelecido em território nacional. Esse indicativo numérico, somado às razões mencionadas, deram espaço à proposta de que imigrantes não naturalizados e residentes regularmente no Brasil por mais de 5 anos e que tenham mais de 16 anos de idade possam se alistar como eleitores e, assim, votar em pleitos eleitorais brasileiros. Digno de nota, ainda, que ao final da justificativa afirmou-se ser prematura a concessão do direito à capacidade eleitoral passiva a esses indivíduos.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania apresentou parecer em 19 de novembro de 2010, segundo o qual não há reparos a serem feitos nessa PEC. Registrou, também, a ausência de colisão de seu conteúdo em relação a eventuais limitações materiais expressas ou implícitas impostas ao poder reformador, resultando na constitucionalidade material da proposta. Ao final do parecer, consignou-se a aprovação dessa Proposta de Emenda à Constituição.

No bojo de sua tramitação, há requerimento para que tramite em conjunto das PECs nº 33/2002, 14/2007 e 88/2007. Registrou-se o arquivamento da PEC nº 33/2002 e a continuidade da tramitação desta e das PECs nº 14/2007 e 88/2007. Após, registrou-se a inserção da (posterior) PEC nº 25/2012 para tramitação comum.

Novo relatório legislativo datado de 18 de março de 2014 foi emitido, cujo conteúdo primou pela aprovação da PEC nº 88/2007. No dia 28 de maio de 2014 outro relatório legislativo foi publicado, desta vez, com o voto pela constitucionalidade e pela juridicidade das PECs nº 14/2007, 88/2007, 25/2012, bem como favorável em relação ao mérito da PEC nº 14/2007 e desfavorável quanto às demais. Por fim, a PEC nº 88/2007 foi arquivada ao final da 54ª legislatura, nos termos do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

5.2.7 Proposta de Emenda Constitucional nº 119/2011

Em 06 de dezembro de 2011, foi protocolada a Proposta de Emenda Constitucional nº 119/2019, elaborada pelo Deputado Roberto Freire (PPS/SP), haja vista seu objetivo de alterar o art. 14 da Constituição Federal “para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais”. Considerando tal propósito, o dispositivo passaria a ter a seguinte redação⁶⁷²:

Art. 14. (...) § 1º. (...) II – (...)

d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, desde que residam no País há mais de cinco anos.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório.

§ 3º (...)

I – A nacionalidade brasileira, ou no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez anos.

A referida proposta de emenda ao texto constitucional pretendeu modificar o texto dos parágrafos primeiro a terceiro desse dispositivo para permitir que imigrantes não naturalizados e domiciliados no Brasil possam participar das eleições municipais nas localidades onde moram, trabalham e pagam seus tributos. De acordo com o teor dessa PEC e considerando que ainda está em tramitação, almeja-se conceder a esses sujeitos o direito de votar e de serem votados nas eleições.

Em suas razões, sinalizou-se a intenção de permitir a assunção de cargos em âmbito local, que tal modificação não fere a soberania nacional e que aqueles que residem no país há 5 anos demonstram, a partir desse lapso temporal, que foi criado um vínculo com o território nacional, o que justifica a inserção deles enquanto sujeitos a serem considerados no tocante a decisões políticas de alçada coletiva, como o voto e as representações locais. Defendeu, outrossim, a multiculturalidade do Brasil em seu processo histórico de conformação territorial.

Dentre as justificativas elencadas, considerou-se também o processo de mudanças pelas quais vêm passando os conceitos de cidadania e de nacionalidade nos últimos anos. Mencionou-se, nesse sentido, experiências internacionais, por exemplo, da Nova Zelândia, onde os imigrantes não naturalizados podem votar após

⁶⁷² BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 119, de 2011**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-119-2011-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

1 ano de permanência no território, assim como a experiência dos cidadãos comunitários na União Europeia, que podem votar e serem votados nos países membros desde 1992.

Fez-se referência à Dinamarca, Holanda, Suécia, Finlândia e Bélgica para ilustrar que outros países estão permitindo a participação eleitoral (voto) de pessoas que não detêm a nacionalidade específica desses países. Analogamente, foi citada a adesão de vários países da América Latina em relação a essa possibilidade e pontuou-se, em reforço à argumentação apresentada para que a proposta seja aceita, que⁶⁷³:

Esta PEC vem ao encontro do anseio dos mais de um milhão e novecentos mil estrangeiros legais que aqui vivem, além de condizer com a atualidade democrática e com uma Carta Magna que promova o bem geral, sem preconceitos de qualquer ordem.

Ao consultar o curso de sua tramitação na casa legislativa, verifica-se que a proposta de emenda foi apensada à PEC nº 347/2013, e posteriormente arquivada com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Consta também o parecer do relator, Deputado Paulo Teixeira (PT-SP), pela admissibilidade desta e da PEC nº 347/2013, apensada.

Na sequência, foi desarquivada e encontra-se em tramitação regular, com última movimentação datada de 27 de abril de 2022, quando o relator, Deputado Luiz Philippe de Orleans e Bragança, deixou de ser membro da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

5.2.8 Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012

A Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012, idealizada pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), além de outros parlamentares, foi protocolada em 15 de maio de 2012 e tinha o escopo de alterar os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal de 1988 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”.

⁶⁷³ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 119, de 2011**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-119-2011-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

Essa proposta apresentou peculiaridade em relação às propostas já analisadas, haja vista que sugeriu a alteração do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal. No modo inaugural, esse dispositivo prevê:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...).

A proposta em comento visa alterar a redação na norma originária para que conste “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes (...)”.

Apesar da quase imperceptível mudança no texto, a proposta da PEC volta-se, inicialmente, para a reestruturação do *caput* do art. 5º por compreender que a Lei Maior, da forma como foi redigida, condiciona os direitos inerentes à pessoa humana apenas aos *estrangeiros* residentes no país. Os redatores da presente proposta de emenda compreendem que os direitos esculpidos neste dispositivo devem ser concedidos independentemente do critério residencial, a exemplo da respeitabilidade aos direitos dos turistas que estão em solo brasileiro.

Além disso, a PEC nº 25/2012 pretendeu abrir espaço à diplomacia brasileira para negociar tratados bilaterais ou multilaterais que se estendessem aos portugueses residentes (e não apenas aos portugueses), direitos inerentes aos brasileiros por meio do parágrafo primeiro do art. 12. A intenção, portanto, consistiu em promover a alteração da norma constitucional, nesse aspecto, para viabilizar a celebração de tratados internacionais com outros países.

Os fundamentos apresentados no documento formal dessa PEC teceram considerações exemplificativas em relação à países que permitem que imigrantes não naturalizados exerçam suas respectivas capacidades eleitorais ativa e passiva, havendo ou não acordo de reciprocidade entre os países. Feitas essas considerações, refletiu-se sobre a vedação constitucional brasileira quanto à alistabilidade dos *estrangeiros* e a consequente impossibilidade de eles votarem e serem representantes de suas comunidades.

Nesse norte, também foi abordada a situação de inúmeros migrantes que não têm condições de exercer os direitos políticos de votar e de serem votados e, no caso, encontram-se privados, também, de exercer tal direito nos países onde estão

residindo, sendo esta a situação de muitos imigrantes não naturalizados insertos no Brasil. Sustentou-se, ainda, o atual cenário de globalização e aumento progressivo de fluxos migratórios, afirmando que a “revisão do quadro constitucional mostra-se necessária a fim de trazer resposta aos desafios impostos pela nova realidade”.

A proposta incluiu mais 2 pretensões⁶⁷⁴:

a) facultar o alistamento eleitoral e o voto por parte dos estrangeiros com residência permanente no país, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei; b) permitir que os estrangeiros com residência permanente no país concorram às eleições municipais.

A fundamentação, por fim, também contou com a informação de que, até a data de sua elaboração, nas últimas 4 décadas, mais de 30 democracias já haviam adotado legalmente o direito de imigrantes não naturalizados votarem - pelo menos em eleições locais - nos países não originários em que residissem.

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania emitiu parecer em 17 de outubro de 2013 assinalando que, de acordo com o STF, a interpretação do art. 5º não deve ser literal, uma vez que há certos direitos que devem ser assegurados a todos por estarem relacionados ao princípio da dignidade da pessoa humana. O parecer, em resumo, posicionou-se pela constitucionalidade e pela juridicidade da proposta.

Em linhas gerais, o parecer considerou que a admissão das capacidades eleitorais ativa e passiva aos imigrantes não naturalizados não apresenta vício de constitucionalidade, justamente porque a ideia se pauta na ampliação do voto, e não em sua restrição. De forma semelhante ao que se expôs quanto à Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2007, o parecer em comento entendeu que a proposição legislativa se coaduna com o que dispõe a Declaração Universal de Direitos Humanos.

Importa ressaltar que o parecer aludido apresentou como paradigma a Constituição da República Portuguesa de 1976 e o princípio da universalidade dos direitos e deveres fundamentais, esculpidos no seu art. 12. De acordo com esse dispositivo, explicitou que os cidadãos (todos) têm direitos e estão sujeitos aos

⁶⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-25-2012-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

deveres registrados na citada Constituição. O parecer mencionou, ainda, o art. 15 do diploma português, que possui a seguinte redação⁶⁷⁵:

Artigo 15.º

(Estrangeiros e apátridas, cidadãos europeus)

1. *Os estrangeiros e os apátridas que se encontrem ou residam em Portugal gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres do cidadão português.*

2. *Exceptuam-se do disposto no número anterior os direitos políticos, o exercício das funções públicas que não tenham carácter predominantemente técnico e os direitos e deveres reservados pela Constituição e pela lei exclusivamente aos cidadãos portugueses.*

3. *Aos cidadãos dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal são reconhecidos, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, direitos não conferidos a estrangeiros, salvo o acesso aos cargos de Presidente da República, Presidente da Assembleia da República, Primeiro-Ministro, Presidentes dos tribunais supremos e o serviço nas Forças Armadas e na carreira diplomática.*

4. *A lei pode atribuir a estrangeiros residentes no território nacional, em condições de reciprocidade, capacidade eleitoral activa e passiva para a eleição dos titulares de órgãos de autarquias locais.*

5. *A lei pode ainda atribuir, em condições de reciprocidade, aos cidadãos dos Estados membros da União Europeia residentes em Portugal o direito de elegerem e serem eleitos deputados ao Parlamento Europeu. (Grifo nosso).*

A PEC nº 25/2012 tramitou juntamente às PECs nº 14/2007 e 88/2007. Não obstante as vastas contribuições e a sua aprovação, o Projeto de Emenda Constitucional nº 25/2012 foi arquivado por força do parágrafo primeiro do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

5.2.9 Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2013

O Deputado Carlos Zarattini (PT/SP) apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2013 em 05 de novembro de 2013, dada a pretensão de alterar a redação do parágrafo segundo do art. 14 da Constituição Federal de 1988. Consoante projeto, a dicção da norma originária passaria a ser a seguinte⁶⁷⁶:

Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados.

⁶⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-25-2012-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

⁶⁷⁶ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 347, de 2013**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-347-2013-cd>. Acesso em: 13 jan. 2023.

O embasamento utilizado em relação a referida proposta levou em consideração a necessidade de dar tratamento igualitário em relação às pessoas não naturalizadas que vivem no Brasil, em particular, no tocante ao direito político de votar. De modo mais preciso, a justificativa apresentada afirmou “não podemos continuar a dar um tratamento desigual e discriminatório aos estrangeiros residentes em nosso País”, evidenciando o reconhecimento de que esses sujeitos participam da construção do desenvolvimento nacional e não devem continuar silenciados.

Também justificou a importância da proposta com base na chegada de quantitativo expressivo de imigrantes no território brasileiro, com ênfase para pessoas provenientes da América Latina e da África, além de ter enaltecido o art. 4º da CF/88, que primou pela integração econômica, política e cultural dos povos. Explicitou, ainda, que a participação nas eleições por meio do direito de votar “é um clamor que já ecoa das vozes de milhares de imigrantes”, sintetizando-a com a seguinte fala “Aqui vivo, aqui voto”, em alusão à situação vivenciada pelos imigrantes não naturalizados brasileiros e seus ímpetos de participação comunitária através do legítimo exercício da capacidade eleitoral ativa.

Essa proposição foi apensada à PEC nº 119/2011. Em sequência, foi arquivada com base no art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e posteriormente desarquivada, quando foi apensada à PEC nº 386/2017. A PEC nº 347/2013 encontra-se em tramitação, conforme informação captada no sítio eletrônico do Congresso Nacional.

5.2.10 Proposta de Emenda Constitucional nº 380/2017

A Proposta de Emenda à Constituição Federal de 1988 de nº 380/2017 foi protocolada em 09 de novembro de 2017. A proposição é de autoria da Deputada Federal Renata Abreu (PODE/SP) e possuía o intento de alterar o texto legal do art. 14 da norma constitucional.

De acordo com as razões apresentadas, o objetivo seria alterar, especificamente, o parágrafo segundo desse dispositivo, asseverando que “não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período militar obrigatório, e os estrangeiros, salvo aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de cinco anos”. A justificativa exposta foi sucinta e indicou a necessidade de conferir a esses sujeitos o direito de participar dos assuntos que envolvem a coletividade onde

vivem por meio do voto, ocasião em que indicou que “Deixar esse cidadão, fora do voto, é cassar-lhe - injustamente, diga-se - parte de sua cidadania, a qual deve fundar-se em sua vida concreta no país”⁶⁷⁷.

Acrescentou-se, também, a interessante reflexão de que os pleitos eleitorais também se destinam a dar a oportunidade de as pessoas serem ouvidas, ou seja, em outras palavras, a proposta dessa emenda considerou a preservação do regime democrático no Brasil ao mostrar-se sensível, também, à expressão de opinião dos indivíduos no dia das eleições, notadamente por meio do voto.

No curso de tramitação dessa PEC, ainda ativa, verifica-se no sítio eletrônico do Congresso Nacional que a proposição foi devolvida ao autor, porque não contou com o número mínimo de assinaturas legalmente exigido pela redação do art. 60, inciso I da CF/88 (pelo menos $\frac{1}{3}$ dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal) e pelo art. 201, inciso I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

5.2.11 Proposta de Emenda Constitucional nº 386/2017

Em seguida, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional nº 386/2017, também por iniciativa da Deputada Federal Renata Abreu (PODE/SP), a qual foi protocolada em 22 de novembro de 2017, dada a sua intenção de atribuir nova redação ao §2º do art. 14 da Constituição Federal, para consignar a impossibilidade de alistamento dos conscritos, durante o período militar obrigatório e aos *estrangeiros*, exceto aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de 5 anos.

A fundamentação baseou-se, simplesmente, na intenção de que os imigrantes não naturalizados e com residência fixa e legalizada no país tenham o direito de votar nas eleições. A explicação apresentada voltou-se para a consciência de que essas pessoas vivem e participam da comunidade “trabalhando, estudando, pagando impostos”, de modo que é justo “o direito de participar de sua vida política, ainda que seja somente pelo voto”.

Atente-se para o fato de que, em sede de justificativa para a propositura desse ato normativo, considerou-se o imigrante não naturalizado como cidadão, revelando a

⁶⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 380, de 2017**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicameras/-/ver/pec-380-2017-cd>. Acesso em: 13 jan. 2023.

coerência, pois, de amadurecer o ordenamento jurídico pátrio em prol da desvinculação da cidadania à nacionalidade. Soma-se, ainda, que o final do documento que explanou as razões que embasaram a presente PEC contou com a indicação de que as eleições não são apenas um momento para se ouvir os candidatos, mas, na verdade, são oportunidades de os eleitores serem ouvidos.

De fato, essa observação é de importância salutar, uma vez que é imprescindível atentar para as eleições de uma maneira ampla, na qual todos os atores são essenciais para a democracia representativa, tanto dos candidatos, quanto dos eleitores. Nesse ínterim, abre-se espaço para imaginar o tempo decorrido em que esses sujeitos se encontram silenciados, sem espaço para reivindicar nas urnas melhores condições de trabalho, saúde, educação, e demais opiniões a serem exprimidas com o voto por meio da escolha dos seus representantes políticos.

A Proposta de Emenda Constitucional nº 386/2017 foi arquivada, nos termos do art. 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Em consulta ao sítio eletrônico do Congresso Nacional, verifica-se que a referida PEC foi desarquivada e encontra-se em tramitação.

5.2.12 Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2019

A Proposta de Emenda Constitucional mais recente relativa a matéria debatida é a de nº 9/2019, de iniciativa do Senador Álvaro Dias (PODEMOS/PR) e de outros parlamentares, cujo protocolo se deu em 21 de fevereiro de 2019. Seu objeto consistiu em atribuir nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, visando facultar a participação de imigrantes não naturalizados e domiciliados no Brasil em eleições municipais.

O texto legal passaria a ter a seguinte redação, caso fosse aprovada essa proposta de emenda constitucional⁶⁷⁸:

Art. 14 (...) § 1º (...) II - (...)
d) os estrangeiros domiciliados no Brasil para os fins de participação em eleições
municipais, na forma da lei.

⁶⁷⁸ BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2019**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-9-2019>. Acesso em: 13 jan. 2023.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, excetuado o previsto na alínea 'd' do § 1º.

§ 3º (...) I - a nacionalidade brasileira, exceto para o cargo de vereador, ao qual podem concorrer os estrangeiros domiciliados no Brasil.

O documento de justificativa apresentado para endossar a necessidade de aprovação da PEC nº 9/2019 defendeu a necessidade de imigrantes não naturalizados e residentes no Brasil votarem nas eleições e poderem se candidatar ao cargo de vereador. Além disso, deve se rememorar que a PEC nº 61/1999, com proposta semelhante, foi rejeitada por não ter alcançado quórum de $\frac{3}{5}$ de votos favoráveis e que a ausência de muitos dos parlamentares na ocasião foi determinante para seu resultado, de modo a manifestar a crença de que, nessa oportunidade, o resultado poderia ser diverso e, portanto, favorável à sua aprovação.

Recapitulou-se o processo de conformação social do Brasil, o qual contou decisivamente com a composição de imigrantes ao longo do tempo, assim como mencionou-se a experiência da cidadania derivada supranacional da União Europeia e a necessidade de superar posturas preconceituosas relativamente a esse público. Acrescentou-se a importância de concretizar o teor do art. 3º da CF/88, cuja redação versou sobre a promoção do bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer formas de discriminação.

Interessante fragmento da justificativa que indicou que o país precisa mudar sua postura normativa sobre a matéria, a saber, ao asseverar que “o nosso Estado de Direito Democrático não pode permanecer indiferente à necessidade de dar voz e voto às grandes correntes migratórias que vêm viver sob sua jurisdição”. Em complementação, a proposta também apresentou reflexão no sentido de que são “homens de segunda classe por não poderem influenciar as decisões de políticas públicas que lhes dizem respeito e não terem nenhum tipo de poder para assegurar a atenção do governo relativamente às suas reivindicações”, retratando a patente segregação a que são submetidos politicamente em virtude do atual texto legal. A PEC nº 9/2019 não foi aprovada e, no sítio eletrônico do Congresso Nacional, registrou-se o seu arquivamento, com fulcro no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

5.2.13 Panorama geral sobre as Propostas de Emenda Constitucional quanto à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados

Visando sistematizar as informações esmiuçadas, elaborou-se uma tabela com as principais informações acerca das propostas de emenda constitucional relativas à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados desde a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Tabela 8 - Propostas de Emenda Constitucional quanto à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados.

Nº	Proposta de Emenda Constitucional	Fundamentos	Parecer	Situação
1	PEC nº 61/1999 EMENTA: Dá nova redação aos §§ 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal (concede cidadania ativa e passiva ao estrangeiro, restrita a nível municipal); Nova redação: “§ 2º: Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório e os estrangeiros, salvo, na forma da lei, os domiciliados no Brasil para fins de eleições municipais. §3º (...) I - a nacionalidade brasileira, exceto para o cargo	- Não foi possível acessar as razões apresentadas na propositura da proposta, devido a ausência de documentos anexos ao processo de tramitação dessa PEC.	- Parecer não visualizado devido a ausência de documentos anexos ao processo de tramitação dessa PEC.	NÃO APROVADA, com 42 votos favoráveis; 4 votos contrários e 7 abstenções. ARQUIVADA.

	de vereador; II - o pleno exercício dos direitos políticos, ressalvado o disposto no inciso anterior”; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.			
2	PEC nº 371/2001 EMENTA: Dá nova redação ao §2 do art. 14 da Constituição Federal. Nova redação: “Os estrangeiros residentes no país são alistáveis, mas só têm direito de voto nas eleições municipais”; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.	- Aplicação do Princípio Democrático; - Necessidade de promover a inclusão de todos em relação às decisões de alçada coletiva e evitar discriminações; - Não há violação ou risco à soberania nacional.	- Parecer não visualizado, devido a ausência de documentos anexos ao processo de tramitação dessa PEC.	EM TRAMITAÇÃO.
3	PEC nº 33/2002 EMENTA: Acrescenta alínea "d" ao § 1º do artigo 14 da Constituição Federal, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para	- Cultura pluriétnica; - Redução de espaços entre fronteiras; - Participação do Brasil no Mercosul e experiência da	- Parecer favorável à capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados e com ressalvas quanto	NÃO APROVADA ARQUIVADA, com base no art. 332 do Regimento Interno

	facultar a participação de <i>estrangeiro</i> domiciliado no Brasil em eleições; - O voto facultativo para “os estrangeiros domiciliados no Brasil” e a supressão da exigência da nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade”; Apensada às PECs nº 14/2007 e 88/2007; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.	cidadania supranacional da União Europeia; - Arts. 3º e 4º, CF/88.	à concessão da capacidade eleitoral passiva em relação aos imigrantes não naturalizados.	do Senado Federal.
4	PEC nº 401/2005 EMENTA: Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a alistabilidade dos <i>estrangeiros</i> residentes em território brasileiro por mais de 5 anos e legalmente regularizados; Nova redação: “Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de	- Migração internacional; - Importância do sufrágio e de coibir a violação da democracia, cidadania e instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos; - Brasil como um país de imigrantes; - Reconhecimento de que o voto é um clamor dos imigrantes não naturalizados.	- A proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mas foi devolvida sem manifestação.	EM TRAMITAÇÃO.

	cinco anos e legalmente regularizados”; → Estabelece critério residencial de 5 anos; → Abrangência: Não definida.			
5	PEC nº 14/2007 EMENTA: Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais (votar e ser votado, no cargo de vereador); Nova redação: Art. 14. (...) d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação em eleições municipais, na forma da lei. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, excetuado o previsto na alínea ‘d’ do § 1º. § 3º (...) I – a nacionalidade brasileira, exceto para o cargo de vereador, ao qual podem	- Participação comunitária no âmbito municipal, notadamente onde o imigrante mora e trabalha; - Multiculturalidade do Brasil; - Experiências internacionais, com ênfase na possibilidade de imigrantes não naturalizados votarem em diversos países, incluindo a América Latina e a cidadania supranacional na União Europeia; - Importância de ouvir os anseios dos imigrantes (incluindo àqueles que não detém a nacionalidade brasileira); - Intenção de superar condutas preconceituosas e de primar pelo regime democrático.	- Parecer favorável à PEC nº 14/2007.	NÃO APROVADA. ARQUIVADA, com base no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

	concorrer os estrangeiros domiciliados no Brasil. Apensada à PEC nº 88/2007 e 25/2012; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.			
6	PEC nº 88/2007 EMENTA: Dá nova redação ao §2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de <i>estrangeiro</i> residentes no Brasil há mais de 5 anos e que tenham mais de 16 anos de idade; - Permissão legal para o alistamento eleitoral dos imigrantes não naturalizados residentes no Brasil; Nova redação: Art. 14. (...) §2º: Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, exceto os legalmente residentes no Brasil há mais de cinco anos e que tenham mais de dezesseis anos de idade.	- Relação entre nacionalidade e cidadania e suas mudanças; - Experiências internacionais, com ênfase na possibilidade de imigrantes não naturalizados votarem em diversos países, incluindo a América Latina e a cidadania supranacional na União Europeia; - Conclusão do Relatório Final da CPMI sobre reflexões voltadas para o exercício do voto por parte desse público.	- Parecer favorável à PEC n. 88/2007;	NÃO APROVADA. ARQUIVADA, com base no art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

	Apensada às PECs nº 14/2007 e 25/2012; → Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Não definida.			
7	PEC nº 119/2011 EMENTA: Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de <i>estrangeiro</i> domiciliado no Brasil nas eleições municipais; Nova redação: “Art. 14. (...) §1º: II – d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, desde que residam no País há mais de cinco anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório. § 3º I – a nacionalidade brasileira, ou no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez anos”; Apensada à PEC nº 347/2013 e 386/2017;	- Ausência de violação ou ameaça à soberania nacional; - O vínculo construído pelos imigrantes não naturalizados residentes demonstra o vínculo que têm com o território; - Remodelações conceituais acerca da nacionalidade e da cidadania; - Experiências internacionais que indicam diversos outros países que permitem o voto por parte das pessoas que não detêm a nacionalidade do Estado onde estão residindo há certo tempo; - Experiência da cidadania supranacional da União Europeia.	- Parecer favorável à PEC nº 119/2011;	EM TRAMITAÇÃO.

	→ Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Municipal.			
8	PEC nº 25/2012 EMENTA: Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos <i>estrangeiros</i> direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos <i>estrangeiros</i> com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais; Nova redação: “Art. 5º: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos (...) Art. 12. (...) §1º Aos estrangeiros com residência permanente no País, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes a brasileiro, observado o disposto nesta Constituição.	- Necessidade de alterar o critério residencial referente aos <i>estrangeiros</i> no <i>caput</i> do art. 5º da CF/88; - Ampliar a diplomacia brasileira para favorecer a pactuação de acordos bilaterais em favor da reciprocidade entre países; - Experiência da Constituição da República Portuguesa de 1976.	- Parecer favorável à PEC nº 25/2012;	NÃO APROVADA. ARQUIVADA, com base no §1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

	Art. 14. (...) § 1º, II - (...) d) os estrangeiros com residência permanente no País, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros, salvo na hipótese do §1º, II, d, e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos § 3º (...) I - a nacionalidade brasileira, salvo para as eleições municipais, às quais podem concorrer os estrangeiros com residência permanente no País”. Apensada às PECs nº 14/2007 e 88/2007; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.			
9	PEC nº 347/2013 EMENTA: Altera a redação do §2º do art. 14 da Constituição Federal. Nova redação: “Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de	- Necessidade de conferir tratamento igualitário às pessoas, o que inclui os não naturalizados e insertos no território nacional; - Recebimento expressivo de imigrantes da África e da América Latina; - Intuito de dar concretude ao art. 4º da CF/88.	- Parecer não visualizado.	EM TRAMITAÇÃO.

	quatro anos e legalmente regularizados”; Apensada às PECs nº 119/2011 e 386/2017; → Estabelece critério residencial de mais de 4 anos; → Abrangência: Não definida.			
10	PEC nº 380/2017 EMENTA: Dá nova redação ao §2º do art. 14 da Constituição Federal. Nova redação: “Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período militar obrigatório, e os estrangeiros, salvo aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de cinco anos.”; → Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Não definida.	- Necessidade de incluir os imigrantes não naturalizados em deliberações que envolvem a comunidade por meio do voto; - Os pleitos eleitorais também são uma oportunidade para os eleitores serem ouvidos quanto aos seus anseios, o que é possível fazer por meio do voto.	- Não há parecer nessa proposta. Há a informação de que a proposta não contou com o número mínimo de assinaturas, conforme dispõe o art. 60, I da CF/88 e o art. 201, I do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	NÃO APROVADA. ARQUIVADA, com base no § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.
11	PEC nº 386/2017 EMENTA: Dá nova redação ao §2º do art. 14 da Constituição Federal para permitir que estrangeiros que residam há mais de 5 anos legalmente no	- Direito de votar por parte dos imigrantes não naturalizados e residentes regulares em solo brasileiro;	- Sem registro de parecer emitido.	EM TRAMITAÇÃO.

	território nacional possam votar; Nova redação: “Art. 14. (...) §2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período militar obrigatório, e os estrangeiros, salvo aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de cinco anos”; Apensada à PEC nº 347/2013; → Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Não definida.	- Direito de pertencimento e acesso à comunidade em que estão integrados por meio do voto; - Lapso temporal em que os imigrantes não naturalizados estão silenciados e sem direito de exprimir suas opiniões políticas.		
12	PEC nº 9/2019 EMENTA: Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do <i>estrangeiro</i> domiciliado no Brasil em eleições municipais; Nova redação: “Art. 14 (...) §1 (...) II- (...). d) os estrangeiros domiciliados no Brasil para os fins de participação em eleições municipais, na forma da lei.	- Abordou o processo de conformação histórico e social do Brasil e a importância dos imigrantes; - Experiência da cidadania supranacional na União Europeia e em outros países; - Necessidade de superar condutas discriminatórias em relação aos imigrantes.	- Sem registro de parecer emitido.	NÃO APROVADA. ARQUIVADA, com base no § 1º do art. 332 do Regimento Interno do Senado Federal.

§ 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório, e os estrangeiros, excetuado o previsto na alínea 'd' do § 1º. § 3º (...). I - a nacionalidade brasileira, exceto para o cargo de vereador, ao qual podem concorrer os estrangeiros domiciliados no Brasil”; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.			

Fonte: A autora, 2022.

A análise das propostas de emendas à norma constitucional permitiu visualizar que foram apresentadas, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, 12 proposições, das quais estão em trâmite 5 propostas acerca da matéria (nº 371/2001, 401/2005, 119/2011, 347/2013, e 386/2017). Dentre as proposições legislativas, 7 sugerem a permissão da capacidade eleitoral ativa no âmbito municipal (nº 61/1999, 371/2001, 33/2002, 14/2007, 119/2011, 25/2012 e 9/2019).

Essa última constatação é importante, pois incita refletir sobre o porquê que os parlamentares escolheram indicar a capacidade eleitoral passiva para esse público especificamente quanto ao nível local. Esse ponto será analisado no próximo tópico, quando serão avaliados os espectros de abrangência relativos ao direito de votar por parte dos imigrantes não naturalizados (municipal, estadual e municipal).

Nota-se que os fundamentos utilizados pelas propostas, em geral, se repetem ao longo das proposituras. Além disso, verifica-se que a exposição de motivos apresentadas ao longo das doze propostas legislativas sintetizaram as comprovações explanadas nesta tese: 1) necessidade de aplicar o princípio democrático de direito; 2) essencialidade de reconhecer e respeitar o processo histórico brasileiro,

socialmente composto por imigrantes ao longo do tempo; 3) importância de não perpetuar a segregação dessas pessoas quanto ao voto e incluí-las no processo de deliberações coletivas; 4) participação do Brasil no Mercosul e a relevância de dar concretude aos arts. 3º, 4º e 5º (no que tange a igualdade) da CF/88; 5) importância de refletir sobre a modernização dos conceitos de cidadania e de nacionalidade, em particular com a submissão do primeiro instituto ao segundo; 6) respeitabilidade ao vínculo construído pelo imigrante (no caso, não naturalizado) e o espaço onde vive; 7) existência de diversos outros países, em particular, da América Latina, que permitem imigrantes não naturalizados participarem politicamente via voto; 8) experiência da cidadania supranacional na União Europeia; 9) utilidade de fomentar interações entre países a partir do reconhecimento do direito dos não naturalizados em opinarem em matéria política onde vivem; 10) serventia dos pleitos eleitorais para que a população seja ouvida, e no caso, de os grupos de imigrantes não naturalizados estabilizados no território nacional não serem silenciados, e 11) a necessidade de superar condutas discriminatórias e segregadoras em relação a essas pessoas.

A avaliação das propostas chamou a atenção, em particular, para um argumento: o de que os imigrantes não naturalizados que estão no Brasil, além de silenciados, também estão há considerável tempo sem exercer o direito político de votar em seus países originários. Existem relações diplomáticas, realmente, que primam pela organização do sistema político, de modo a permitir que seus nacionais possam opinar em matéria de ordem política ainda que não estejam em seu território no dia das eleições, que é o que ocorre com o Brasil, ao consentir que brasileiros fora do país possam exercer tal direito de acordo com os critérios legais previstos.

Mas, há de se considerar que muitos dos imigrantes que estão em solo brasileiro são indocumentados, além de tantos outros que, mesmo regulares, acabam não buscando, no Brasil, os meios disponibilizados para que seu voto seja contabilizado no seu país, ou, ainda, não têm a possibilidade de retornar a sua terra primária para exercer esse direito. Repisa-se, com efeito, que o direito político de votar é fundamental e a sua preservação é matéria que se impõe, seja no Brasil ou em relação ao seu país de origem.

Por isso, tratar do tema, realmente, incita refletir também sobre tantas pessoas que estão há tempo considerável sem deliberar politicamente via voto e manifestar suas opiniões nas urnas. Veja-se, não se altera o rumo das reflexões propostas nessa tese, mas, reflete-se, com empatia, a respeito de pessoas que estão brutalmente

silenciadas com relação ao dia do pleito eleitoral e isso deve ser corrigido, em especial, no Brasil, onde essa possibilidade ainda é vedada pelo ordenamento constitucional vigente.

Outro aspecto perceptível é que as propostas de emenda consultadas com relatório legislativo disponível demonstraram a adesão dos parlamentares quanto a atribuição de nova redação ao art. 14 da CF/88. O máximo de ressalva em relação à capacidade eleitoral ativa pôde ser visualizada na Proposta de Emenda Constitucional nº 33/2002, na qual se defendeu o voto facultativo para imigrantes não naturalizados e a supressão da exigência da nacionalidade brasileira como requisito para a elegibilidade.

Nessa proposta, defendeu-se pela importância de modificar o texto constitucional a nível municipal, mas foi explícita a intenção dos autores em avaliar a possibilidade de estender o direito de votar dos imigrantes não naturalizados em relação aos âmbitos estadual e nacional. O que se observou de rejeição, de maneira concreta, foi com relação à concessão da capacidade eleitoral passiva prevista na citada Proposta de Emenda Constitucional nº 33/2002, não havendo parecer expresso e contrário à possibilidade de esse público votar no Brasil.

Muitas das propostas elencadas não foram aprovadas e foram arquivadas, mas não há informações acerca de possíveis argumentos de parlamentares contrários a alteração da redação constitucional do art. 14 da CF/88. A clareza, nesse tempo, sobre como eles pensaram, não é plena, porque não existe uma espécie de ata sobre os debates travados acerca do assunto e as possíveis impressões, objeções e sugestões de modificação por parte dos parlamentares.

É de se realçar, ao final desse tópico, que das 12 propostas retromencionadas, 100% delas posicionam-se pela necessidade de o imigrante não naturalizado estar domiciliado no Brasil para que seja possível a capacidade eleitoral ativa. Do universo de propostas avaliadas, verificou-se que 50% delas dispôs como critério para a concessão da capacidade eleitoral ativa não só a residência em solo brasileiro, mas o cumprimento de determinado lapso temporal para que seja possível aferir a relação do sujeito com o território nacional, são elas: nº 401/2005, 88/2007, 119/2011, 347/2013, 380/2017 e 386/2017. Essas propostas sugeriram a configuração de pelo menos 5 anos de residência, à exceção da Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2013, que indicou a necessidade de residência por pelo menos 4 anos no Brasil.

Frise-se, então, que a metade das propostas de emenda constitucional confirmaram a necessidade de eles residirem no Brasil, mas não expuseram maiores delimitações sobre o tempo necessário, quais sejam: nº 61/1999, 371/2001, 33/2002, 14/2007, 25/2012 e 9/2019. A pesquisa no sítio eletrônico do Congresso Nacional não foi frutífera quanto a real intenção dos parlamentares (autores ou votantes das propostas) no que toca a imposição do critério residencial ou do lapso temporal a ser exigido para que seja possível que os imigrantes não naturalizados votem.

Conforme detalhado, estão em trâmite as seguintes PECs: nº 371/2001, 401/2005, 119/2011, 347/2013, e 386/2017. Quase todas com previsão expressa de que, para a concessão do direito de votar, os imigrantes devem residir de modo permanente no Brasil por mais de 5 anos (exceto a PEC nº 347/2013, que indica a necessidade de que seja cumprido o tempo de 4 anos de moradia no território nacional).

Feitas essas considerações, tem-se que variadas foram as iniciativas legislativas no tocante ao amadurecimento da matéria e a consequente tentativa de sedimentação do direito humano de votar por parte de imigrantes naturalizados, e por isso, é imperativo chegar-se à análise dos meios para a consolidação do direito político dos imigrantes insertos regularmente no Brasil de votarem. O voto, como esmiuçado, não é a única modalidade de manifestação de pensamento e de expressão dessas pessoas, mas, considera-se como a mais efetiva em termos de contabilização eleitoral e para fins de representatividade política.

5.3 A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO POLÍTICO DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS VOTAREM NO BRASIL

DURANTE A ELABORAÇÃO DA TESE, ABORDOU-SE DESDE OS DADOS ESTATÍSTICOS QUE RATIFICARAM OS FLUXOS MIGRATÓRIOS NA CONTEMPORANEIDADE ÀS EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS QUANTO AO DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NAS ELEIÇÕES POR PARTE DOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS. NESSE CONTEXTO, TAMBÉM FORAM APRESENTADAS DELIMITAÇÕES CONCEITUAIS A RESPEITO DA CIDADANIA, RETRATANDO DESDE A CIDADANIA CLÁSSICA À MODERNA, A EXPOSIÇÃO DE

PENSAMENTOS DE AUTORES COMO ALÁEZ CORRAL E T. H. MARSHALL E DA CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA DEFINIÇÃO DE CIDADANIA NO BRASIL.

ESSE ÚLTIMO CAPÍTULO, EM PARTICULAR, DEMONSTROU COM AFINCO A PROBLEMÁTICA DA IMPOSSIBILIDADE DE OS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EXERCEREM O DIREITO POLÍTICO DE VOTAR NO BRASIL E DEBATEU SOBRE A LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA DESSE PÚBLICO. COMPLEMENTARMENTE, EXPÔS A ATUAÇÃO DOS LEGISLADORES BRASILEIROS QUANTO À MATÉRIA, DESDE A PROMULGAÇÃO DE 1988, E DEIXOU CLARO QUE EXISTEM ATIVIDADES LEGISLATIVAS VOLTADAS PARA A MODIFICAÇÃO DO ART. 14, § 2º DA NORMA ORIGINÁRIA.

CERTIFICADA A NECESSIDADE DE CONCEDER JURIDICAMENTE AOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS O DIREITO DE VOTAR NAS ELEIÇÕES, ESSE ÚLTIMO PONTO POSSUI O INTENTO DE EXPOR A INSERÇÃO DE TAL DIREITO NO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO. A PRETENSÃO MENCIONADA SERÁ REALIZADA POR MEIO DA EXPLORAÇÃO BIBLIOGRÁFICA DE CONSTITUCIONALISTAS, E PONTUALMENTE DE AUTORES AFETOS AO DIREITO CIVIL, ALÉM DE AMPARO EM JULGADO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (QUE DIZ RESPEITO A MODIFICAÇÃO DO ENTENDIMENTO SOBRE UNIÃO ESTÁVEL DE PESSOAS DO MESMO SEXO, UTILIZADO PRINCIPALMENTE PARA EXEMPLIFICAR A QUESTÃO DO USO DA INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 POR PARTE DO STF), O QUAL SERVIRÁ DE PAUTA PARA A DISCUSSÃO DA SOLUÇÃO JURÍDICA A SER APRESENTADA, BEM COMO ARTIGOS CIENTÍFICOS QUE AUXILIARÃO NO ARCABOUÇO TEÓRICO DESSE ÚLTIMO TÓPICO.

REALÇA-SE, MAIS UMA VEZ, QUE A DEFESA DA CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA DESSE GRUPO DE PESSOAS NÃO REVELA A COMPREENSÃO DE QUE ESSA É A ÚNICA FORMA DE OS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS EXPRESSAREM SUAS OPINIÕES E PREFERÊNCIAS POLÍTICAS. A LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO, A DEMOCRACIA BRASILEIRA E AS VÁRIAS FORMAS JÁ COMENTADAS PERMITEM QUE ELES SE EXPRESSEM, NORMALMENTE. A QUESTÃO É QUE O FATO DE OUTRAS MODALIDADES DE EMISSÃO DE PENSAMENTOS SEREM FACTÍVEIS NÃO POSSUI O CONDÃO DE TORNAR DISPENSÁVEL O DIREITO HUMANO DE ESSES SUJEITOS ACESSAREM AS URNAS NOS PLEITOS ELEITORAIS PARA

ESCOLHEREM SEUS REPRESENTANTES. POR ISSO, DEFENDEU-SE O DIREITO DOS IMIGRANTES QUE NÃO ADQUIRIRAM A NACIONALIDADE BRASILEIRA E QUE ESTÃO REGULARMENTE INSERTOS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO DE VOTAREM E ESCOLHEREM SEUS REPRESENTANTES POLÍTICOS.

ENTRETANTO, SABE-SE QUE HÁ UMA BARREIRA CONSTITUCIONAL, NA MEDIDA EM QUE O ART. 14, §2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL PRECONIZA A IMPOSSIBILIDADE DE ESTRANGEIROS SE ALISTAREM COMO ELEITORES. QUESTIONA-SE, ENTÃO: COMO SUPERAR A VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL?

CIENTE DE QUE O OBSTÁCULO LEGAL RESIDE NA NORMA CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIA, TEM-SE COMO FORMA DE PROMOVER A ATUALIZAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO ACERCA DA CAPACIDADE ELEITORAL ATIVA EM RELAÇÃO AOS IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS E INSERTOS NO SOLO BRASILEIRO A PROMULGAÇÃO DE EMENDA CONSTITUCIONAL QUE PREVEJA POSSIBILIDADE JURIDICAMENTE. CONSIGNA-SE QUE A PRETENSÃO DESTES TRABALHOS NÃO ESTÁ VOLTADA ÚNICA E EXCLUSIVAMENTE PARA A PROMULGAÇÃO DE UMA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL, MAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO POLÍTICO DE VOTAR PARA O PÚBLICO IMIGRANTE QUE ESTÁ EFETIVAMENTE INSERIDO NO PAÍS E QUE SE ENCONTRA SILENCIADO NAS ELEIÇÕES PERIODICAMENTE REALIZADAS.

OCORRE QUE, POR VIAS CONSTITUCIONAIS, DIANTE DO EMPECILHO CONTIDO NA NORMA PRIMÁRIA, A SOLUÇÃO JURÍDICA CONSIDERADA COMO MAIS PLAUSÍVEL É A PROMULGAÇÃO DE UMA EMENDA CONSTITUCIONAL QUE MODIFIQUE A NORMA CONSTITUCIONAL ORIGINÁRIA E DISPONHA SOBRE A POSSIBILIDADE DE ESSES SUJEITOS PARTICIPAREM POLITICAMENTE DA COMUNIDADE VIA ESCOLHA DE SEUS REPRESENTANTES POLÍTICOS. ABRE-SE PARÊNTESES PARA SANAR A SEGUINTE E EVENTUAL DÚVIDA: SERIA POSSÍVEL PROPOR UMA NOVA REVISÃO DO TEXTO CONSTITUCIONAL A FIM DE EQUACIONAR ESSA E ATÉ MESMO OUTRAS SUPOSTAS QUESTÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988?

IMEDIATAMENTE, OBSERVA-SE QUE A RESPOSTA PARA TAL QUESTIONAMENTO É NEGATIVA. O PODER CONSTITUINTE DERIVADO REVISOR, QUE SERÁ DETALHADO ADIANTE, NÃO MAIS PODERÁ SER EFETIVADO, PORQUE A PREVISÃO CONTIDA NO ATO DE DISPOSIÇÕES

CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS (ADCT), EM SEU ART. 3º⁶⁷⁹, FOI DE QUE O TEXTO CONSTITUCIONAL SERIA REVISADO APÓS 5 ANOS DA SUA PROMULGAÇÃO, O QUE JÁ OCORREU E NÃO HÁ, PORTANTO, PREVISÃO NORMATIVA DE NOVA REVISÃO. ANTES DE ANALISAR A EFETIVAÇÃO DO DIREITO DE VOTAR POR PARTE DE IMIGRANTES NÃO NATURALIZADOS E RESIDENTES NO BRASIL, É PERTINENTE, POIS, TECER CONHECIMENTOS DOUTRINÁRIOS A RESPEITO DO CONCEITO E DAS CARACTERÍSTICAS DE PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO PARA VERIFICAR SE, OBJETIVAMENTE, SERIA FACTÍVEL VISLUMBRAR ESSE ATO NORMATIVO COMO SOLUÇÃO JURÍDICA.

A DOUTRINA CONSTITUCIONALISTA LECIONA SOBRE O PODER CONSTITUINTE E O CARACTERIZA COMO INICIAL, AUTÔNOMO E ILIMITADO. DISCUTIR A RESPEITO DO PODER CONSTITUINTE ENSEJA REFERENCIAR A TEORIA DE EMMANUEL JOSEPH SIEYÈS, PARA QUEM HÁ NOTÓRIA DIFERENÇA ENTRE O PODER CONSTITUINTE E O PODER CONSTITUÍDO. PARA ELE, O PODER CONSTITUINTE CONSISTIU NA VONTADE DA NAÇÃO E CUJOS LIMITES SERIAM ENCONTRADOS APENAS NO DIREITO NATURAL; O PODER CONSTITUÍDO, EM SEU TURNO, SERIA SEMELHANTE AO PRIMEIRO, PORÉM, SOB A VIGÊNCIA DE CERTOS LIMITES. DESSA FORMA, DEFENDEU A TEORIA DE QUE AMBOS OS PODERES PODERIAM FUNCIONAR HARMONICAMENTE, DESDE QUE HOUVESSE RESPEITO AO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO⁶⁸⁰.

NAS LIÇÕES DE WALBER MOURA AGRA, O PODER CONSTITUINTE É DENOMINADO INICIAL, PORQUE, EM TESE, É A “PRIMEIRA LEI DO ORDENAMENTO JURÍDICO”⁶⁸¹, QUE FUNCIONA COMO ALICERCE PARA O SISTEMA NORMATIVO. ARGUMENTOU TAMBÉM QUE SE TRATA DE PODER

⁶⁷⁹ Art. 3º da ADCT: “A revisão constitucional será realizada após cinco anos, contados da promulgação da Constituição, pelo voto da maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional, em sessão unicameral”. (BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de 1988**. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/lei/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>. Acesso em: 15 jan. 2022.)

⁶⁸⁰ Sobre o assunto, é válido apontar a importância desse princípio, conforme as explicações de Jorge Miranda, para quem a Constituição representa “um poder constituinte material como poder de auto organização e auto regulação do Estado”, e por isso, deve ser respeitada e gozar de relativa autonomia. (MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2011, p. 11.)

⁶⁸¹ AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 64.

DOTADO DE AUTONOMIA, UMA VEZ QUE NÃO ESTÁ ADSTRITO A QUALQUER OUTRA LEI, AO CONTRÁRIO, SERVE, LEGITIMAMENTE, COMO BASE PARA AS DEMAIS LEIS DO SISTEMA JURÍDICO⁶⁸². AINDA DE ACORDO COM AS ILAÇÕES DO PROFESSOR, PODE-SE CLASSIFICAR O PODER CONSTITUINTE COMO ILIMITADO, POIS O SEU CONTEÚDO NÃO PADECE DE IMPEDIMENTOS JURÍDICOS E POSSUI AMPLA EXTENSÃO, DESDE QUE COMPATÍVEIS COM A REALIDADE (COMO A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA ACERCA DA CRIAÇÃO DE NORMAS QUE PREVEJAM, POR EXEMPLO, O DIREITO A TODOS DE ACESSO À VEÍCULO PRÓPRIO ZERO QUILOMETRO). NESSE SENTIR, EXPLICOU WALBER MOURA AGRA, QUE O PODER CONSTITUINTE ORIGINÁRIO TEM LEGITIMIDADE PARA INAUGURAR O ORDENAMENTO JURÍDICO DO ESTADO, MAS ESTÁ LIMITADO A DETERMINADAS CIRCUNSTÂNCIAS, DE FATO, QUE NÃO TÊM O CONDÃO DE SUPRIMIR O SEU PODER ILIMITADO DE NORMATIVIDADE⁶⁸³.

De outro lado, há o poder constituinte derivado, que pode se revelar por meio do poder revisor, poder decorrente e pelo poder reformador. O poder constituinte derivado revisor alude a possibilidade de revisão da redação constitucional, a exemplo do que ocorreu no Brasil em 1994, por força da aplicação do art. 3º da ADCT⁶⁸⁴. Complementarmente, o poder constituinte derivado decorrente designa a competência dos Estados da federação para elaborarem a própria constituição, desde que em atenção e respeito às diretrizes da Constituição Federal de 1988⁶⁸⁵.

Dentre as manifestações de poder constituinte derivado, importa para a presente tese detalhar o poder constituinte derivado reformador, dado o seu potencial de atualização da norma constitucional originária. Em essência, o poder constituinte derivado reformador é responsável pela alteração do texto constitucional, seja para

⁶⁸² AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 64.

⁶⁸³ Com relação às circunstâncias de fato, o autor lembrou que o legislador constituinte não pode, ainda que seu poder seja ilimitado, criar normas que estejam fora da realidade, como a garantia de que todos terão acesso a carro e casa novos. (AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 64-65.)

⁶⁸⁴ A revisão da CF/88 ocorreu entre 01 de março de 1994 a 07 de junho de 1994, e resultou na aprovação de 6 emendas constitucionais de revisão e na confirmação dos moldes previstos no texto constitucional.

⁶⁸⁵ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 106.

adicionar, modificar ou suprimir determinada previsão normativa que não esteja mais coerente com a realidade nacional⁶⁸⁶.

Reporta-se ao supracitado aumento de complexidade social e a imperiosidade da atualização normativa, inclusive no que concerne à norma originária. É certo que o processo de atualização dessa norma é deveras rebuscado e requer o cumprimento de determinados requisitos, o que é plenamente compreensível, sob pena de a Lei Maior perder o seu sentido caso houvesse fácil processo de modificação de sua literalidade. Luís Roberto Barroso concorda com essa ideia e aduz que as constituições não devem ser imutáveis, muito pelo contrário, devem estar atentas às evoluções sociais e dispostas as adaptações quanto às novas demandas sociais⁶⁸⁷.

Diferentemente do poder constituinte originário, esse poder se classifica como subordinado e limitado. Ainda segundo Luís Roberto Barroso, a subordinação e o caráter limitado⁶⁸⁸ decorrem do dever de observância ao que dispõe a norma constitucional originária, isto é, o poder constitucional derivado reformador não pode protagonizar reformas ao texto legal que contrariem a redação ou a intenção do legislador constituinte quando da elaboração da norma primária. Na verdade, atente-se que o poder constituinte derivado (reformador) consiste em expressão do poder constituído, e não de poder constituinte.

De acordo com a classificação de Marcelo Novelino (utilizada para fins de melhor compreensão), as reformas em discussão estão condicionadas a alguns limites, são eles: temporais, circunstanciais, formais e materiais⁶⁸⁹. Na inteligência do doutrinador, o legislador constituinte previu limite circunstancial para a proposição de emendas constitucionais, no art. 60, § 1º, ao dispor que o texto originário não poderá ser emendado na vigência dos estados de exceção (intervenção federal, estado de defesa e de sítio)⁶⁹⁰. Nesse momento, cabe enaltecer essa previsão constitucional, visto que possui o intento de proteger a Constituição a partir da vedação de reforma do texto constitucional em momentos de excepcionalidade.

⁶⁸⁶ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 101.

⁶⁸⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 159.

⁶⁸⁸ *Ibidem*, p. 102.

⁶⁸⁹ NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 106-108.

⁶⁹⁰ *Ibidem*, p. 107.

Além disso, ensina que a limitação de cunho temporal não está disposta na carta constitucional vigente no Brasil, mas que pode ser definida pela proibição de reforma ao texto constitucional durante certo tempo logo após a sua promulgação, justamente visando conferir estabilidade⁶⁹¹ ao texto constitucional. Para o autor, assim como para a corrente majoritária da qual também integra o entendimento de Bernardo Gonçalves Fernandes, a CF/88 não estabeleceu limite temporal quanto ao poder constituinte derivado reformador⁶⁹² e as emendas podem ser promulgadas sem objeção temporal.

Sobre as limitações formais subjetivas (ou implícitas), verifica-se o rol dos legitimados e dos requisitos objetivos exigidos, para que seja possível propor uma emenda constitucional, e a esse respeito, dispõe o legislador constituinte que a Constituição Federal de 1988 só poderá ser emendada através de proposta: a) de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; b) do Presidente da República; c) de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros (art. 60, incisos I, II e III, da CF/88).

O que Marcelo Novelino chamou de limites formais objetivos está esculpido nos dispositivos que retratam o processo de discussão, votação, aprovação e promulgação da proposta de emenda constitucional⁶⁹³. Nessa toada, cabe relembrar que o legislador constituinte reservou ao Poder Legislativo a tarefa de analisar a proposta de emenda constitucional e solidificou no art. 60, §2º, que a proposta será discutida e votada em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada aquela que alcançar a aprovação de ambas as casas legislativas, com três quintos dos votos dos respectivos membros.

Acrescenta-se a previsão constitucional de que a emenda constitucional será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, §3º) de forma distinta do rito convencional para as leis complementares e ordinárias, que passam pela sanção ou pelo veto do Presidente da República. As reformas estão ainda condicionadas ao cumprimento de limites materiais, ou seja, determinadas matérias não podem ser objeto de reforma.

⁶⁹¹ Concorde com essa definição Bernardo Gonçalves Fernandes. (FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodvim, 2020, p. 140-143.)

⁶⁹² NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 107.

⁶⁹³ *Ibidem*.

O art. 60, §4º da Constituição Federal de 1988 delinea que não serão objeto de deliberação propostas de emenda que tendam a abolir: a) a forma federativa de Estado; b) o voto direto, secreto, universal e periódico; c) a separação dos Poderes, e d) os direitos e garantias individuais. O legislador colocou a expressão “tendente a abolir” na redação legal a fim de que as propostas que tivessem as citadas intenções, ainda que não utilizassem os termos descritos nos itens elencados, fossem desclassificadas em proteção ao descrito rol de direitos essenciais, então considerados como cláusulas pétreas⁶⁹⁴.

Salienta-se que os limites materiais previstos no art. 60, §4º são limites explícitos e sinalizam o núcleo do direito que não pode ser alvo de alteração que proponha sua desconstituição. Isso significa que essas matérias podem – ao contrário do que se acredita – ser objeto de emenda constitucional, mas, jamais a proposta de emenda poderá restringir tais direitos, enfraquecê-los ou prejudicá-los. Permite-se, então, que essas matérias sejam ampliadas ou modificadas sem que haja deterioração de seu conteúdo jurídico.

Insta trazer à exposição os limites materiais implícitos, os quais malgrado não estejam escritos na redação constitucional, devem ser preservados, porque fazem parte do conteúdo essencial do ordenamento jurídico pátrio. Nesse ponto, entende-se como limites materiais implícitos a impossibilidade de revogação dos limites materiais explícitos, por exemplo, a vedação a modificação dos titulares do poder constituinte derivado e do procedimento previsto para a reforma da CF/88, a impossibilidade de supressão dos princípios fundamentais elencados nos arts. 1º ao 4º⁶⁹⁵.

Lembra-se também que a Constituição Federal de 1988 preconiza que a matéria da proposta de emenda constitucional que seja rejeitada ou prejudicada, não poderá ser proposta novamente na mesma sessão legislativa (art. 60, §5º). Esse dispositivo demonstra a intenção constituinte de proteger a própria matéria e das atividades legislativas para que não ocorra repetição de debates acerca do mesmo assunto.

⁶⁹⁴ Entende-se cláusulas pétreas os valores que norteiam a identidade constitucional da sociedade, de forma que as alterações eventualmente realizadas por meio de emendas constitucionais não podem suprimir, modificar, ou denegrir de qualquer modo a essência da citada identidade. (MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 207-208.)

⁶⁹⁵ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodvim, 2020, p. 149-150.

Cita-se o poder difuso, também conhecido como mutação constitucional, segundo o qual – diferentemente da emenda constitucional – não há processo formal de modificação do texto legal, mas, em que pese isso, ocorre a alteração do sentido dado ao texto normativo por meio de um novo costume, ou ainda, pela proposição de uma nova interpretação a matéria. Nesse assunto, José Joaquim Gomes Canotilho argumentou que o entendimento rigoroso acerca da estrutura normativa e constitucional rechaçaria a aplicação da mutação constitucional, mas que as mutações devem ser consideradas legítimas, desde que não sejam incompatíveis com os princípios essenciais do ordenamento jurídico⁶⁹⁶.

Luís Roberto Barroso asseverou que a referida via *informal* de atualização normativa se dá pela “transformação do sentido e do alcance de normas da Constituição, sem que se opere, no entanto, qualquer modificação do seu texto”, e que a mutação está “associada à plasticidade de que são dotadas inúmeras normas constitucionais”. Mais além, esclareceu que a reinterpretação de determinado conteúdo só poderá configurar a mutação constitucional quando presentes os critérios de ética e de justiça, e também, “precisa ter lastro democrático, isto é, deve corresponder a uma demanda social efetiva por parte da coletividade, estando respaldada, portanto, pela soberania popular”⁶⁹⁷.

Em linhas anteriores, afirmou-se que a solução mais plausível para o enfrentamento da problemática posta seria a promulgação de emenda constitucional permitindo juridicamente o voto por parte de imigrantes não naturalizados insertos no território nacional. Isso porque há de se reconhecer, também, outra via de resolução, ainda que, particularmente, não recomendada: a possibilidade de o Supremo Tribunal Federal exercer a interpretação conforme da Constituição Federal de 1988. A Corte Constitucional o fez em outras situações, como o caso da possibilidade jurídica do aborto em relação a fetos com anencefalia e ao reconhecimento jurídico da união de pessoas do mesmo sexo, de forma que poderia, analogamente, fazê-lo quanto a possibilidade de imigrantes não naturalizados acessarem as urnas para votar nos pleitos eleitorais.

⁶⁹⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1991, p. 1192-1193.

⁶⁹⁷ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 142-143.

A aplicação da interpretação conforme a redação constitucional, tendo-se como parâmetro o problema debatido ao longo desse trabalho, poderia empreender uma releitura da Constituição Federal de 1988 em prol da concretização de direitos humanos e fundamentais em relação às pessoas não nacionais domiciliadas no solo brasileiro. Dessa maneira, seria possível interpretar a matéria, por exemplo, sob a perspectiva da dignidade da pessoa humana (art. 1º, II e III); art. 2º, *caput* (que legítima que todo poder emana do povo); da construção de sociedade livre, justa e igualitária e da busca pelo bem de todos (art. 3º, I e III); além do alcance da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único); e da concretização do art. 5º, *caput* (que garante aos brasileiros e *estrangeiros* residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade).

A título exemplificativo, faz-se referência à interpretação atribuída pelo STF quanto ao reconhecimento da união homoafetiva como instituto jurídico. Em 2008, o governador do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, apresentou Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 132 visando a consolidação da interpretação conforme da Constituição Federal de 1988, notadamente em relação aos arts. 19, incisos II e V e 33 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Lei nº 220/1945), para excluir qualquer análise que desfavorecesse a convivência estável de servidores que tivessem relacionamentos homoafetivos, no caso, em comparação à proteção judicialmente conferida à união estável de servidores heterossexuais⁶⁹⁸.

No ano seguinte, em 2009, o Procurador Geral da República intentou a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.277 em relação ao art. 1.723 do Código Civil, também visando a obtenção da interpretação conforme do texto constitucional vigente para obter o reconhecimento da união estável entre pessoas do mesmo sexo. Ambas as ações foram julgadas no dia 05 de maio de 2011, e resultaram no entendimento unânime (10x0) pela procedência dessas ações, de modo a reconhecer a necessidade

⁶⁹⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.227/DF**. Data do julgamento: 05 maio 2011. Relator: Min. Ayres Britto. DJe nº 198: 13 out. 2011. Publicação: 14 out. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 02 fev. 2023.

de proteção das uniões homoafetivas por parte do Estado, o qual tem o dever de conceder-lhes a mesma proteção disponibilizada para as uniões heteroafetivas⁶⁹⁹.

Esse resultado decorreu, em resumo, da consagração dos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da não discriminação (art. 3º, IV), e da igualdade (art. 5º, *caput*), além da interpretação extensiva do conceito de *família*, de modo a adotar o regime de pluralidade de entidades familiares e compreender que a dicção do art. 226 não é taxativa e não exclui a amplitude interpretativa da significação do termo. Levou-se em consideração, também, o processo de evolução das sociedades e o soerguimento de novas demandas sociais, como a necessidade de equiparação das uniões homoafetivas com as protagonizadas por pessoas de sexos diferentes.

O relator, Ministro Ayres Brito, conheceu a ADPF nº 132 como ADI nº 4.277, por entender que os pedidos possuíam ampla equivalência temática, e que o julgamento detinha eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. O ministro considerou procedentes os pedidos das ações no que se refere à "interpretação conforme a Constituição do dispositivo legal impugnado", qual seja, o art. 1.723 do Código Civil, sob o fundamento de que a resposta para essa questão está na própria Constituição Federal de 1988.

Segundo ele, o "o sexo das pessoas, salvo expressa disposição constitucional em contrário, não se presta como fator de desigualação jurídica", e o bem de todos deve ser buscado enquanto valor objetivo assegurado na Lei Maior. Ainda de acordo com o relator, essa questão nada tem a ver com o merecimento ou o desmerecimento das pessoas, pois não se é mais digno ou menos digno pelo fato de se ter nascido mulher ou homem. Desse modo, defendeu que a isonomia entre casais heteroafetivos e homoafetivos só pode ser efetiva se culminar no igual direito à formação de uma família autônoma⁷⁰⁰, motivos que, em conjunto, motivaram a atribuição de interpretação conforme ao art. 1.723 do Código Civil.

A leitura do julgamento permite verificar que o STF primou pela supremacia do afeto em detrimento de quaisquer requisitos preestabelecidos ou que vissem a consagrar postura discriminatória. O entendimento acerca da família foi ampliado e tal

⁶⁹⁹ *Ibidem*.

⁷⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.227/DF**. Data do julgamento: 05 maio 2011. Relator: Min. Ayres Britto. DJe nº 198: 13 out. 2011. Publicação: 14 out. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 02 fev. 2023.

postura também apresentou reflexos em outros dispositivos do Código Civil. Dessa maneira, o art. 1.514, que prevê que “o casamento se realiza no momento em que o homem e a mulher manifestam, perante o juiz, a sua vontade de estabelecer o vínculo conjugal, e os juízes os declaram casados”, bem como o art. 1.521, que elenca o rol de impedimentos referentes ao casamento, foram remodelados para impedir restrição quanto ao direito de pessoas do mesmo sexo firmarem juridicamente uniões estáveis.

A partir da interpretação conforme emitida pela Suprema Corte Constitucional, o casal homoafetivo que mantiver convivência pública, duradoura e que tenha como objetivo central a constituição da família deverá ter direito ao reconhecimento da entidade familiar, no formato de união estável, com os mesmos efeitos da união heteroafetiva. De modo análogo, o art. 1.726, que versa sobre a conversão da união estável em casamento, também passou a ser aplicado às uniões homoafetivas⁷⁰¹.

A temática da interpretação conforme da CF/88 foi analisada criticamente por José dos Santos Carvalho Filho em artigo intitulado “Limites da Interpretação Conforme da Constituição: estudo de caso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”, o qual mostrou que a interpretação conforme é compreendida juridicamente, por exemplo, como princípio hermenêutico, como técnica de decisão em análise de controle de constitucionalidade, princípio de conservação das normas, como técnica de decisão entre outras formas de ser assimilada⁷⁰². Ademais, demonstrou de forma acertada que essa interpretação desconsiderou a vontade do legislador constituinte e o sentido literal da norma. Adianta-se que a menção ao caso não tem o fito de criticar a decisão do STF, nem seus fundamentos, mas, visa avaliar a aplicação da interpretação conforme em demandas controversas que promovem a reanálise dos dispositivos constitucionais.

Acerca do tema, Paulo Bonavides entende que se trata de método de interpretação voltado para o entendimento de leis infraconstitucionais⁷⁰³, ao passo que José Joaquim Gomes Canotilho teceu reflexões profundas quanto ao tema ao afirmar

⁷⁰¹ LEITE, Emanuela Vasconcelos. **Contornos da decisão do STF sobre as uniões homoafetivas e a possibilidade de conversão das citadas uniões em casamento**. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2015/02/Contornos-da-Decis--o-do-STF-Sobre-as-Uni--es-Homoafetivas-e-a-Possibilidade-de-Convers--o-das-Citadas-Uni--es-em-Casamento.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

⁷⁰² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Limites da Interpretação conforme a Constituição: estudo de caso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em: <https://www.sciencespo-aix.fr/wp-content/uploads/2014/03/carvalho-lisbonne-mars-avril2015.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

⁷⁰³ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 432.

que a interpretação conforme, na realidade, apresenta-se na contramão da lógica em que o intérprete se aproxima das normas infraconstitucionais (consideradas mais próximas das realidades sociais) para, a partir delas, atribuir sentido às normas de caráter constitucional, rompendo a lógica do sistema normativo⁷⁰⁴.

O artigo citado apresentou limites à interpretação conforme, uma vez que apontou a sensibilidade desse mecanismo e o perigo de que tal seja utilizado de forma inapropriada dentro do ordenamento jurídico. A crítica está justamente embasada nas teorias de Canotilho e parte do pressuposto que não cabe aos Tribunais a promoção de melhorias e adaptações às normas analisadas, sob pena de desvirtuamento do sentido original da norma.

Com todas as vênias, existe realmente entendimento diverso, como o esposado por Lênio Luiz Streck, para quem a interpretação conforme pode ser usualmente empregada e que tal não interfere no exercício das atribuições dos poderes legislativo e judiciário⁷⁰⁵, mas cujo emprego não se mostra juridicamente coerente. Seguindo essa linha de pensamento, André Gustavo C. de Andrade concluiu em seu artigo denominado “Dimensões da Interpretação Conforme a Constituição” que a interpretação conforme é plenamente aplicável e que “o texto constitucional, por sua tessitura necessariamente aberta, permeada de princípios gerais, cláusulas gerais, conceitos indeterminados, impõe atividade especialmente criativa do aplicador do direito”⁷⁰⁶.

Não incumbe aos órgãos julgadores o uso demasiado da técnica de interpretação conforme em relação à Constituição para alterar a literalidade do texto escrito ou para conduzir a entendimento que não necessariamente foi a intenção do legislador à época da elaboração da norma. Atenta-se para o fato de que as normas possuem presunção absoluta de constitucionalidade, e em atenção ao princípio da supremacia constitucional, tem-se como válida a ideia de que a interpretação das normas deve ser, ao máximo, conforme o que dispõe a redação da Constituição Federal de 1988.

⁷⁰⁴ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1991, p. 1.145-1.147.

⁷⁰⁵ Para maiores conhecimentos acerca da divergência, recomenda-se leitura das obras: STRECK, Lênio Luiz. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p. 450-453; STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2000, p. 238-239.

⁷⁰⁶ ANDRADE, André Gustavo C. de. Dimensões da Interpretação Conforme a Constituição. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 21, 2003, p. 119-120.

Não há pretensão de analisar a jurisprudência do STF quanto a esse ponto, porém, faz-se esse aparte para explicitar que, embora a interpretação conforme a Constituição Federal de 1988 seja possível no que tange a questão da vedação dos imigrantes não naturalizados e regularmente estabelecidos no território brasileiro votarem, não se revela adequada. Trata-se de temática bastante delicada e dotada de peculiaridades, a respeito das quais, crê-se que não seriam facilmente desveladas por intermédio de interpretação conforme, especialmente porque há a imperiosidade de exercer cautela diante de uma questão sensível e cujo óbice revela-se expresso no art. 14, §2º. A inadequação da aplicação da interpretação conforme, nesse caso, é cabal, porque há uma clara objeção na redação constitucional quanto à alistabilidade do *estrangeiro*, o que torna inquestionável a intenção do legislador de assim dispor sobre a temática.

Paulo Bonavides sintetizou esse pensamento ao discordar da interpretação conforme sob a seguinte assertiva: “(...) corre-se não raro com o emprego desse método o risco de transformar a interpretação da lei conforme a Constituição numa interpretação da Constituição conforme a lei (...)”⁷⁰⁷. É exatamente por causa da fragilidade que há na aplicação da interpretação conforme em debate, somada a temerária adoção de interpretação divergente a real intenção do legislador, a possibilidade de atuação do Poder Judiciário em desrespeito a função típica normativa do Poder Legislativo e às peculiaridades que permeiam a alistabilidade dos *estrangeiros* que tornam inadequada a utilização dessa via para a resolução da problemática exposta neste trabalho.

Essas considerações reforçam que, uma vez imprescindível a permissão jurídica da capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados e residentes no Brasil e incoerente que tal seja possibilitado por meio de interpretação conforme a Constituição, conclui-se pela promulgação de emenda constitucional como forma de reconhecer esse direito. A efetivação de emenda ao atual texto constitucional seria possível consoante alguns dos requisitos descritos no art. 60 da Lei Maior. Mas, por que desde 1988 essa *evolução* normativa não ocorreu?

Como visto, não se pode afirmar que o poder legislativo nacional, ao longo dos anos, foi inerte quanto a matéria⁷⁰⁸, tendo em vista que várias propostas de

⁷⁰⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 433.

⁷⁰⁸ Nesse ponto, com todas as vênias, discorda-se de Juliana Cleto em seu artigo intitulado “Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito

emenda à redação constitucional foram preconizadas para alterar o art. 14, §2º. De modo semelhante, seria incoerente tecer críticas em relação a atuação dos parlamentares ou das casas legislativas para expor qualquer defeito ou mora no tocante a efetiva promulgação de emenda constitucional sobre o tema. Afinal, trata-se de deliberações coletivas que são apresentadas e democraticamente discutidas, sem qualquer vinculação quanto ao resultado, bem como atendem ao procedimento regulamentado na norma originária e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Acredita-se, por outro lado, que a adequação normativa também está associada às demandas sociais que vão surgindo ou se intensificando com o decorrer do tempo, motivo pelo qual também se crê, de modo otimista, que os dados da imigração controlada no Brasil e a permanência deles no território tende a culminar na adoção de providências para a inclusão dos não naturalizados ao processo eleitoral (capacidade eleitoral ativa). Entretanto, não obstante tais considerações, é preciso reconhecer que há argumentações por parte de parcela conservadora da sociedade brasileira que, realmente, não concorda com o reconhecimento de certos direitos às pessoas não naturalizadas, ao que se inclui o direito de votar.

A respeito do assunto, Roger Zetter apontou que a insuficiente ou deficitária regulamentação acerca da política migratória ameaça o controle soberano das fronteiras nacionais, o acesso ao território, o que induz a adoção de medidas cada vez mais restritivas em relação à admissão de imigrantes nos territórios. Por isso, sustenta que, em havendo necessidade de mão de obra imigrante, implementam-se políticas de facilitação à entrada deles, e, quando, ao contrário, são compreendidos como ameaça econômica (o que flutua de acordo com as gestões políticas), instituem-se políticas de restrição às suas entradas⁷⁰⁹.

fundamental?”, quando asseverou que: “É nesse panorama que se questiona a posição do imigrante — se o cidadão brasileiro, que tem voz ativa politicamente, encontra obstáculos em sua representatividade, o estrangeiro enfrenta problemas maiores, pois não detém a possibilidade de votar nem se vê representado, seja porque a maior parte da classe parlamentar não demonstra preocupação às questões dos imigrantes, seja pela explícita inviabilidade do voto destes, salvo por meio da naturalização”. A pesquisa detida relativa às 12 propostas de emenda constitucional confeccionadas desde 1988 remontam a existência de atividade parlamentar sobre o assunto. (CLETO, Juliana. Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, 2015, p. 57-59, p. 62.)

⁷⁰⁹ ZETTER, Roger. *Protecting Forced Migrants: A state of the art report concepts, challenge and ways forward. Migration Reports. Bern: Swiss Federal Commission on Migration*, n. 40, 2014, p. 22-25.

Em primeiro lugar, entende-se pertinente citar particulares experiências vivenciadas desde o início da pesquisa sobre o tema, especificamente antes da matrícula no curso de doutorado. Ao longo dos últimos anos, tem-se feito perguntas informais a familiares, em espaços profissionais, docentes e colegas a respeito do tema, ao que, não raras vezes, foi respondido que imigrantes não devem gozar do direito de opinar em temáticas de alçada coletiva no Brasil. Quanto às justificativas, dentre as pessoas que sinalizaram esse pensamento, poucos souberam expor maiores argumentos, mas reafirmaram, em suma, que imigrantes não naturalizados não devem ter certos direitos no Brasil, incluindo o direito de escolher representantes políticos.

Malgrado a informalidade das conversas, chama-se atenção para o seguinte fato: a resistência. Embora a história brasileira seja marcada pela imigração – como visto no terceiro capítulo (4.3) –, é curioso o comportamento de parcela considerável da sociedade, com idades e capacidades econômicas diferentes, ao exporem desinteresse pelo tema ou pelo reconhecimento do direito de votar a esse público. Mais além, há muitas outras pessoas que, ao serem abordadas quanto ao assunto, demonstram não ter parado para refletir sobre a realidade silenciada desses imigrantes invisíveis no Brasil.

Victória Figueiredo Machado discorreu, em particular, sobre a presença de venezuelanos em Roraima/RR, em meados de 2017, e chamou a atenção para a reação de brasileiros que tratavam o fato como *crise*, e que mesmo diante de ações humanitárias (como a Operação de Acolhida de 2018)⁷¹⁰, manifestaram medo de uma invasão massiva de povos oriundos da Venezuela⁷¹¹. Assim como a autora, insta apontar que há diversos trabalhos que ilustram, de modo individualizado, o

⁷¹⁰ Para maiores informações, indica-se leitura: MACHADO, V. F. Entre hospitalidade e hostilidade: análise da “ontopolítica” brasileira no fluxo migratório venezuelano através da Operação Acolhida. **VI Seminário do NIEM: Políticas de migração e refúgio na América Latina**, Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2019/12/ENTRE-HOSPITALIDADE-E-HOSTILIDADE.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020; MACHADO, V. F. Quando a Estabilização do “Self” brasileiro depara-se com a delimitação do “Outro” venezuelano: análise da (In)segurança ontológica no fluxo migratório venezuelano. **7º Encontro de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2019b. Disponível em: <https://www.encontro2019.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoNDiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPljtzOjM6Ijk0MSI7fSI7czo5OiJoljtzOjMyOiJINzVINTBlZmJlZWQ2Zml3NzlhMzZhZWVhODlwOTI0MSI7fQ%3D%3D>. Acesso em: 20 maio 2020.

⁷¹¹ MACHADO, Victória Figueiredo. Vidas em movimento na fronteira Brasil-Venezuela: disputas entre acolhimento e controle. **TRAVESSIA** - Revista do Migrante, a. XXXIV, nº 90, p. 85-100, jan./abr., 2021, p. 87-89.

comportamento apático ou de aversão dos brasileiros em relação a permanência de imigrantes no território nacional⁷¹².

Em seguida, mister desvelar que um dos possíveis motivos ou alegações dos conservadoristas para manter a invisibilidade política dos imigrantes não naturalizados se volta para a manutenção da segurança e da soberania nacional. Veja-se, dos 12 países que são integrantes e associados do Mercosul, 9 já permitem que as pessoas não naturalizadas exerçam o direito político de votar. Trata-se de realidade objetiva e que, como visto, não é recente, denotando, pois, a falibilidade das alegações de afronta à soberania e segurança nacional.

Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru não dão quaisquer sinais de ameaça ou de violação de suas soberanias, nem mesmo da segurança em seus respectivos territórios por causa da possibilidade jurídica de imigrantes não naturalizados e residentes votarem nas eleições. Esses Estados mantiveram suas unidades, inclusive, observa-se a continuidade dos intensos fluxos migratórios nesses países, como demonstrado no capítulo inaugural deste trabalho. A figura nº 2, situada no primeiro capítulo, alude satisfatoriamente ao fluxo expressivo de migrantes nesses países, corroborando, pois, a tese de que não há óbice decorrente do reconhecimento de tal direito.

Inexistem sequer evidências referente a hipotética interferência de imigrantes no território nacional no que tange a questões de segurança e de soberania nacional, ainda mais no que diz respeito a prejuízos advindos do reconhecimento do direito objetivo que essas pessoas têm de escolher democrática e politicamente seus representantes. O que existe, em suma, são práticas de xenofobia e crimigração.

⁷¹² Inúmeros trabalhos com a intenção de reportar o comportamento negativo dos brasileiros frente a presença de imigrantes em solo nacional foram observados. Dentre eles, destacam-se: 1) MILESI, R.; COURY, P.; ROVERY, J. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Revista Aedos**, [S.l.], v. 10, n. 22, p. 53–70, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/83376>. Acesso em: 25 fev. 2023; 2) CRUZ NETO, Reinaldo Venâncio da. **No Brasil, xenofobia tem cor e alvo**: a realidade do deslocamento humano de haitianos ao Brasil, através do Estado do Acre, pós-catástrofe natural no Haiti em 2010. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017; 3) FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria de. Xeno-racismo ou xenofobia racializada? Problematizando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** 29 (63) Sep./Dec., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/WhQNMSS8L6RsKwVWkfR68tg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 jan. 2023; e 4) OLIVEIRA, Leila Maria de. **Imigrantes, xenofobia e racismo**: uma análise de conflitos em escolas municipais de São Paulo. 2019. 228 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

Detendo-se à crimigração, primeiramente, é interessante registrar a definição dada por Maria João Guia ao discorrer sobre “imigrantes e inimigos”, porque se coaduna justamente com o entendimento de Victória Figueiredo Machado quando aduziu que “o imigrante surge como ameaça a uma ‘identidade’, impondo-se pela oposição ao outro, e é apresentado como rival aos nativos desse país, não como elemento que pode vir fazer parte dessa sociedade”⁷¹³. Consoante as lições da autora, o fenômeno da crimigração revela a realidade de indivíduos que são punidos por serem imigrantes, e não por terem cometido determinado crime, fato que gera uma cadeia de segregação e induz, muitas vezes, o grupo de pessoas não nacionais ao cometimento efetivo de crimes⁷¹⁴.

Contrariando a lógica kantiana de que a paz está intrinsecamente associada a hospitalidade e ao direito de circulação de pessoas, o que inclui os *estrangeiros*⁷¹⁵, vê-se que comumente o povo brasileiro se destaca pela hospitalidade com que recebe pessoas originárias de outros Estados, mas nem sempre é assim. Jacques Derrida e Lévinas⁷¹⁶ retrataram a hospitalidade sob a ótica incondicional e descreveram que essa conduta não pode ser executada com restrições. Significa que não existe hospitalidade pela metade. Para eles, a hospitalidade carrega consigo atos de hostilidade, e acerca disso, explicou o sentido da palavra *hospitalidade*, quando detalhou que advém de *hostil*, ou seja, da ideia de que o outro pode ser hóspede ou inimigo.

Essas constatações permitem inferir um cenário de xenofobia⁷¹⁷, muito embora seja mais velada no discurso e mais aparente no comportamento dos brasileiros, mostra um país que ainda nutre o medo por aqueles que são considerados desconhecidos. As cotadas posturas dos brasileiros podem ser observadas em várias

⁷¹³ GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o direito penal do imigrante. **Revista Liberdades**, n. 11, set./dez., 2012, p. 07-09. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/redirecionalLeituraPDF/7332>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷¹⁴ GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o direito penal do imigrante. **Revista Liberdades**, n. 11, set./dez., 2012, p. 09-10. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/redirecionalLeituraPDF/7332>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷¹⁵ KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989, p. 42-43.

⁷¹⁶ DERRIDA, Jacques. **Adeus a Emmanuel Lévinas**. São Paulo: Perspectiva, 2013, p. 71-73.

⁷¹⁷ Conforme delimita o dicionário Aurélio, *xenofobia* significa “aversão a pessoas e coisas estrangeiras”. Para demonstrar um pouco mais sobre esse conceito, cita-se a definição dada por Thiago Pellegrini Valverde, para quem o exercício da xenofobia não está somente atrelado a aversão em relação ao *estrangeiro*, mas alude a restrição irrazoável do exercício de direitos humanos por parte de sujeitos que são prejudgados. (VALVERDE, Thiago Pellegrini. **Fontes do Direito, Hermenêutica e Tratados Internacionais de Direitos Humanos**. Uruguaiana: Conceito, 2011, p. 107-108.)

nuances, como a rejeição no acolhimento daqueles imigrantes que se encontram em periferias ou quanto a contratação de imigrantes em determinadas empresas, além das reações que são visualizadas nas pessoas em semáforos pedindo esmolas, em rodas de conversa, e ainda, na integração deles em eventos coletivos que poderiam auxiliar na integração social.

Caroline da Silva Camargo e Vania Beatriz Merlotti Herédia estudaram o preconceito como sinal de hostilidade nas relações travadas entre imigrantes em Caxias do Sul/RS e afirmaram que muito do comportamento hostil de brasileiros está relacionado a uma disputa de poder e de própria afirmação em relação ao território⁷¹⁸. A pandemia do Sars-coV-2 evidenciou essa conclusão ao mostrar que, no contexto de paralisação de muitas atividades econômicas, incontáveis demissões foram executadas e os grandes alvos da onda de corte de funcionários foram os trabalhadores imigrantes⁷¹⁹.

Evidenciou-se no capítulo inicial que, ainda que crescente a atratividade de imigrantes no Brasil, não integra o rol dos países com maior poder de atração para imigrantes, como Estados Unidos, Alemanha, Arábia Saudita, Rússia, Reino Unido e Irlanda do Norte. No entanto, a chegada de imigrantes no país demanda do Estado brasileiro a adoção de políticas públicas voltadas para o acolhimento eficaz desses seres humanos e a análise quantitativa de imigrantes é prescindível nesse caso⁷²⁰.

É preciso tratá-los dignamente e respeitar os direitos humanos, no caso, garantir-lhes o direito de deliberar por meio do voto na condução de decisões comunitárias, construção de políticas públicas, de projetos administrativos, entre outras medidas voltadas para a coletividade onde estão inseridos. Desta feita, acredita-se que o tratamento propício perpassa, invariavelmente, pela promulgação de emenda constitucional que supere a atual vedação constitucional e contemple o direito humano e político de eles voltarem nos pleitos eleitorais.

⁷¹⁸ CAMARGO; Caroline da Silva; HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. Preconceito como Sinal de Hostilidade nas Relações entre Imigrantes: o Caso de Caxias do Sul-RS, Brasil. **Rosa dos Ventos**, v. 10, n. 2, abr./jun., 2018, p. 342-344. ISSN: 2178-9061. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4735/473557641012/473557641012.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

⁷¹⁹ DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos; SILVA, Gutemberg de Vihena. **Imigrantes internacionais no Estado do Amapá**. Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil: resultados de pesquisa, p. 122-123. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁷²⁰ KOHATSU, Lineu Norio. Imigração, assimilação e xenofobia: algumas notas. **Cadernos CERU**, série 2, v. 30, n. 1 jun., 2019, p. 54-55. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/158699/153700>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Havendo respeitabilidade às legitimidades previstas no art. 60, incisos I, II e III, bem como observados os critérios circunstanciais definidos pela norma constitucional originária (já analisados) e procedimentais referentes ao curso da proposta da emenda constitucional após sua proposição, verifica-se que não há impedimento de ordem material acerca de seu conteúdo. Essa constatação é cristalina ao atentar-se para o fato de que a admissão do direito de votar desse público não configura qualquer violação aos limites materiais explícitos esmiuçados no §4º do art. 60 da Constituição Federal.

Em outras palavras, significa que essa medida não implicaria em abolição ou tendência de abolição da forma federativa do Estado, não afetaria o voto direto, secreto, universal e periódico, assim como não teria o condão de prejudicar a separação dos Poderes e sequer os direitos e as garantias individuais. Também é importante destacar que essa medida, ao ser eventualmente proposta ou até mesmo posta em prática, não atenta contra os limites materiais implícitos comentados alhures.

A medida, ao contrário, traria a consolidação do direito fundamental de esses sujeitos se inserirem politicamente e poderem expressar suas opiniões por meio dos votos nas urnas, notadamente com a escolha dos seus representantes, ainda que essa não seja a única forma de se manifestar. Mais que isso: a eventual promulgação desta emenda permitiria a real escuta dos inúmeros imigrantes – como demonstrado – que gostariam de opinar quanto ao cenário político brasileiro e ter representantes aptos a defenderem seus interesses e suas ideologias.

Como visto, esse avanço normativo permitiria ao Brasil, antes de mais nada, agir de modo condizente com os compromissos internacionais assumidos, em particular, com a Convenção Americana de Direitos Humanos, ao assentir, sobretudo, que o reconhecimento de direitos independe da nacionalidade. Oportuno seria, nesse viés, demonstrar a coerência jurídica pátria em relação à interpretação dada pela Corte IDH diante dos julgados proferidos e dos valores solidificados por meio do Pacto de San José da Costa Rica, respeitando, inclusive, a força normativa da jurisprudência para com os países que assinaram a citada Convenção.

Aliado a isso, seria bastante positivo para o ordenamento jurídico – para não dizer efetivamente coerente juridicamente - alinhar seus dispositivos constitucionais de igualdade, dignidade da pessoa humana, democracia e busca pelo bem de todos com a confirmação de que esses sujeitos têm o direito de exprimir suas preferências políticas e opiniões quanto a decisões de ordem coletiva diante do meio onde vivem

e desenvolvem suas relações sociais. Urge apontar que a deliberação traria um pouco mais da humanização defendida pela Lei de Migração, consagrando, dessa forma, seus princípios humanizantes.

Outrossim, cabe indicar que essa providência iria ao encontro do que já é assente em diversos países, incluindo aqueles que integram o Mercosul, no sentido de compreender o encurtamento das distâncias, as transformações acerca do conceito de fronteiras e a consagração do direito humano de votar a pessoas que não tenham adquirido a nacionalidade brasileira.

É possível que uma das inquietações que o(a) leitor(a) esteja se fazendo nesse momento seja quanto ao critério residencial que, ao longo desse estudo, foi bastante pontuado, e apesar disso, comentou-se apenas brevemente sobre a plausibilidade de sua exigência no capítulo três, sem mais delongas. Aguardou-se até esse momento para tratar da temática do critério domiciliar dos imigrantes não naturalizados e *insertos* no Brasil para explicar melhor esse ponto à luz da proposta de consolidação jurídica do direito político de esses indivíduos votarem nas eleições.

Como visto, com relação aos Estados individualmente analisados e que compõem o Mercosul (integrantes e associados), isto é, 12, apenas 3 não admitem o direito político de pessoas não naturalizadas votarem (Brasil, Guiana e Suriname). Dos 9 países que admitem tal direito (Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru), todos exigem dos eleitores certo lapso temporal de residência fixa no território. O critério temporal varia de 3 a 5 anos de residência, mas qual razão para esse requisito?

Em que pese as pesquisas realizadas no afã de compreender o porquê de os ordenamentos jurídicos desses países preverem prazos domiciliares para a concessão do direito de imigrantes não naturalizados votarem e o motivo que justifique o período assinalado em suas normas (constitucionais e infraconstitucionais), não houve êxito. Na medida em que se exige o cumprimento de determinado requisito temporal no território, deduz-se que, em primeiro lugar, se trate de imigrante regular (o que pode, de certa forma, estimular a regularização deles) e, em segundo, que no ato de comprovação seja entregue documento que permita ao Estado ter ciência do quantitativo de pessoas não naturalizadas (ainda que existam outros meios oficiais), dos dados atualizados sobre onde moram e demais informações cadastrais que podem ser solicitadas na ocasião.

Entende-se coerente que os Estados exerçam esse controle sobre a quantidade de imigrantes que não se naturalizaram e almejam comparecer nas urnas eleitorais. Não por uma questão de controle eventualmente pejorativo, mas por entender que saber o número de indivíduos nessa situação e que têm interesse de fazer parte do eleitorado nacional muito traduz sobre as intenções deles.

Isso porque, naturalmente, há imigrantes que residem no Brasil e pretendem deixá-lo (seja para seu país de origem ou outro); existem aqueles que simplesmente podem não ter o interesse em participar das eleições, enquanto ocorrem outros - como visto no início do quinto capítulo, em relação ao Brasil - que julgam necessário e imprescindível participar das decisões coletivas do território onde estão inseridos. Aliás, importa realçar que, quando se exige a fixação no território como requisito, permite-se não apenas a formação de um *censo*, mas a compilação de informações aptas a auxiliar na análise do perfil de imigrantes que estão no país, especialmente quanto a características como número eventual de votantes (comparando-se esses dados a informações de outros sistemas oficiais), atualização cadastral sobre a moradia deles e deduções a respeito de suas projeções no território.

No capítulo inaugural, mencionou-se sobre dificuldades severas enfrentadas na seara das migrações no tocante ao acesso de informações estatísticas, particularmente quanto aos imigrantes, incluindo dados pertinentes ao Brasil. A exigência do critério residencial, com efeito, pode ser considerada mais uma ferramenta administrativa para reforçar o acervo de informações oficiais do Estado e inclusive servir como base para supostas políticas públicas a serem desenvolvidas.

Outrossim, compreende-se que o Estado tem, também, o direito de saber quem são os votantes e seus respectivos quantitativos, até mesmo sob o ponto de vista de organização do sistema eleitoral. Na prática, é preciso quantificar os eleitores para separá-los em zonas, seções, incluí-los em livros físicos de registro (como ocorre naturalmente nas eleições brasileiras), organizar os locais de votação e número de urnas eletrônicas, assim como demais formalidades inerentes ao processo eleitoral.

Não se pode olvidar que, no momento em que se exige o lapso temporal do indivíduo na situação em tela, faz-se a análise, também, do vínculo subjetivo que ele nutre com o Estado onde está residindo, o seu interesse pelas temáticas de alçada coletiva, seus anseios e suas projeções nesse local. Conecta-se esse argumento a outro que foi oportunamente inserido na fundamentação deste trabalho sobre a ótica de que, com a votação, permite-se não apenas avaliar os candidatos eleitos, mas,

acima disso, pode-se traçar perfil do eleitor, o que inclui, notadamente, os possíveis eleitores imigrantes não naturalizados. É exatamente esse interesse que foi possível comprovar por meio da menção, no começo do presente capítulo, com o relato dos imigrantes que desejam participar ativamente de assuntos políticos e coletivos por meio das urnas.

A análise acerca desse ponto, precisamente, permite inferir que a definição do critério temporal de residência em relação aos imigrantes não naturalizados deve levar em consideração se o legislador constituinte julga coerente e oportuno exigir tal requisito, e se a resposta for positiva, qual seria seu entendimento acerca do que seria razoável dispor em norma. Nesse ponto, cabe frisar que, das 12 propostas de emendas constitucionais elaboradas pelo poder legislativo nacional, 50% delas não previu o debatido critério temporal residencial (PECs nº 61/1999, 371/2001, 33/2002, 14/2007, 25/2012 e 9/2019), ao passo que os outros 50% exigiram o lapso temporal como base em suas propostas.

Das propostas de emendas constitucionais que contaram com a exigência de residência regular dentro de um lapso temporal, 5 delas contiveram como requisito a comprovação de que o imigrante não naturalizado deveria possuir domicílio em território brasileiro há 5 anos (PECs nº 401/2005, 88/2007, 119/2011, 380/2017 e 386/2017), e apenas 1 proposta considerou 4 anos como o devido para que o imigrante não naturalizado pudesse votar (PEC nº 347/2013). Dentre as propostas de emendas constitucionais acerca da matéria, 5 estão em trâmite (nº 371/2001, 401/2005, 119/2011, 347/2013 e 386/2017), e todas elas exigem o critério temporal ora discutido de 5 anos, à exceção da PEC nº 347/2013, que prevê o voto para o imigrante não naturalizado e domiciliado há pelo menos 4 anos.

Não obstante as considerações apresentadas em defesa da exigência de requisito mínimo a ser comprovado pelo imigrante não naturalizado para que possa exercer o direito da capacidade eleitoral ativa, metade das propostas legislativas mencionadas não previram esse requisito, denotando, também, que essas motivações possivelmente não foram levadas em consideração ou consideradas como elementares pelos parlamentares. Infelizmente, não houve êxito também quanto à obtenção de justificativas para embasar a escolha do lapso temporal (ou a ausência dele) nas propostas legislativas citadas.

Não se pode olvidar que, no momento em que se exige o lapso temporal do indivíduo na situação em tela, faz-se a análise, também, do vínculo subjetivo que ele

nutre com o Estado onde está residindo, o seu interesse pelas temáticas de alçada coletiva, seus anseios e suas projeções nesse local. As pessoas que foram entrevistadas, conforme relatado no início deste capítulo, manifestaram suas intenções de permanecer no território brasileiro, de manter-se atentas no que concerne aos assuntos de temática coletiva e de demonstrarem seus anseios por meio do exercício do voto.

Propositalmente, deixou-se para última análise o espectro de abrangência em relação ao voto, isto é, se seria plausível o reconhecimento do direito político de votar a imigrantes não naturalizados e residentes regularmente no país a nível municipal, estadual ou nacional. No capítulo terceiro, observou-se que, dentre os 9 países que permitem o acesso ao voto por parte desse grupo de pessoas, 2 entendem que o voto dos imigrantes se estende às alçadas municipais, regionais e nacional (Uruguai e Equador); a Venezuela estende o voto apenas nos âmbitos municipal e regional, e os demais Estados (Argentina, Paraguai, Bolívia, Chile, Colômbia e Peru) cujos ordenamentos jurídicos restringem o direito de votar apenas ao nível municipal.

É importante consignar que o modelo histórico de federalismo oriundo da experiência norte-americana reconhece as autonomias dos Estados membros que se unem em torno de uma figura central, União⁷²¹. No entanto, as concepções de modelos federalistas avançaram ao longo dos anos, e principalmente no Brasil, há que se destacar o papel dos municípios, cujo protagonismo foi previsto na Constituição Federal de 1988, oportunidade em que se tornou primeira forma de união federativa contemporânea em que os municípios são compreendidos como entes federativos, razão pela qual se igualam aos Estados, Distrito Federal e União⁷²².

No tocante às 12 propostas de emendas constitucionais já apresentadas por parlamentares, vê-se que 5 não definem explicitamente em qual seara o voto seria concedido, mas a redação das tramitações e justificativas sugerem que se tratem de propostas voltadas para permitir o voto em todos os níveis. Não se pode olvidar, por oportuno, que considerando as premissas do processo democrático e eleitoral brasileiro, é natural que se não há diferenciação em relação ao direito de votar em qualquer nível, tem-se, então, a permissibilidade do voto para todos os níveis. Em

⁷²¹ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 847.

⁷²² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 314.

contrapartida, as outras 7 propostas de emendas constitucionais sugerem a permissão da capacidade eleitoral ativa apenas no âmbito municipal (PECs nº 61/1999, 371/2001, 33/2002, 14/2007, 119/2011, 25/2012 e 9/2019).

Em relação às 5 propostas de emendas constitucionais que estão em trâmite (nº 371/2001, 401/2005, 119/2011, 347/2013 e 386/2017), a PEC nº 371/2001 e 119/2011 voltam-se para o direito de os imigrantes não naturalizados votarem nas eleições locais. As demais PECs nº 401/2005, 347/2013 e 386/2017 foram redigidas de modo a propor a capacidade eleitoral ativa em todos os níveis.

A PEC nº 401/2005 prevê a alteração da redação do parágrafo segundo do art. 14 da Constituição Federal para que *estrangeiros* residentes no país possam ser alistáveis, desde que residam no território por pelo menos 5 anos. Desse modo, vê-se que não há vedação ou restrição quanto ao espectro de abrangência do voto, nem mesmo na exposição de motivos relativa a tal proposta. A PEC nº 347/2013, em seu turno, dispôs de modo bastante semelhante, particularizando-se por prever apenas que esse tempo de residência no Brasil seja ao menos de 4 anos. Essa proposta de emenda constitucional defendeu a alistabilidade sem restrição quanto ao âmbito de abrangência.

A PEC nº 386/2017, por fim, deixou clara a proposta de que *estrangeiros* residentes há pelo menos 5 anos devem ter direito à alistabilidade eleitoral, mais uma vez, sem qualquer óbice ao voto nas três esferas (municipal, estadual e nacional). Desta feita, tem-se como compreensível que tais propostas visam o reconhecimento do direito ao voto por parte de imigrantes não naturalizados independente da seara, sendo condizente com o real direito que possuem de escolher politicamente seus representantes.

Sabe-se que, dentre os inúmeros motivos elencados em favor do reconhecimento da capacidade eleitoral ativa dos imigrantes não naturalizados e domiciliados no Brasil, foi destacada a representatividade política. É cediço que uma vez invisíveis no que toca à participação política nas urnas, não há como assegurar representatividade política e ideológica desses indivíduos nos poderes executivo e legislativo nacional.

Como reconhece José Jairo Gomes, a política diz respeito a tudo que pertence ao coletivo⁷²³ e, por consequência lógica, perpetuar a exclusão de imigrantes significa

⁷²³ GOMES, José Jairo. Direitos políticos. **Revista Brasileira de estudos Políticos**, Belo Horizonte,

congelar os direitos políticos e seguir com a falsa percepção de que estes direitos são universais. O voto, pois, consiste na materialização da liberdade de pensamento e de expressão, além da concretização do sufrágio universal.

Relembra-se, por oportuno, a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH), de 1948, em que o art. XXI deixou firme, no terceiro item, “que a vontade do povo será a base da autoridade do governo”, bem como que “esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto”⁷²⁴. Ora, o direito internacional chancelou a vontade popular enquanto direito basilar do governo. Mas, quem seria o *povo*?

Interessante a definição de Rousseau de que o povo é quem legitima o Estado⁷²⁵, e de fato é. Concorde-se com Victor Bacelete Miranda, quando expõe sua visão de que o povo, propriamente dito, constitui o conjunto de pessoas que compõe a mesma região ou Estado e que promovem o desenvolvimento daquele espaço⁷²⁶, o que, invariavelmente redundará na ilação lógica de que os imigrantes (todos eles) fazem parte do seio social e devem ser integrados à sociedade.

Na obra “Leviatã”, de Thomas Hobbes, debate-se acerca da representação política com afincamento e, a partir das proposições apresentadas, apreende-se, de forma bem simples, que a representação permite a legitimação de um terceiro para atuar de outrem em nome dos outros. Na prática, o(a) escolhido(a) possuirá poderes para agir de acordo com suas concepções, mas dentro das expectativas que as pessoas que lhe concederam legitimidade anseiam (o que nem sempre acontece).

É certo que a atualidade vivencia o que autores como Bernard Manin defende como crise da representatividade política⁷²⁷, haja vista o distanciamento tênue que

n. 100, p. 103-130, jan./jun., 2010, p. 105.

⁷²⁴ DUDH. XXI. “1. todo homem tem o direito de tomar posse no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. todo homem tem igual direito de acesso ao serviço público de seu país. 3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade do voto”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.)

⁷²⁵ ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014.

⁷²⁶ MIRANDA, Victor Bacelete. Todo o poder emana do povo, mas qual povo? **Revista Direito UNIFACS**, n. 181, p. 01-10, 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/3692/2598>. Acesso em: 03 jan. 2023.

⁷²⁷ Para maiores informações acerca desse assunto, indica-se a leitura da obra: MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, out., 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf.

existe entre os eleitores e os eleitos. Para essa corrente ideológica, vige a fragilização das relações representativas, porque uma vez distanciados esses atores, há recorrente quebra de expectativas do eleitorado, pois grande parte das deliberações e dos posicionamentos dos seus representantes divergem das ideologias propagadas nos atos que antecederam as campanhas eleitorais.

Convida-se, mais uma vez, à reflexão: se há a suposição ou a crença da crise da representatividade dentro da relação travada entre eleitores e eleitos, imagina-se a situação de pessoas que são vulneráveis e que sequer possuem essa relação. As construções teóricas postas evidenciam que democracia está assentada constitucionalmente no sufrágio universal e, em perspectiva prática, no esquecimento de parcela substantiva da sociedade, a saber, os imigrantes não naturalizados.

O sistema eleitoral brasileiro propicia a escolha de representantes políticos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, relativamente às alçadas dos entes federativos municipal, estadual (e do Distrito Federal) e nacional. Em termos mais simplórios, é assegurar que o indivíduo alistável poderá escolher quem irá representá-lo enquanto prefeito, governador, presidente da república, além dos vereadores, deputados estaduais, federais e senadores.

As finalidades constitucionais dos Poderes Executivo e Legislativo são distintas, assim como os postos representativos mencionados também têm incumbências legais próprias às representações que exercem. Essa assertiva está posta no art. 2º da Constituição Federal, o qual preconiza a independência dos três poderes, ainda que harmônicos.

Outrossim, o Título III da Constituição Federal de 1988 dedicou-se a Organização do Estado e a individualização, por intermédio de capítulos, às atribuições detalhadas dos entes federativos (à exceção dos Estados, que possuem competência residual e diluída na norma constitucional originária). Vê-se, de maneira objetiva, que a intenção do legislador constituinte foi instituir separadamente as incumbências dos entes públicos, os quais, por consequência, serão titularizados por representantes políticos eleitos e atribuições próprias sedimentadas por força da Constituição Federal.

De modo semelhante, o Título IV estrutura a Organização dos Poderes de modo a delimitar o funcionamento, as características e as atribuições dos Poderes Legislativo e Executivo, incluindo as funções dos representantes políticos que conduzem o funcionamento desses poderes. Os deputados e os senadores estão

amparados nos arts. 53 ao 56 (Seção V), assim como peculiaridades relacionadas às suas atividades estão abarcadas, por exemplo, nos arts. 57 e 58 (Seção VI) da CF/88. O Capítulo II da norma constitucional, por sua vez, dispõe sobre o Poder Executivo, notadamente quanto ao presidente da república e o vice-presidente da república, suas atividades e responsabilidades.

Significa que a redação constitucional é clara de que os cargos de que são titulares os representantes políticos dos Poderes Executivo e Legislativo têm importância imperativa para a sociedade e, particularmente, para o indivíduo. Atente-se para o fato de que não se trata de defender que os cargos de representação política devem ser escolhidos por cidadãos, pois essa ideia reflete ao – ainda – presente retrógrado que fulmina direitos fundamentais (como o voto) de contingente relevante de pessoas por condicionar a cidadania à nacionalidade.

Acredita-se, portanto, que não faz sentido reconhecer o direito político de imigrantes não naturalizados apenas nos âmbitos estadual e/ou municipal, uma vez que o ser humano é titular de direitos humanos e fundamentais nos quais se insere o direito político de votar e de escolher seus representantes políticos, cada um deles com suas obrigações e nas suas respectivas esferas de atuação. É dizer, ainda, com todo respeito, que mesmo que seja uma prática posta em experiência (como se viu na argumentação da PEC nº 33/2002) e mesmo que signifique avanço, consolida a perpetuação da segregação do direito político desses sujeitos escolherem seus representantes nos demais níveis.

Deduz-se que a possibilidade jurídica do voto desse grupo ser factível nos âmbitos municipal (principalmente) e estadual pode decorrer do fato de que essas esferas estão realmente mais próximas desses sujeitos. No entanto, em parâmetros objetivos e tendo-se como baliza a norma constitucional originária, não é crível assentir que seja concedido o direito ao voto apenas em determinada alçada e se mantenha a privação de direitos políticos nas demais instâncias. Admite-se, então, como coerente juridicamente e em consonância com a tutela dos direitos discutidos ao longo do trabalho que haja a consolidação jurídica da capacidade eleitoral ativa de imigrantes nas searas municipal, estadual e federal.

Sendo assim, sob a perspectiva do constitucionalismo brasileiro, contemporâneo, é inegável que os municípios se equiparam aos estados, ao Distrito Federal e a União, enquanto entes federativos, ou seja, assumem responsabilidades

em nível constitucional⁷²⁸. Por conseguinte, qualquer diferenciação relacionada à capacidade eleitoral ativa de *estrangeiros* que restrinjam as esferas precisariam ser justificadas sob pena de violação aos direitos humanos.

O ordenamento jurídico brasileiro não limita o exercício da capacidade eleitoral ativa de maneira diversa para os entes federados, de modo que o eleitor apto a votar no nível municipal, também possui aptidão para votar no nível estadual/distrital e federal. Neste sentido, não se vislumbra razão para que se imponha alguma limitação ao exercício do direito de votar por *estrangeiros* que não tenham sido feitas também aos naturais, considerando o articulado já feito até o presente momento.

Diante do exposto, volvendo-se às constatações desse último capítulo, quais sejam: 1) a existência de 4 PECs em tramitação; 2) da proposta de emenda constitucional como meio juridicamente adequado para sanar a celeuma constitucional do art. 14, § 2º; 3) da plausibilidade da concessão do direito ao voto aos imigrantes residentes por determinado período no Brasil (sem especificação de tempo); e 4) de modo integral (esferas municipal, estadual e federal), julga-se apropriado rever as características das PECs atualmente em tramitação para avaliar a coerência jurídica delas consoante estudos apresentados.

Tabela 9 - Propostas de Emenda Constitucionais em tramitação relativas à capacidade eleitoral ativa dos imigrantes não naturalizados.

Nº	Proposta de Emenda Constitucional	Fundamentos	Parecer	Situação
1	PEC nº 371/2001 EMENTA: Dá nova redação ao §2 do art. 14 da Constituição Federal. Nova redação: “Os estrangeiros residentes no país são alistáveis, mas só têm	- Aplicação do Princípio Democrático; - Necessidade de promover a inclusão de todos em relação às decisões de alçada coletiva e evitar discriminações;	- Parecer não visualizado, devido a ausência de documentos anexos ao processo de tramitação dessa PEC.	EM TRAMITAÇÃO.

⁷²⁸ COSTA, Jorge Heleno; VIEIRA, Lucas Augusto Tomé Kanno. O município brasileiro: aspectos históricos sobre sua formação até o reconhecimento como ente federado. *In: Revista Brasileira de História do Direito*, v. 8 n. 2, p. 41 – 55, jul./dez., 2022. e-ISSN: 2526-009X.

	direito de voto nas eleições municipais”; → Ausência de definição de critério temporal quanto a fixação de residência; → Abrangência: Municipal.	- Não há violação ou risco à soberania nacional.		
2	PEC nº 401/2005 EMENTA: Altera a redação do § 2º do art. 14 da Constituição Federal para permitir a alistabilidade dos <i>estrangeiros</i> residentes em território brasileiro por mais de 5 anos e legalmente regularizados; Nova redação: “Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de cinco anos e legalmente regularizados”; → Estabelece critério residencial de 5 anos; → Abrangência: Não definida.	- Migração internacional; - Importância do sufrágio e de coibir a violação da democracia, cidadania e instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos; - Brasil como um país de imigrantes; - Reconhecimento de que o voto é um clamor dos imigrantes não naturalizados.	- A proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, mas foi devolvida sem manifestação.	EM TRAMITAÇÃO.
3	PEC nº 119/2011			

	EMENTA: Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de <i>estrangeiro</i> domiciliado no Brasil nas eleições municipais; Nova redação: “Art. 14. (...) §1º: II – d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, desde que residam no País há mais de cinco anos. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório. § 3º I – a nacionalidade brasileira, ou no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez anos”; Apensada à PEC nº 347/2013 e 386/2017; → Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Municipal.	- Ausência de violação ou ameaça à soberania nacional; - O vínculo construído pelos imigrantes não naturalizados residentes demonstra o vínculo que têm com o território; - Remodelações conceituais acerca da nacionalidade e da cidadania; - Experiências internacionais que indicam diversos outros países que permitem o voto por parte das pessoas que não detêm a nacionalidade do Estado onde estão residindo há certo tempo; - Experiência da cidadania supranacional da União Europeia.	- Parecer favorável à PEC nº 119/2011.	EM TRAMITAÇÃO.
4	PEC nº 347/2013 EMENTA: Altera a redação do §2º do art. 14 da Constituição Federal.	- Necessidade de conferir tratamento igualitário às pessoas, o que inclui os	- Parecer não visualizado.	EM TRAMITAÇÃO.

	Nova redação: “Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados”; Apensada às PECs nº 119/2011 e 386/2017; → Estabelece critério residencial de mais de 4 anos; → Abrangência: Não definida.	não naturalizados e insertos no território nacional; - Recebimento expressivo de imigrantes da África e da América Latina; - Intuito de dar concretude ao art. 4º da CF/88.		
5	PEC nº 386/2017 EMENTA: Dá nova redação ao §2º do art. 14 da Constituição Federal para permitir que <i>estrangeiros</i> que residam há mais de 5 anos legalmente no território nacional possam votar; Nova redação: “Art. 14. (...) §2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período militar obrigatório, e os estrangeiros, salvo aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de cinco anos”;	- Direito de votar por parte dos imigrantes não naturalizados e residentes regulares em solo brasileiro; - Direito de pertencimento e acesso à comunidade em que estão integrados por meio do voto; - Lapso temporal em que os imigrantes não naturalizados estão silenciados e sem direito de exprimir suas opiniões políticas.	- Sem registro de parecer emitido.	EM TRAMITAÇÃO.

	Apensada à PEC nº 347/2013; → Estabelece critério residencial de mais de 5 anos; → Abrangência: Não definida.			

Fonte: A autora, 2022.

As propostas de emendas constitucionais que estão em tramitação são bastante semelhantes, à exceção das PECs nº 371/2001 e 119/2011, que, como visto anteriormente, versam a respeito da alistabilidade de *estrangeiros* apenas no nível municipal. As demais PECs nº 401/2005, 347/2013 e 386/2017 sustentam a possibilidade da alistabilidade deles de forma abrangente, nos níveis municipal, estadual e federal, e, por essa razão, entende-se como juridicamente coerentes essas propostas.

A divergência entre elas repousa apenas no que se refere ao lapso temporal exigido para que o imigrante resida no território brasileiro, uma vez que a PEC nº 347/2013 requereu apenas 4 anos, e as demais (PECs nº 401/2005, 119/2011 e 386/2017) defenderam a alistabilidade desde que o imigrante esteja domiciliado há pelo menos 5 anos no Brasil. Reitera-se que, apesar da utilidade da exigência do critério domiciliar, a aferição do tempo devido deve ficar sob a inteligência dos legisladores e respectivas análises de viabilidade e coerência relativamente a esse aspecto, inclusive por se verificar que a diferença de lapso temporal não é tão significativa, ou seja, quaisquer dos prazos estabelecidos estaria em consonância com a salvaguarda dos direitos humanos dos ditos *estrangeiros*.

Perante o exposto, considera-se admissível juridicamente e enquanto proteção dos direitos humanos e fundamentais o êxito de qualquer das PECs nº 401/2005, 347/2013, e 386/2017, dado o intuito primordial de eliminar do ordenamento jurídico pátrio a vedação constitucional quanto à não alistabilidade de *estrangeiros* e de promover o fortalecimento da cidadania dessas pessoas no que toca ao tema debatido. Realça-se que a criação de outra eventual proposta de emenda

constitucional com conteúdo semelhante e desde que orientada no princípio democrático e na primazia da tutela dos direitos humanos pode e deve ser promulgada. Não há qualquer apego às 3 propostas de emendas constitucionais citadas, mas apenas propôs-se a análise e a indicação delas por estarem em curso legislativo e por não restringirem o direito ao voto pelos imigrantes não naturalizados apenas ao âmbito municipal, como as outras duas PECs que também estão em tramitação a respeito deste assunto delimitam.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A defesa da capacidade eleitoral ativa para imigrantes não naturalizados e residentes no Brasil perpassa pela análise de diversas nuances, desde a observação dos intensos fluxos migratórios à compreensão de como outros ordenamentos jurídicos estão lidando com a matéria, analisando o instituto da cidadania e chegando à avaliação da problemática da impossibilidade de os imigrantes que não tenham se naturalizado exercerem o direito político de votar no Brasil.

Não há dúvidas de que foi um trabalho de grande extensão e cujas análises levaram em consideração, necessariamente, o direito internacional e a primazia da tutela dos direitos humanos. Observar o contingente expressivo de imigrantes em solo brasileiro incitou refletir acerca de suas vulnerabilidades e, em particular, sobre os seus respectivos direitos políticos. Constatou-se que, realmente, esses indivíduos têm o direito de exercer alguns direitos políticos no Brasil, mas a inquietação central responsável pelo desenvolvimento da pesquisa foi justamente a vedação constitucional quanto ao alistamento eleitoral deles e a consequente impossibilidade de escolherem seus representantes políticos (e, conseqüentemente, de exprimirem suas manifestações ideológicas e projeções sociais nas urnas).

Em uma ordem jurídica em que o princípio democrático é de suma importância, somada a verificação de que, uma vez não alistáveis, não manifestam suas pretensões políticas via voto, tem-se equação cujo resultado matemático não poderia ser outro: a contraditória privação do exercício de direitos políticos (em relação ao voto) e a invisibilidade dessas pessoas no território. Torna-se salutar refletir que as migrações podem ser voluntárias ou forçadas, e independente da modalidade,

presume-se a existência de dificuldades ordinárias associadas ao processo de mobilidade, ou, além dela, o cenário de supressão de direitos humanos que ensejou a migração.

Depreendeu-se que, de todas as formas, o sujeito estará em local diverso do seu de origem e, uma vez estabelecido no território receptor, tende a nutrir anseios de melhorias de vida e oportunidade, o que favorece a interpretação de que há propensão ao interesse de participar ativamente da política, incluindo o direito de votar nas eleições. Fato é que se trata de um ser humano, com pretensões e opiniões particulares e que, diante da objeção expressa da norma constitucional originária, estão ocultos como se não existissem no que toca ao aspecto trabalhado: o voto.

Somadas a tais ponderações, refletiu-se sobre o comportamento de outros ordenamentos jurídicos a respeito do tema - em particular, dos países que integram o Mercosul como membros e associados - com a finalidade de averiguar o modo como dispõem juridicamente acerca da matéria. A partir dessa perspectiva, fez-se pesquisa individual das normas constitucionais e infraconstitucionais de 12 países (Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, e posteriormente Brasil), haja vista a pretensão de entender como dispunham acerca do tema.

Considerando que a realidade migratória - aliás, como demonstrado -, expressa-se em todo o Planeta Terra, surgiram dúvidas sobre como essa questão é avaliada em outras localidades, quais seriam as incongruências eventualmente existentes em relação aos conceitos de cidadania e de nacionalidade e o modo com demais ordenamentos jurídicos tratam da matéria. Em perspectiva planetária, coube também associar a citada análise à averiguação de instrumentos internacionais de singular importância (como a Convenção Americana de Direitos Humanos) e, no caso, àqueles que contaram com a aderência do Brasil. O estudo conjunto confirmou que é necessário compatibilizar a tutela de direitos humanos e a Constituição Federal no que tange ao direito político de votar de imigrantes no Brasil.

Considerando-se as estruturas organizacionais e administrativas nacionais, também se questionou sobre supostas iniciativas legislativas que pudessem ter debatido o tema, bem como os seus desdobramentos. O debate foi instigado pela busca da solução jurídica mais plausível para o ordenamento jurídico pátrio e as especificidades a serem levadas em consideração nesse processo, como o espectro

de abrangência do voto (municipal, estadual e nacional) e a necessidade ou não de exigência de tempo mínimo do imigrante no território brasileiro.

O Estado Social Democrático brasileiro, alicerçado em premissas de proteção aos direitos fundamentais - e ancorado nos compromissos internacionais firmados em prol da proteção de direitos humanos -, mostrou-se controverso diante do texto legal contido no art. 14, §2º. Em uma contemporaneidade pautada na mobilidade humana e na progressão dos deslocamentos, não há que se falar em ordenamento jurídico que condicione a fruição de direitos (quaisquer que sejam) à naturalização.

A indissociabilidade entre os institutos de cidadania e naturalização, pois, não condiz com a atualidade. Por isso, estudou-se o arcabouço estatístico dos fluxos migratórios, a compreensão normativa de outros Estados relativamente à matéria e avaliou-se a base teórica da cidadania para esmiuçar, pormenorizadamente, a situação jurídica do Brasil quanto ao assunto, visando, então, apresentar possível solução jurídica.

A conjugação da pesquisa aplicada, da abordagem qualitativa e do levantamento estatístico e bibliográfico foram elementares para os resultados então delimitados. Nesse mister, importa reconhecer que a utilização do método histórico e comparativo também foi crucial para o curso deste trabalho, uma vez que, a partir de suas aplicações, foi possível acompanhar ordenamentos jurídicos de outros Estados, e com isso, avaliar melhorias relativamente à norma constitucional originária no Brasil quanto à alistabilidade de *estrangeiros*.

Importa enaltecer que o uso do método histórico foi igualmente salutar para acompanhar a evolução das sociedades e compreender que a sociedade contemporânea apresenta necessidades que incitam, invariavelmente, a concretude de direitos humanos e, em particular, políticos (o que inclui a perspectiva do voto para minorias e vulneráveis). De forma similar, louva-se o apoio teórico dos instrumentos internacionais correlatos aos temas debatidos, assim como aos julgamentos proferidos pela Corte IDH, com ênfase para os casos que se debruçaram acerca de direitos políticos (ainda que genericamente, “Yatama vs. Nicarágua” e “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”), assim como ao estudo de julgados do Supremo Tribunal Federal que, ao longo do trabalho, foram utilizados para subsidiar as soluções jurídicas ventiladas.

A apresentação de dados relativos aos fluxos migratórios foi determinante para constatar a tendência migratória no planeta. As contribuições de T. H. Marshal e

Benito Aláez Corral devem ser sobrelevadas nessa oportunidade, haja vista terem contribuído significativamente para a assimilação dos citados novos anseios sociais e o amadurecimento do conceito de cidadania. Acrescenta-se os ensinamentos de outros autores, como Hannah Arendt, Aristóteles, Jürgen Habermas, Liszt Vieira, Giuliana Redin, que foram, analogamente, imprescindíveis para o adensamento do conteúdo e formulação do arcabouço teórico.

Tecidas todas essas considerações, torna-se salutar observar a construção realizada ao longo dos capítulos da presente tese. Por conseguinte, aponta-se que o segundo capítulo foi construído com a intenção de apresentar os fluxos migratórios na contemporaneidade, nos âmbitos planetário, latino-americano e no Brasil, levando-se em consideração as informações relativas ao período de excepcionalidade sanitária causada pela pandemia do coronavírus e das medidas restritivas de circulação. A pretensão consistiu em comprovar o vultoso índice de pessoas em trânsito e a tendência crescente de que esses deslocamentos continuem acontecendo, também em escala planetária.

Dessa maneira, foi possível reportar que, conforme estudo feito pelo *Global Migration Indicators* no ano de 2018 e publicado em 2021, havia 258 milhões de migrantes internacionais em trânsito no globo terrestre. O objetivo de trazer essa reflexão em termos de expressivo quantitativo de deslocamentos humanos foi atingido, complementarmente, quando o Portal de Dados, através de informações apuradas pelo *Department of Economic and Social Affairs - United Nations* (ONU DAES, 2020), indicou que, do total de 7,8 bilhões de pessoas no Planeta Terra (à época), 280,6 milhões de pessoas estavam em trânsito.

Adiciona-se que, nesse capítulo, foram abordados os índices numéricos referentes aos imigrantes no Brasil, tanto em época antes à pandemia do coronavírus, quanto ao processo gradual de retomada dessas estimativas. Rememora-se o dado segundo o qual, em 2018, houve o registro 492,7 mil imigrantes de longo termo, e em 2019, houve um aumento de 167.649 sujeitos vivendo no território nacional por mais de 1 ano.

Não há indicativos de involução no tocante à mobilidade humana, bem como registra-se que não se defendeu a tese central com arrimo nos números, mas na indicação ilustrativa de que os números corroboram a incompreensão sobre o porquê de o ordenamento jurídico pátrio vedar a alistabilidade de pessoas não naturalizadas, ainda que residam no território nacional e nele desenvolvam suas relações humanas.

Aliado a esse aspecto, a construção do trabalho foi movida pela constante inquietude verificada no contrassenso da Constituição Federal, dita cidadã, na medida em que preconiza a defesa de direitos fundamentais, fundamenta o Estado Democrático de Direito e suprime direito elementar capaz de tornar seres humanos invisíveis aos olhos dos extratos das urnas eleitorais.

Além disso, essa seção possuiu o intento de provar que a necessidade de discutir a respeito da capacidade eleitoral ativa não advém do número representativo de imigrantes em cada país (já que é preciso considerar a quantidade não catalogável de imigrantes indocumentados e irregulares). Em outros termos, pretendeu-se expor que não se trata de discutir sobre a capacidade eleitoral ativa do imigrante no Brasil com base no número de imigrantes que recebe, ou no lugar que ocupa no *ranking* dos países receptores deles. Aliás, nesse aspecto, notou-se que o Brasil não é atrativo para imigrantes.

Aliado a isso, indicou-se que os países mais atrativos, em ordem decrescente, são os Estados Unidos, a Alemanha, a Arábia Saudita, a Rússia, o Reino Unido e a Irlanda do Norte. O Brasil definitivamente não figura como um país atraente aos olhos dos imigrantes, ainda que registre índice expressivo deles em seu território. Adicionalmente, as leituras reforçaram a ideia de que a análise do problema jurídico, qual seja, a vedação constitucional a alistabilidade de *estrangeiros* (art. 14, §2º) não está atrelada ao quantitativo, mas ao caráter elementar de se discutir sobre direitos políticos e cidadania, cientes de que as migrações são uma tendência irreversível.

Também houve a intenção de retratar os fluxos migratórios no Brasil e os reflexos da pandemia por causa da mudança brusca dos índices de pessoas migrando nesse período, mesmo que as crises econômicas decorrentes, por exemplo, tenham favorecido para a existência de pessoas se deslocando em direção ao solo brasileiro. Em que pese a concentração imigratória em regiões como sul, sudeste e norte, viu-se a disseminação de imigrantes no país, o elevado quantitativo de solicitantes de residência e registros migratórios e o reforço à noção de que o presente estudo tem sua importância.

O terceiro capítulo foi dedicado à avaliação das experiências internacionais quanto ao direito político de votar em relação a esses sujeitos, pois se considerou imprescindível averiguar o modo como outros ordenamentos jurídicos tratam esse assunto, sobretudo diante da comprovação de que os fluxos migratórios na contemporaneidade são incontestes. Em consonância, buscou-se trazer para o

trabalho ordenamentos jurídicos que pudessem ofertar contribuições efetivas na área e também que focassem em países com realidades, de certa forma, semelhantes ao Brasil, motivos pelos quais julgou-se pertinente discorrer sobre a União Europeia e os Estados do Mercosul (membros e associados).

Para tanto, preliminarmente às análises citadas, cabe citar que o estudo de instrumentos internacionais foi fundamental, como a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). A interpretação desses documentos permitiu sentir o esforço contínuo da comunidade internacional em estabelecer instrumentos de tutela em relação aos direitos humanos.

Nesse ponto, chamou a atenção o fato de que o conteúdo das normas concedia, em alguns momentos, direitos basilares ao *cidadão* e, em outros, à “todas as pessoas”, inferindo-se que há uma diferença entre todas as pessoas e aquelas que são cidadãs e possuem efetivo vínculo com o Estado. Reforçou-se, assim, o ímpeto pelo estudo do conceito de cidadania e suas correlações em relação à nacionalidade, à democracia, ao cosmopolitismo e nuances associadas ao tema.

No que toca às experiências internacionais debatidas, grande relevo assumiu a pauta da União Europeia e a experiência da cidadania supranacional. Em primeiro lugar, desvelou-se o romantismo de que se trata de modelo absolutamente perfeito e isento de dificuldades. A pesquisa revelou que a estruturação do bloco regional levou anos e contou com processo lento de adesão dos chefes de estado, que até concordarem com o bloco regional, temiam a perda de suas respectivas soberanias. Ainda na perspectiva não romântica, viu-se que a cidadania supranacional propicia o nacionalismo dentro do bloco econômico em detrimento dos sujeitos que são nacionais de outros Estados que não o integram.

Na realidade, a cidadania supranacional considera os Estados que compõem a União Europeia, de modo que os indivíduos originários de outros Estados, enquanto imigrantes, são ainda mais segregados. Em conclusão sobre esse ponto, entendeu-se que eles figuram como “imigrantes dos imigrantes”, o que revela o outro lado da moeda, que primou pelos europeus, e por outro lado, deixou à margem da cidadania imigrantes de outras origens.

Outro aspecto importante que foi observado é de que a cidadania derivada (supranacional) não corrompeu a ideia de nacionalidade dos sujeitos em relação aos seus Estados de origem, denotando grande evolução e maturidade da proposta, na

medida em que não foram suprimidos os parâmetros de identidade do indivíduo à sua origem. Insta consignar a aferição de que a cidadania supranacional também fortaleceu as relações entre os Estados que são integrantes da União Europeia, notadamente pela importância que a circulação de pessoas desempenha não só para os indivíduos, mas na alçada econômica e a dinâmica de mercado.

Mais à frente, o estudo individualizado dos Estados membros e associados do Mercosul quanto às suas normas constitucionais e infraconstitucionais acerca do assunto possibilitou a compreensão de que é minoritária a resistência de Estados no que concerne ao reconhecimento dos direitos de imigrantes escolherem seus representantes políticos nos locais onde vivem, independentemente de terem adquirido a nacionalidade do Estado receptor. Dos 12 Estados estudados, apenas Brasil, Guiana e Suriname não permitem que eles votem nas eleições.

O que se reparou como assente em relação à matéria é que os Estados abertos a tal possibilidade requerem, em regra, apenas o cumprimento de certo requisito de permanência temporal em seus respectivos territórios, geralmente de 3 a 5 anos. Considerou-se como legítimo o direito dos Estados em relação a essa exigência, não só para a organização do sistema eleitoral, mas para fins estatísticos de ciência quanto ao número de imigrantes com interesse em escolher seus representantes políticos, a observação do vínculo deles ao Estado (pela comparação de dados e verificação do quantitativo que teria interesse em participar das eleições), e ainda, como forma de induzir o processo de formalização deles nos respectivos territórios.

Percebeu-se o esforço das legislações dos Estados em promover a aplicação do princípio democrático, na medida em que se sobreleva a inclusão de minorias – já vulnerabilizadas – no processo eleitoral da escolha dos representantes políticos. No momento da análise pormenorizada dos ordenamentos jurídicos desses países, foi possível sentir a intenção latente das gestões governamentais e dos respectivos poderes legislativos quanto à introdução dessas pessoas nos centros de decisões coletivas, mesmo que outras vias de participação política possam ser por elas utilizadas para manifestarem seus pensamentos.

As inquietações foram fortificadas ao ponto de não haver nada mais contundente que as perguntas especialmente realizadas por Benito Aláez Corral e Morton Luiz Faria de Medeiros: por que não conceder o direito político aos imigrantes não naturalizados votarem no país onde vivem? Ora, não se trata nem mesmo de

estudar o motivo de reconhecer esse direito, mas de atentar-se para a razão pela qual ainda não houve a remodelação do ordenamento jurídico pátrio com vistas à alistabilidade de imigrantes não naturalizados.

Percebeu-se que, enquanto Estado Social Democrático de Direito, tem-se como norte a primazia do princípio democrático, mas a vedação constitucional a respeito da alistabilidade de *estrangeiros* fragiliza a noção democrática e endossa a crítica relativamente aos ordenamentos jurídicos que se mantêm resistentes ao reconhecimento da capacidade eleitoral ativa desses sujeitos. Torna-se, portanto, um paradoxo a ocorrência da exclusão desses sujeitos relativamente ao voto em pleitos eleitorais diante de uma Constituição dita cidadã.

Os estudos desenvolvidos nessa seção mostraram que existem normas que se diziam democráticas, mas em seu bojo continham normas que condicionavam o direito político de votar à cidadania. Esse ponto, em particular, deixou clara a necessidade de colocar em discussão as delimitações conceituais relativas à cidadania, sendo esta a proposta do quarto capítulo (incluindo as valiosas contribuições sobre a construção histórica da cidadania no território nacional).

No quarto capítulo, almejou-se abordar modificações pelas quais o instituto da cidadania passou ao longo do tempo, seus avanços e a existência de falhas em sua aplicação, especificamente quanto ao caráter não universal dos direitos políticos, especificamente no que atine ao voto. Ciente do especial destaque de Benito Aláez Corral quanto ao tema, dedicou-se tópico individualizado para apontar algumas de suas aduções sobre o assunto, a exemplo da relação que propôs entre cidadania, nacionalidade e democracia.

Percebeu-se que o jogo virou quando se trata de cidadania: na antiguidade clássica, o gozo da cidadania era absolutamente excludente e deixava à margem alguns segmentos sociais, como mulheres e *estrangeiros*, ao passo que, após a égide dos Estados modernos, há o viés includente da cidadania, que visa estabelecer a relação entre os indivíduos e o Estado. A grande questão estudada nesse ponto é que apesar de ter passado por grandes evoluções, a cidadania revela-se imperfeita, pela aparente universalidade em detrimento da realidade, que segrega a minoria dos imigrantes não naturalizados no tocante ao voto em pleitos eleitorais.

A interpelação dos pensamentos desse autor, aliada a análise das concepções de outros escritores, favoreceu a compreensão de que não se trata da contrariedade ao instituto da nacionalidade; o inverso, a nacionalidade é

imprescindível, todavia, não deve operar como fator delimitador de quem será o povo de determinado Estado e muito menos servir como parâmetro para a escolha dos indivíduos que terão direito a certos direitos.

Afinal, a condição fundamental para a fruição de direitos cinge-se apenas à própria condição humana. A elaboração do capítulo deixou claro que a cidadania promove o vínculo de identidade do ser humano junto ao espaço e que essa identidade é essencial, o que reflete invariavelmente no sentimento de pertencimento dele quanto ao seio social. Como assentir pertencimento se no dia das eleições nacionais (então objeto central de debate) há contingente expressivo de pessoas que não têm esse direito?

Convém suscitar que a pesquisa também evidenciou dois aspectos muito importantes a serem levados em consideração: 1) os imigrantes não naturalizados (assim como os que adquiriram a nacionalidade brasileira) podem lutar por seus direitos ou manifestar seus pensamentos por intermédio de outros direitos políticos, como manifestações, participação em comissões e diversas outras formas; 2) é natural que nem todos os imigrantes não naturalizados queiram, efetivamente, participar das eleições brasileiras. Acredita-se na elementaridade do voto enquanto manifestação explícita de opinião e meio para a escolha dos representantes políticos como forma concreta para que sejam galgadas transformações mais efetivas, assim como na lucidez de que há a hipótese natural de imigrantes não terem o interesse em exercer o direito político de votar.

As constatações alusivas aos fluxos migratórios e o incontroverso direito de os indivíduos acessarem direitos humanos, independentemente do vínculo de cidadania, permitiu a compreensão de que o conceito de cidadania precisa ser revisto. Os seres humanos têm direitos que devem ser assegurados para além das fronteiras dos seus Estados de origem, incluindo-se, nesse ponto, o direito político de votar e se expressar por meio do voto nas urnas.

Não há suficiência jurídica para o molde tradicional – no caso, relativamente ao art. 14, §2º da norma constitucional originária – uma vez que a sua continuidade implica na permanência da supressão de direitos elementares e no cerceamento da liberdade de expressão e manifestação de pensamento a ser deliberada nas urnas eletrônicas. Outrossim, observou-se também que a privação da capacidade eleitoral ativa, nos moldes analisados, culmina no déficit de representação de interesses próprios desse segmento de pessoas nas instâncias executiva e legislativa.

O trabalho contou com aporte teórico de grandes autores e, nesse ponto, especificamente, o embasamento substancial deles em prol da cidadania cosmopolita ou universal fez todo sentido. A aparente universalidade que a Constituição de 1988 atribui aos direitos políticos pode, eventualmente, ser sanada por intermédio da respeitabilidade efetiva dos direitos humanos consagrados em instrumentos jurídicos internacionais.

Concorda-se com a confluência das teorias cosmopolitas segundo as quais a cidadania universal poderia ser atingida por meio do compromisso democrático dos Estados, a fixação do princípio da hospitalidade universal, a ideia imperativa de que todos os seres humanos seriam cidadãos com direitos e deveres manifestamente equivalentes, e por fim, a primazia da proteção dos direitos humanos a todos, indistintamente.

O último e mais denso capítulo da pesquisa centrou-se na discussão da consolidação do direito político dos imigrantes não naturalizados votarem no Brasil. Nesse momento, discutiu-se, especificamente, quanto a legitimidade democrática de imigrantes não naturalizados participarem de pleitos eleitorais como votantes e comprovou-se a sensação de frustração de algumas pessoas nessa situação que desejavam participar politicamente, mas estavam impedidas por causa da proibição constitucional retromencionada.

A construção do capítulo cinco contou com a abordagem de dispositivos da Constituição Federal de 1988 que indicaram a falsa percepção de que os imigrantes seriam concretamente tratados como os nacionais no tocante aos direitos humanos (ainda que se reconheça a existência de dispositivos que trazem divergências de tratamento entre nacionais e não nacionais). Atentou-se para alguns elementos considerados como pilares da República Federativa Brasileira, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania (art. 1º, II e III); a legitimidade dada ao povo ao aduzir que “o poder emana do povo” (art. 2º); o objetivo de construir sociedade livre, justa e igualitária (art. 3º, I e III) e a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, com vistas à formação de comunidade latino-americana de nações (art. 4º, parágrafo único).

Complementarmente, viu-se a dicção do art. 5º, *caput*, quanto à previsão de igualdade de todos perante a lei e a literalidade do art. 14, *caput*, segundo o qual a soberania popular “será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. Com a imersão constitucional, notou-se que existe uma

falsa percepção de universalidade de direitos políticos, mas que essa não é a versão verídica da realidade.

O debate referente à legitimidade perpassou sobre a análise da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH) e a jurisprudência internacional da Corte IDH, notadamente, em relação aos casos “Yatama vs. Nicarágua” e “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”. A explanação desses casos teve a intenção de explicar que o Brasil está sujeito à força das decisões internacionais enquanto participante da CADH, e também de indicar o posicionamento da Corte IDH sobre direitos políticos a partir do julgamento desses casos.

Verificou-se que, de 1988 para cá, não há sentença da Corte IDH relativamente ao voto em si, nem mesmo envolvendo o Brasil em relação a essa temática. Existem esses dois casos que circundam o assunto de direitos políticos, sendo o primeiro relacionado a participação de minorias vulneráveis em pleitos eleitorais e, o segundo, sobre a discussão a respeito da imprescindibilidade de vinculação partidária para o exercício de direitos políticos. Há, ainda e em ambos, expressa tutela dos direitos de liberdade de expressão, o que deixou mais evidente que a norma constitucional originária brasileira não está alinhada com a proteção de direitos humanos e com o compromisso de seguir as orientações da CADH.

Entre as percepções mais acentuadas dessa parte da pesquisa, cita-se o preâmbulo da CADH, segundo o qual houve o expreso reconhecimento de que os direitos essenciais do homem “não derivam do fato de ser nacional de determinado Estado”, e a intenção da Corte IDH, em ambos os casos, de manifestar o seu posicionamento em favor da inclusão de minorias quanto aos direitos políticos, da democracia representativa e a elementaridade de preservar a democracia.

A evolução da pesquisa, com efeito, propiciou a compreensão de que o Brasil se comprometeu internacionalmente com a tutela dos direitos humanos e a preservação dos direitos de liberdade de expressão dos indivíduos, e, malgrado tais premissas, sua Constituição Federal expõe visão *pseudo* universalista quanto ao direito político de votar e anula por completo qualquer pretensão de participação de imigrantes não naturalizados que residem no Brasil.

Essas inferências culminaram na aferição de que a norma constitucional originária precisa ser remodelada e, diante das avaliações realizadas, entendeu-se que esse amadurecimento poderia decorrer da possibilidade de o Supremo Tribunal Federal exercer a interpretação conforme da Constituição Federal de 1988 ou por

meio da proposição de emenda constitucional acerca do tema. Concluiu-se que a primeira proposta não se revela indicada, porque essa interpretação pode desconsiderar a vontade do legislador constituinte e o sentido literal da norma, além de que não cabe aos órgãos julgadores o uso demasiado da técnica de interpretação conforme em relação à Constituição para alterar a literalidade do texto escrito ou para conduzir a entendimento que não necessariamente foi a intenção do legislador à época da elaboração da norma.

Diante disso, voltou-se para a segunda via enquanto solução jurídica para a problemática posta e fez-se pesquisa detalhada no sítio eletrônico do Congresso Nacional a fim de verificar a possível existência de propostas de emendas constitucionais a respeito desse assunto, e, assim, percebeu-se que, da promulgação da CF/88 até o presente momento, foram propostas 12 PECs sobre o art. 14, § 2º, das quais, 4, ainda estão em processo de tramitação (PECs nº 371/2001, 401/2005, 119/2011, 347/2013 e 386/2017).

O resultado revelou que o Poder Legislativo nacional tem sido atuante na matéria. De todas as proposições feitas, mais da metade consideraram a capacidade eleitoral ativa no âmbito municipal (PECs nº 61/1999, 371/2001, 33/2002, 14/2007, 119/2011, 25/2012 e 9/2019), e 50% delas dispuseram como critério para a concessão da capacidade eleitoral ativa o cumprimento de determinado lapso temporal para que fosse possível aferir a relação do sujeito com o território nacional. São elas as PECs nº 401/2005, 88/2007, 119/2011, 347/2013, 380/2017 e 386/2017.

O amadurecimento da pesquisa permitiu concluir pela plausibilidade de o Estado requerer determinado lapso temporal para que o imigrante não naturalizado tenha acesso ao voto nas eleições, ainda que se entenda que a aferição do tempo, em si, cabe ao legislador. Outrossim, também se chegou à compreensão de que o voto deve ser permitido de maneira ampla, nos níveis municipal, estadual e federal, haja vista a importância de preservar o princípio democrático e possibilitar que esse público exerça a capacidade eleitoral ativa em todos os níveis, escolhendo todos os postos representativos dos Poderes Executivo e Legislativo.

Ultimando-se, foi esclarecido que o intento primordial da tese consistiu em apresentar solução jurídica crível para a problemática da vedação constitucional proposta pelo art. 14, § 2º, da Constituição Federal de 1988. No entanto, aproveitando o ensejo das propostas de emenda constitucional já apresentadas, e em particular, àquelas que ainda estão em trâmite, posicionou-se favorável à promulgação de

qualquer das PECs nº 347/2013, 380/2017 e 386/2017, tendo em vista que abrem a possibilidade de voto dos imigrantes no Brasil (considerando a comprovação de residência há certo tempo no território nacional) em todos os níveis (municipal, estadual e federal).

Espera-se, abertamente, que tenha sido possível apresentar novos conhecimentos e propiciado a sedimentação de outros, com vistas à consagração do direito humano e político de votar dos imigrantes não naturalizados. Deseja-se que a explanação seja suficiente para implantar a semente da empatia em relação à seres humanos vulnerabilizados e invisibilizados, sob a perspectiva da capacidade eleitoral ativa e do direito de escolher seus representantes políticos.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Sira. *Extranjeros residentes pueden votar en elecciones municipales en nuevos distritos*. 08 feb. 2017. **Justicia Electoral**. Disponível em: <https://tsje.gov.py/noticias/leer/6177-extranjeros-residentes-pueden-votar-en-elecciones-municipales-en-nuevos-distritos.html>. Acesso em: 26 nov. 2022.

AGÊNCIA DE INFORMACIÓN PARAGUAYA (IP). **Más de 83.000 extranjeros residentes en Paraguay podrán votar en próximas elecciones municipales**. 12 sep. 2021. Disponível em: <https://www.ip.gov.py/ip/mas-de-83-000-extranjeros-residentes-en-paraguay-podran-votar-en-proximas-elecciones-municipales/>. Acesso em: 19 nov. 2022.

AGÊNCIA EUROPEIA DA GUARDA COSTEIRA E DE FRONTEIRAS (Frontex). **Irregular migration into EU last year lowest since 2013 due to COVID-19**. 08 jan. 2021. Disponível em: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/irregular-migration-into-eu-last-year-lowest-since-2013-due-to-covid-19-j34zp2>. Acesso em: 05 set. 2022.

AGRA, Walber Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. *Migrantes, refugiados y ciudadanos. Nuevos Paradigmas de la democracia para la afirmación plena de los derechos humanos*. In: **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 27, n. 1, p. 195-216, jan./jun., 2011.

ALMEIDA, Antonio Miguel Dantas de. *Cidadania no Brasil: a construção nacional do Império ao golpe de Estado*. In: **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 03. e15391. ISSN: 2525-8036.

ALMEIDA, Daiana Bárbara. A influência do Pacto San José da Costa Rica na prisão do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro. **Faculdades Integradas Viana Júnior**, v. 11, n. 2., jul./dez., 2019.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **ACNUR**: deslocamento global atinge novo recorde e reforça tendência de crescimento da última década. 15 jun. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2022/06/15/acnur-deslocamento-global-atinge-novo-recorde-e-reforca-tendencia-de-crescimento-da-ultima-decada/>. Acesso em: 26 dez. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Comprehensive refugee response framework: delivering more comprehensive and predictable responses for refugees**. Disponível em: https://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html#_ga=2.159118586.137164426.1664904776-1407806737.1657010709. Acesso em: 04 out. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Declaração de Cartagena**. 22 nov. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 28 jul. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 12 jun. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 04 out. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**. De acordo com a Convenção de 1951 e o protocolo de 1967 relativos ao estudo dos refugiados. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 17 fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

Declaração de Cartagena. 22 nov. 1984. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1. Acesso em: 17 fev. 2021.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

ACNUR atualiza dados sobre pessoas refugiadas na Ucrânia para refletir movimentos recentes. 10 jun. 2022. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2022/06/10/acnur-atualiza-dados-sobre-pessoas-refugiadas-na-ucrania-para-refletir-movimentos-recentes>. Acesso em: 27 dez. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

Um mês após o início da guerra na Ucrânia, quase um quarto da população do país está deslocada. 25 mar. 2022. Disponível em:

<https://www.acnur.org/portugues/2022/03/25/um-mes-apos-o-inicio-da-guerra-na-ucrania-quase-um-quarto-da-populacao-do-pais-esta-deslocada/>. Acesso em: 05 set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR).

Relatório Tendências Globais. Genebra. 19 jun. 2018. Disponível em:

<http://www.unhcr.org/5b27be547>. Acesso em: 18 out. 2022.

AMARAL, Ana Paula Martins; COSTA, Luiz Rosado. A (não) criminalização das migrações e políticas migratórias no Brasil: do Estatuto do Estrangeiro à nova Lei de Migração. **Justiça do Direito**, Passo Fundo, v. 31, n. 2, p. 208-228, maio/ago., 2017.

AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul. *In: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais*, Vitória, n. 13, p. 173-176. Disponível em:

<https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/409/166>. Acesso em: 17 out. 2022.

AMARAL JUNIOR, J. B. C. **O Turismo na periferia do capitalismo:** a revelação de um cartão postal. 650 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia

Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em:

http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=6761. Acesso em: 30 dez. 2022.

ANDRADE, André Gustavo C. de. Dimensões da Interpretação Conforme a Constituição. **Revista da EMERJ**, v. 6, n. 21, 2003.

APOLINÁRIO, Sílvia; JUBILUT, Liliana Lyra. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. In: **Revista de Direito GV**, 6(1), São Paulo, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/wzVCCYn6Jzm9FGdyWWhdxSB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 out. 2022.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

ARGENTINA. **Código Electoral Nacional**. Ley n. 19.945. 18 ago. 1983. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/Argentina/Leyes/Ley19945.pdf>.

ARGENTINA. **Constitución de la Nación Argentina, de 1994**. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0039.pdf>.

ARGENTINA. **Ley n. 346/1869**. *Establece el regimen de ciudadania*. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-346-48854>.

ARGENTINA. **Ley 25.871**. *Política Migratoria Argentina*. Enero 20 de 2004. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/ley_de_migraciones_argentina.pdf. Acesso em: 16 nov. 2022.

ARGENTINA. **Ley Provincial 14086, de Buenos Aires Aires**. Disponível em: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/xkDZgUAB.html>.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômaco**. Trad. Leonel Valandro e Gerd Bornheim. v. IV: os pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. Mário da Gama Cury. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1985.

ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE INTEGRÇÃO (ALADI). **Tratado de Montevideu 1980**. Disponível em: http://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/Documentos_Sin_Codigos/Caja_062_001_pt.pdf. Acesso em: 28 nov. 2022.

BARBERO, Iker; GONZÁLEZ, Ana Rosa. *Estado, Migraciones y Derecho(s) en la era de la Globalización*. **Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas** | 21 (2009.1). Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

BASTOS JÚNIOR, Luiz Magno Pinto; SANTOS; Rodrigo Mito. Levando a sério os direitos políticos fundamentais: inelegibilidade e controle de convencionalidade. **Revista Direito FGV**, São Paulo, jan./jun., 2015.

BATISTA, Vanessa Oliveira. **União Europeia: livre circulação de pessoas e direito de asilo**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2021.

BAZÁN, Víctor. *El control de convencionalidad como instrumento para proteger derechos esenciales y para prevenir la responsabilidad internacional del Estado*. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 19, p. 25-70, 2015.

BEDÊ JÚNIOR, Américo. Constitucionalismo sob a ditadura militar de 64 a 85. In: **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, a. 50, n. 197, p. 161-174, jan./mar., 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/197/ril_v50_n197_p161.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

BELTRAMELLI NETO, Silvio; MENACHO, Bianca Braga. Covid-19 e a vulnerabilidade socioeconômica migrantes e refugiados à luz dos dados das organizações internacionais. In: MAGALHÃES, Luís Felipe; VONZUBEN, Catarina;

PARISE, Paolo; DEMÉTRIO, Natália; DOMENICONI, Joice (Org.). **Migrações internacionais e a pandemia de Covid-19**. São Paulo: Unicamp, 2020.

BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania**: estudos de nossa ordem social em mudança. São Paulo: EDUSP, 1996.

BENHABIB, Seyla. O declínio da soberania ou a emergência de normas cosmopolitas? **Civitas**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, p. 20-46, jan./abr., 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/civitas/a/qrZnNW85Mfz4FpKpP4ftzZL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 04 mar. 2023.

BENHABIB, Seyla. **The rights of others: Aliens, Residents, and Citizens**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

BERNER, Vanessa Batista; PARREIRA, Carolina Genovez. Trabalho, Imigração e o Direito Internacional dos Direitos Humanos. In: GUIMARÃES, Antônio Marcio da Cunha; GOMES, Eduardo Biacchi; LEISTER, Margareth Anne (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Florianópolis: FUNJAB, 2013.

BIBLIOTECA Y ARCHIVO CENTRAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN (BACN). **Ley n. 6951/2022**. *Establece la inscripción automática en el registro cívico permanente de ciudadanos paraguayos y paraguayas residentes en el Paraguay y en el extranjero para el pleno ejercicio del derecho al voto*. 17 ago. 2022. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/10569/ley-n-6951-establece-la-inscripcion-automatica-en-el-registro-civico-permanente-de-ciudadanos-paraguayos-y-paraguayas-residentes-en-el-paraguay-y-en-el-extranjero-para-el-pleno-ejercicio-del-derecho-al-voto>. Acesso em: 26 nov. 2022.

BICHARA, Jahyr Philippe. Proteção internacional dos migrantes. Entre prerrogativas e obrigações dos Estados. **Revista de Informação Legislativa (RIL)**, Brasília, a. 55, n. 220, p. 123-148, out./dez., 2018. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/55/220/ril_v55_n220_p123.pdf. Acesso em: 06 out. 2022.

BLACK, J. **Global Migration Indicators 2021**. International Organization for Migration (IOM), Geneva. 2021. ISBN: 978-92-9268-119-7. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/global-migration-indicators-2021>.

BOAVENTURA, Bruno J. R. Declaração de Independência e Constituição Americana: federalização do Estado. **Revista CEJ**, Brasília, a. XV, n. 52, p. 61-68, jan./mar., 2011. Disponível em:

<http://srec.azores.gov.pt/dre/sd/115152010600/depart/dcsh/era.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2022.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BÓGUS, Lúcia Maria Machado; BAENINGER, Rosana e MAGALHÃES, Luís Felipe Aires. Migração Internacional na América do Sul: o contexto brasileiro. **TRAVESSIA - Revista do Migrantes**, a. XXXII, n. 87, set./dez., 2019, p. 24-25.

BOLÍVIA. Camara de Diputados. **Referéndum Constitucional de Bolivia 2009**. Disponível em: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-04-09.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2022.

BOLÍVIA. **Código Electoral, 25 de junio de 1999**. Disponível em: <https://www.lexivox.org/norms/BO-L-1984.html>.

BOLÍVIA. **Constitución Política del Estado (CPE) – Bolivia**. 7 fev. 2009. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT de 1988**. Disponível em: <https://vademecumbrasil.com.br/lei/ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias>. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm. Acesso em: 16 dez. 2022.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Protocolo Constitutivo do Parlamento do MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/rex/sgt4/ftp/cd%20fluxograma/tratados%20e%20protocolos/protocolo%20do%20parlamento.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto Legislativo nº 89, de 1998**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1998/decretolegislativo-89-3-dezembro-1998-369634-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Pesquisa de matérias**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa>.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 14, de 2007**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-14-2007-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 88, de 2007**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-88-2007-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 119, de 2011**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-119-2011-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-25-2012-sf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 347, de 2013**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-347-2013-cd>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 380, de 2017**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-380-2017-cd>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição nº 9, de 2019**. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-9-2019>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição da República do Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 03 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934.** Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824.**

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm.

BRASIL. **Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991.** Promulga a convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes.

Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1991/decreto-40-15-fevereiro-1991-342631-publicacaooriginal-1-pe.html>.

BRASIL. **Decreto nº 99.710, de 21 de novembro de 1990.** Promulga a Convenção sobre os direitos da criança. Disponível em:

<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=99710&ano=1990&ato=1b9ITSq1EMFpWT122>.

BRASIL. **Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016.** Promulga a Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8767.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%208.767%2C%20DE%2011,6%20de%20fevereiro%20de%202007.

BRASIL. **Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992.** Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm#:~:text=DECRETO%20No%20678%2C%20DE,22%20de%20novembro%20de%201969.

BRASIL. **Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017.** Regulamenta a Lei nº 13.445/2017, que institui a Lei de Migração. Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9199-20-novembro-2017-785772-publicacaooriginal-154263-pe.html>. Acesso em: 18 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6.975, de 7 de outubro de 2009.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 7.225, de 1 de julho de 2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7225.htm. Acesso em: 07 nov. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2022.** Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4246.htm#:~:text=Promulga%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20o,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso em: 08 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5.722, de 13 de março de 2006.** Promulga o acordo multilateral de seguridade social do Mercado Comum do Sul e o seu Regulamento Administrativo, de 15 de dezembro de 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5722.htm#:~:text=Decreto%20n%C2%BA%205722&text=DECRETO%20N%C2%BA%205.722%2C%20DE%2013,15%20de%20dezembro%20de%201997.

BRASIL. **Decreto nº 6.594, de 06 de outubro de 2008.** Institui o Programa MERCOSUL Social e Participativo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6594.htm. Acesso em: 17 out. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001.** Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3927.htm.

BRASIL. **Decreto nº 70.931, de 12 abril de 1972.** Promulga a Convenção sobre Igualdade de Direitos e Deveres entre Brasileiros e Portugueses. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-70391-12-abril-1972-418890-norma-pe.html>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 17 fev. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional de revisão nº 3, de 07 de junho de 1994.** Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/540701>.

BRASIL. **Estatuto do Estrangeiro:** regulamentação e legislação correlata. 2. ed. Brasília: Senado Federal, 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/508142/000986045.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm.

BRASIL. **Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Brasil recebe 1.720 refugiados entre janeiro e junho de 2022.** 30 ago. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/brasil-recebe-1-720-refugiados-entre-janeiro-e-junho-de-2022>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Retorno do Brasil ao Pacto Global para Migração segura, ordenada e regular.** 05 jan. 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/retorno-do-brasil-ao-pacto-global-para-migracao-segura-ordenada-e-regular. Acesso em: 07 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Saúde amanhã: textos para discussão. **Dinâmica demográfica e distribuição espacial da população:** cenários para 2040, um olhar socioeconômico. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2020, p. 09. Disponível em: https://saudeamanha.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/01/PJSSaudeAmanha_Texto0045_v03-1.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

BRASIL. Presidência da República. “Estou de volta para fazer bons acordos com a Argentina”, diz Lula em reunião com Alberto Fernández. **Notícias.** 23 jan. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/01/estou-de-volta-para-fazer-bons-acordos-com-a-argentina-diz-lula-em-reuniao-com-alberto-fernandez>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Nova Lei de Migração é sancionada com vetos. **Senado Notícias**. 25 maio 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/05/25/nova-lei-de-migracao-e-sancionada-com-vetos>. Acesso em: 29 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI 4.227/DF**. Data do julgamento: 05 maio 2011. Relator: Min. Ayres Britto. DJe nº 198: 13 out. 2011. Publicação: 14 out. 2011. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 02 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 466.343-1 São Paulo**. Tribunal Pleno. Relator: Min. Cezar Peluso. Data do Julgamento: 03 dez. 2008. DJe: 04 jun. 2009. Publicação: 05 jun. 2009. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=595444>. Acesso em: 06 jan. 2023.
CALLEJÓN, Francisco Balaguer. Direito Constitucional, pandemia e globalização. **Revista Prima Facie**, João Pessoa, v. 19, n. 42, p. 16-36, maio/ago., 2020.

CAMARGO; Caroline da Silva; HERÉDIA, Vania Beatriz Merlotti. Preconceito como Sinal de Hostilidade nas Relações entre Imigrantes: o Caso de Caxias do Sul-RS, Brasil. **Rosa dos Ventos**, v. 10, n. 2, abr./jun., 2018, p. 342-344. ISSN: 2178-9061. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/4735/473557641012/473557641012.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

CAMPOS; Ricardo Luiz Sapia de. Imigração, “desenvolvimento” e trabalho precário na agricultura alentejana: a marca do “azeite português”. **Ser social: Crise, fluxos migratórios e políticas sociais**, Brasília, v. 23, n. 49, p. 388-393, jul./dez., 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Coimbra editora, 1991.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 25. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

CARVALHO, Volgane Oliveira. O caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos e seus reflexos sobre a lei das inelegibilidades (Lei Complementar n. 64/1990). *In: Revista estudos eleitorais*, Brasília, v. 09, n. 2, p. 106-122, maio/ago., 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Limites da Interpretação conforme a Constituição**: estudo de caso da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <https://www.sciencespo-aix.fr/wp-content/uploads/2014/03/carvalho-lisbonne-mars-avril2015.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

CASTRO, Jorge Abrahão; RIBEIRO, José Aparecido Carlos. As Políticas Sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, n. 17, p. 29. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4353/1/bps_n.17_pol%C3%ADticasocial.pdf. Acesso em: 17 dez. 2022.

CAVALCANTI, Leonardo *et al.* **Dicionário crítico de migrações internacionais**. Brasília: UnB, 2017.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T. **A caminho da conclusão**. Meia década de novos fluxos migratórios no Brasil. v. 1. Série Migrações - Ministério do Trabalho. Brasília, 2016.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2019**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2020**. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; MACÊDO, M.; PEREDA, L. **Imigração e Refúgio no Brasil: relatório anual 2019**. A inserção do imigrante, solicitante de refúgio e refugiado no mercado de trabalho formal. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; DICK, P.; QUINTINO, F.; MACÊDO, M. **Autorizações concedidas a imigrantes. Relatório 4º Trimestre (out-dez)**. 2019.

Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Migração. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; QUINTINO, F; COELHO, N. C; MACEDO, M; SILVA, B G. **Dados Trimestrais do OBMigra: 3º Trimestre de 2022.** Observatório das Migrações Internacionais; Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-trimestrais>. Acesso em: 29 dez. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2021.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2022.pdf. Acesso em: 09 set. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/DADOS_CONSOLIDADOS/Dados_Consolidados_2020/relatorio_2020.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; SILVA, B. G. **Relatório Anual 2021 – 2011-2020:** Uma década de desafios para a imigração e o refúgio no Brasil. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>. Acesso em: 09 set. 2022.

CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, A. T.; TONHATI, T. **A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro.** Cadernos OBMigra, ed. especial, Brasília, 2015.

CENCI, Angelo Vitório. Cidadania e educação na Política de Aristóteles. **REP - Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 80-90, jul./dez., 2007. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/7581/4500>. Acesso em: 21 dez. 2022.

CHALLHOUB, Sidney. Precariedade estrutural: o problema da liberdade no Brasil escravista (século XIX). *In: História Social*, n. 19, segundo semestre de 2010.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1995.

CHETAIL, Vincent. *Migration, droits de l'homme et souveraineté: le droit international dans tous ses États*. In: **Mondialisation, migration et droit de l'homme: le droit international en question**. v. 2. Bruxelles: Bruylant, 2007.

CHILE. **Constituição Política da República do Chile, de 1980**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion.pdf.

CHILE. **Ley 21325, de 20 de abril de 2021**. *Ley de migración y extranjería*. Disponível em: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&idParte=10221315>.

CLARK, Ian. **Legitimacy in international society**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CLETO, Juliana. Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 2, 2015.

COLÔMBIA. **Constituição Política da República da Colômbia, de 1991**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_colombia_2000.pdf. Acesso em: 30 nov. 2022.

COLÔMBIA. **Ley 1.070, de 31 de julio de 2006**. Reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. Disponível em: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=20871>. Acesso em: 30 nov. 2022.

COMUNIDADE EUROPEIA. **Tratado de Maastricht**. 07 fev. 1992. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=PT>. Acesso em: 09 out. 2022.

CORRAL, Benito Aláez. **Los condicionamientos constitucional democráticos de la nacionalidad y la ciudadanía**. Disponível em: <https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/nacionalidad,%20ciudadania%20y%20democracia%20coloquio%20juridico%20europeo.pdf>. Acesso em: 27 dez. 2022.

CORRAL, Benito Aláez. **Nacionalidad, ciudadanía y democracia. A quién pertenece la constitución?** Madrid: Centro de Estudios Constitucionales y Politicos, 2006.

CORRAL, Benito Aláez. *Nacionalidad, ciudadanía y democracia en la configuración de la nación/pueblo. Fundamentos, cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho público e Historia constitucional*, n. 7, 2012, p. 88-129.

Disponível em:

<https://www.unioviedo.es/constitucional/miemb/alaez/pdf/fundamentos7-alaez.pdf>.

Acesso em: 22 dez. 2022.

CORRÊA, Darcísio. **A construção da cidadania: reflexões histórico-políticas.** Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.** Sentencia 06 de agosto de 2008. Disponível em: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Yatama vs. Nicarágua.** Sentença 23 de junho de 2005. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2016/04/b3b2dcefe29f27b2984178160015c3ba.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **O que é a Corte IDH?** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/que_es_la_corte.cfm?lang=pt. Acesso em: 07 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentença do Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile.** 2006, p. 53. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Sentenças.** Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm?lang=pt.

CORTINA, Adela. **Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania.** São Paulo: Edições Loyola, 2005.

COSTA, Homero de Oliveira. **Democracia e Representação Política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais (1989-2022).** Porto Alegre: Sulina, 2007.

COSTA, Jorge Heleno; VIEIRA, Lucas Augusto Tomé Kanno. O município brasileiro: aspectos históricos sobre sua formação até o reconhecimento como ente federado. *In: Revista Brasileira de História do Direito*, v. 8 n. 2, p. 41 – 55, jul./dez., 2022. e-ISSN: 2526-009X.

COSTESKI, E. Cosmopolitismo. *In: NODARI, P.C.; SÍVERES, L. Dicionário de cultura de paz*. v. 1. Curitiba: CRV, 2021.

COUNTRYMETERS. **População da Guiana**. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt/Guyana>. Acesso em: 04 dez. 2022.

COUNTRYMETERS. **População no mundo e países**. Disponível em: <https://countrymeters.info/pt>.
CREMONESE, Dejalma. **A difícil construção da cidadania no Brasil**. Desenvolvimento em questão, a. 5, n. 9, jan./jun. Ijuí: Editora Unijuí, 2007.

CRISTINO, Fernanda da Rosa. **Direitos políticos do imigrante: análise política e jurídica sob a perspectiva brasileira**. 2016. 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2016.

CRUZ NETO, Reinaldo Venâncio da. **No Brasil, xenofobia tem cor e alvo: a realidade do deslocamento humano de haitianos ao Brasil, através do Estado do Acre, pós-catástrofe natural no Haiti em 2010**. 2017. 135 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

COUTINHO, Carlos Nelson. Cidadania e Modernidade. *In: Perspectivas: revista de ciências sociais*, São Paulo, v. 22, p. 41-59, 25 nov. 1999. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087/1709>. Acesso em: 26 jan. 2023.

D'AGOSTINI, Sandra Mári Córdova. **A Cidadania no Brasil: enfoques e tendências**. 2007. Dissertação (Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2007.

DAL RI JÚNIOR, Arno. Evolução histórica e fundamentos politico-jurídicos da cidadania. *In: DAL RI JÚNIOR, Arno; OLIVEIRA, Odete Maria de et al. (Orgs.). Cidadania e nacionalidade: efeitos e perspectivas: nacionais – regionais – globais*. Ijuí: Unijuí, 2002

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. Recife: Moderna, 2004.

DANTAS, Beatriz Londônio; MOREIRA, Thiago Oliveira. A (não) concessão de refúgio às vítimas de tráfico internacional de pessoas no Brasil. *In*: LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves (Org.). **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. v. 1. Natal: Polimatia, 2021. 340p. EBOOK, p. 25-62. Disponível em: https://ccsa.ufrn.br/portal/wp-content/uploads/2021/10/LIVRO_DIGITAL-PDF_COMPLETO.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

DEMO, Pedro. Pesquisa qualitativa: busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Revista latino-americana de Enfermagem**, 6 (2), abr. 1998. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rlae/a/wSwfj7n6VCZJ4gShkMCFF9f/?lang=pt>. Acesso em: 21 nov. 2022.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em ciências sociais**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

DERRIDA, Jacques. **Adeus a Emmanuel Lévinas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

DOMENICONI, Joice de Oliveira Santos; SILVA, Gutemberg de Vihena. **Imigrantes internacionais no Estado do Amapá**. Impactos da Pandemia de Covid-19 nas Migrações Internacionais no Brasil: resultados de pesquisa, p. 122-123. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf. Acesso em: 12 jan. 2023.

ELHAJJI, Mohammed. Migrantes, uma minoria transacional em busca de cidadania universal. *In*: **Interin**, v. 22, n. 1, p. 203-220, jan./jun., 2017. Universidade Tuiuti do Paraná Curitiba, Brasil. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5044/504454375013.pdf>. Acesso em: 04 mar. 2023.

EQUADOR. **Constituição Política da República do Equador, de 1998**. Disponível em: <https://pdpa.georgetown.edu/Parties/Ecuador/Leyes/constitucion.pdf>.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Census Bureau. **Census Bureau Projects U.S. and World Populations on New Year's Day**. 30 dez. 2021. Disponível em: <https://www.census.gov/newsroom/press-releases/2021/news-years-day-2022.html>. Acesso em: 23 jun. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Census Bureau. **Census Bureau projects U.S. and world populations on New Year's Day**. 29 dez. 2022. Disponível em: <https://www.census.gov/>. Acesso em: 31 dez. 2022.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Constituição dos Estados Unidos. **Amendment XIV**. *Passed by Congress June 13, 1866. Ratified July 9, 1868*.

EUROPEAN UNION GLOBAL DIASPORA FACILITY (EUDIF). **Mapa de compromisso da diáspora**. Disponível em: <https://diasporafordevelopment.eu/interactive-map/>. Acesso em: 29 jul. 2022.

FARENA, Maritza Natalia Ferretti Cisneros. Por uma cidadania universal: os direitos humanos dos migrantes numa perspectiva cosmopolita. In: **Jura Gentium: rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale**. 2009. ISSN 1826-8269. Disponível em: <https://www.juragentium.org/topics/migrant/pt/cosmopol.htm#n17>. Acesso em: 02 dez. 2022.

FAUSTINO, Deivison Mendes; OLIVEIRA, Leila Maria de. Xeno-racismo ou xenofobia racializada? Problematizando a hospitalidade seletiva aos estrangeiros no Brasil. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.** 29 (63) Sep./Dec., 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/WhQNMSS8L6RsKwVWkfR68tg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11/ jan. 2023.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Cidade de São Paulo. Disponível em: <https://blogdorusuca.files.wordpress.com/2012/02/boris-fausto-histc3b3ria-do-brasil.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2022.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. Salvador: JusPodvim, 2020.

FERRAZZO, Débora. **Pluralismo jurídico e descolonização constitucional na América Latina**. 2015. 464 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

FERREIRA, Marcelo Peregrino. **O Controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

FONSÊCA, Victor de Albuquerque Feijó. **Cidadania pós-nacional: desnacionalização da cidadania e universalização dos direitos humanos**. 2014. 84 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade de Nova Lisboa, Lisboa, 2014.

Disponível em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/17214/1/Fons%c3%aaca_2014.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

FRANCA FILHO, M. T. Integração Regional e Globalização da Economia: as Duas Faces da Nova Ordem Mundial. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, v. 18, p. 35-68, 1997.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Sobre a Linha: O Código de Eritáquio, o Tema da Fronteira e o Direito Internacional dos Espaços. *In*: FRANCA FILHO, M. T.; MIALHES, J. L.; JOB, U. da S. (Org.). **Eritáquio Pessoa e a Codificação do Direito Internacional**. v.1. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2013, p. 327-352.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscana. Integração regional e a globalização da economia: as duas faces de uma nova ordem mundial. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, n. 18, p. 25-52, ago./nov., 1997.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; JUBILUT, Liliana. O Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil e os diálogos com os sistemas interamericano e do Mercosul: diagnóstico e perspectivas. **Ius Gentium**, Curitiba v. 7, p. 275-296, jan./jun., 2016.

FUNARI, Pedro Paulo. A cidadania entre os romanos. *In*: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

G1 GLOBO. Lula e Fernández defendem moeda comum sul-americana em artigo conjunto. **Economia**. 23 jan. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2023/01/23/lula-e-fernandez-defendem-moeda-comum-sul-americana-em-artigo-conjunto.ghtml>. Acesso em: 20 fev. 2023.

G1 RIO DE JANEIRO. **Moïse Kabagambe**: o que se sabe sobre a morte do congolês no Rio. 31 jan. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2022/01/31/moise-kabamgabe-o-que-se-sabe-sobre-a-morte-do-congoles-no-rio.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2022.

G1 SÃO PAULO. **Movimentos negros protestam na Avenida Paulista por justiça pela morte do congolês Moïse no Rio**. 05 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/02/05/movimentos-negros-protestam-na-avenida-paulista-pedindo-justica-pela-morte-do-congoles-moise-no-rio.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2022.

GALLEGOS, Jacques Paul Ramírez. *Estado, migración y derechos políticos. El voto de los ecuatorianos desde el extranjero*. In: **Foro internacional**, Ciudad de México, v. 58, n. 4, oct./dic., 2018. Disponível em: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2018000400755. Acesso em: 01 dez. 2022.

GESTIÓN. **Elecciones 2022: ¿ Los extranjeros en Perú pueden votar el 2 de octubre?** 24 jul. 2022. Disponível em: <https://gestion.pe/peru/conoce-si-los-extranjeros-pueden-votar-en-las-elecciones-regionales-y-municipales-2022-elecciones-peru-nnda-nnlt-noticia/?ref=gesr>. Acesso em: 04 dez. 2022.

GIORGI, Rafaelle de. Por uma ecologia de direitos humanos. **R. Opin. Jur.**, Fortaleza, a. 15, n. 20, p. 324-340, jan./jun. 2017.

GOMES, Eduardo Biacchi; COHEN, Paulo C. Direitos fundamentais e o depositário infiel: evolução jurisprudencial. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 47, n. 186, p. 47-60, abr./jun., 2010.

GOMES, José Jairo. Direitos políticos. **Revista Brasileira de estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 100, p. 103-130, jan./jun., 2010.

GONÇALVES, Carolina. Bolsonaro confirma revogação da adesão ao Pacto Global para Migração. 09 jan. 2019. **Agência Brasil**. Política. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-01/bolsonaro-confirma-revogacao-da-adesao-ao-pacto-global-para-migracao>. Acesso em: 04 out. 2022.

GONÇALVES JÚNIOR, Nilson. **A Democracia Participativa**: um estudo comparativo sobre as experiências democráticas brasileira e suíça. 2004. 86 f. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, 2004. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/235/9410/1/20065572.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2022.

GUARINELLO, Norberto Luiz. Cidades-Estado na Antigüidade clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

GUERRA, Sidney. A nova lei de migração no Brasil: Avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, v. 09, n. 4. ISSN 2317-7721, p. 1717-1737.

GUERRA, Sidney; MOREIRA, Thiago Oliveira. Contornos Atuais do Controle de Convencionalidade Doméstico. In: **Los Desafíos Jurídicos a La Gobernanza Global: una perspectiva para los próximos siglos**. Brasília: Advocacia-Geral da União, 2017.

GUIA, Maria João. Crimigração, securitização e o direito penal do imigrante. **Revista Liberdades**, n. 11, set./dez., 2012, p. 07-09 Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/redirecionaLeituraPDF/7332>. Acesso em: 10 jan. 2023.

GUIA, Maria; PEDROSO, João. A insustentável resposta da “crimigração” face à irregularidade dos migrantes: uma perspectiva da união europeia. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana**, ano XXIII, n. 45, p. 129-144, 2015.

GUIANA. **Constituição da República Cooperativa da Guiana, de 1980**. Disponível em: <https://parliament.gov.gy/constitution.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

GUIMARÃES, Antônio Márcio da Cunha; MARQUES, Miguel Ângelo; ALVES, Hélio Gustavo. Formas atípicas de naturalização e de aquisição da nacionalidade primária: acertos e omissões da lei de migração brasileira. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, Curitiba, v. 01, n. 63, p. 50-68, 2021.

HABERMAS, Jürgen. A Ideia Kantiana de paz perpétua - à distância histórica de 200 anos. In: HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber. São Paulo: Unesp, 2018.

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional**. Ensaios políticos. Trad. Márcio Seligmann Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. George Sperber. São Paulo: Unesp, 2018.

HASS, Hein de. *The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destinations effects*. **IMI Working Papers Series**, Oxford, n. 32, p. 02-135, 2011.

HELD, D. Democratic accountability and political effectiveness from a cosmopolitan perspective. **Government and Opposition**, v. 39, n. 2, p. 364-391, 2004.

HULLEN, Angélica Cristina Nagel. Cidadania e direitos sociais no Brasil: um longo percurso para o acesso aos direitos fundamentais. *In: Rev. secr. Trib. Perm*, v. 6, n. 11, p. 213-227, abr., 2018.

ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology – Third edition International Labour Office – Geneva: ILO, 2021. ISBN: 9789220346570.

IMILA - Investigación de la Migración Internacional em Latinoamérica. **Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)**. Disponível em: <https://www.cepal.org/celade/migracion/imila/>. Acesso em: 03 ago. 2022.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. **Estúdios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada**. *El voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. Mayo, 2016. Disponível em: https://teeh.org.mx/iipce/images/Programas/Diplomado_Internacional_Derecho_Electoral/5.2_Estudios%20Electorales%20en%20Perspectiva%20Internacional%20Comparada.pdf.

International Centre for Migration Policy Development (ICMPD). **Panorama da Migração Regional 2021 América Latina e Caribe**: cinco coisas para se levar em conta em 2021. Principais acontecimentos e tendências na região. 2021.

JIMÉNEZ, Martha Lucia Olivar. *El derecho del Mercosur y el Derecho Internacional: la lucha por la independencia*. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Espanha, n. 18, 2009.

JUBILUT, Lilliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito FGV 11**, São Paulo, p. 275-294, jan./jun., 2010.

KANT, Immanuel. **À paz perpétua**. Trad. Marco Zingano. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KANT, I. **A paz perpétua**: um projecto filosófico. Trad. Artur Morão. Covilhã: Universidade da Beira Interior, 2008.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

KENICKE, Pedro Henrique Gallotti. Os direitos políticos do migrante internacional no constitucionalismo sul-americano. *In: Cadernos da Escola de Direito*, v. 2, n. 23, p. 72-91, 9 nov. 2016, p. 82. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/cadernosdireito/article/view/3006>. Acesso em: 15 nov. 2022.

KOHATSU, Lineu Norio. Imigração, assimilação e xenofobia: algumas notas. **Cadernos CERU**, série 2, v. 30, n. 1 jun., 2019, p. 54-55. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ceru/article/view/158699/153700>. Acesso em: 12 jan. 2023.

KONDER, Leandro. Ideias que rompem fronteiras. *In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). História da cidadania*. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

KRASNER, Stephen. Causas estruturais e consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como variáveis intervenientes. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, 2012.

LACERDA, Jan Marcel de Almeida Freitas. **A Organização dos Estados Americanos (OEA) e a disseminação de ideias de democracia na América Latina**. 2013. 190 f. Dissertação (Mestrado em Relações internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2013. Disponível em: <https://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2022/03/Jan-Marcel.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2022.

LACKSO, Frank. **COVID-19 and migration in 2020: Five key trends**. v. XI, n. 1, jan./feb., 2021, p. 05.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LÁZARO, Maria Carmelina Londoño. *El principio de legalidad y el control de convencionalidad de las leyes: confluencias y perspectivas en el pensamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, a. LXIII, n. 128, p. 761-814, maio/ago., 2010. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3212723>. Acesso em: 07 jan. 2023.

LEITE, Emanuela Vasconcelos. **Contornos da decisão do STF sobre as uniões homoafetivas e a possibilidade de conversão das citadas uniões em casamento**. Disponível em: <https://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/2015/02/Contornos-da-Decis--o-do-STF-Sobre-as-Uni--es>

Homoafetivas-e-a-Possibilidade-de-Convers--o-das-Citadas-Uni--es-em-Casamento.pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

LIMA, Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. **Análisis del padrón electoral de las ERM 2022**. Elecciones Regionales y Municipales - ERM 2022.. Maio 2022. Disponível em: https://portal.jne.gob.pe/portal_documentos/files/b9530228-3daf-43c0-af8c-1ad4154e48a1.pdf. Acesso em: 02 fev. 2023.

LIMA, Letícia Consalter de. **Stroessner**: biografia, história e propaganda (1972-1979). 2018. 80 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, 2018. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/bitstream/handle/123456789/5165/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20-%20VER%c3%87%c3%83O%20FINAL%20CORRIGIDA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2022.

LIMA, Newton de Oliveira. O cosmopolitismo Kantiano e a fundamentação dos direitos humanos. **AUFKLÄRUNG**, João Pessoa, v. 5, n.1, jan./abr., 2018.

LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves (Org.); MOREIRA, Thiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira (Coord.). **O Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. v. 1. Natal: Polimatia, 2021. 340p. EBOOK.

LOPES FILHO, Francisco Camargo Alves; MOREIRA, Thiago Oliveira. Há espaço para o *princípio pro persona* no âmbito da nacionalidade transversal do transconstitucionalismo. **Revista de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social** | Campinas | 1 | e205208 2020.

LOUREIRO, Cláudia Regina Oliveira Magalhães da Silva. O pacto global das migrações sob o olhar do direito cosmopolita. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações Internacionais no Século XXI**: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Arraes editores, 2019.

LUIZ, Lindomar Teixeira. A origem e evolução da cidadania. **Colloquium Humanarum**, v. 4, n. 1, jun., p. 91-104, 2007. DOI: 10.5747/ch.2007. Disponível em: <https://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/226/607>. Acesso em: 19 dez. 2022.

LUNARDI, Luthianne Perin Ferreira; DEL'OLMO, Florisbal de Souza. As bases para pensar uma cidadania cosmopolita. In: **Direitos Culturais**, Santo Ângelo, v. 7, n. 12, p. 199-210, jan./jun., 2012. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/322640255.pdf>. Acesso em: 03 dez. 2022.

LUZ, Cícero Krup da; SIQUEIRA, Estela Cristina Vieira de. Os refugiados sírios na fronteira da Jordânia: o melting pot do Oriente Médio. *In*: BAENINGER, Rosana; CANALES, Alejandro (Coords.). **Migrações Fronteiriças**. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

MACHADO, V. F. Entre hospitalidade e hostilidade: análise da “ontopolítica” brasileira no fluxo migratório venezuelano através da Operação Acolhida. *In*: **VI Seminário do NIEM: Políticas de migração e refúgio na América Latina**, Rio de Janeiro, 2019a. Disponível em: <https://niem.com.br/wp-content/uploads/2019/12/ENTRE-HOSPITALIDADE-E-HOSTILIDADE.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.

MACHADO, V. F. Quando a Estabilização do “Self” brasileiro depara-se com a delimitação do “Outro” venezuelano: análise da (In)segurança ontológica no fluxo migratório venezuelano. *In*: **7º Encontro de Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais**, 2019b. Disponível em: <https://www.encontro2019.abri.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czoZNDoiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZVZPljtzOjM6Ijk0MSI7fSI7czoXOiJoljtzOjMyOiJINzVINTBIZmJlZWQ2ZmI3NzlhMzZhZWVhODlwOTI0MSI7fQ%3D%3D>. Acesso em: 20 maio 2020.

MACHADO, Victória Figueiredo. Vidas em movimento na fronteira Brasil-Venezuela: disputas entre acolhimento e controle. **TRAVESSIA** - Revista do Migrante, a. XXXIV, nº 90, p. 85-100, jan./abr., 2021.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **O Estado plurinacional e o direito internacional moderno**. Curitiba: Juruá, 2012. Disponível em: http://professor.ufop.br/sites/default/files/tatiana/files/estado_plurinacional_e_direito_internacional_moderno_magalhaes.pdf. Acesso em: 22 dez. 2022.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, out., 1995. Disponível em: http://anpocs.com/images/stories/RBCS/rbcs29_01.pdf.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARSHALL, T. H.; BOTTOMORE, Tom. **Ciudadanía y clase social**. Espanha: Alianza Editorial, 2014.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Controle jurisdicional da convencionalidade das leis**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

MAZUOLLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

MEDEIROS, Bruna Agra de. **A importância da mobilidade urbana sustentável e a autorregulação de atividades de economia compartilhada para construção de cidades inteligentes no Brasil**. 2018. 159 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/26295/1/Import%c3%a2nciamobilidad_eurbana_Medeiros_2018.pdf. Acesso em: 03 nov. 2022.

MEDEIROS, Bruna Agra de; MOREIRA, Thiago Oliveira. Tendo o Mar como Fronteira. *In*: PIASSI, Fabiana Ventura; SUBTIL, Leonardo de Camargo; TOLEDO, André de Paiva; ZANELLA, Tiago V. (Org.). **Direito do Mar**: reflexões, tendências e perspectivas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2022.

MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. A política de cem anos de solidão: um ensaio sobre a democracia na América Latina do Século XX. **Revista FIDES**, Natal, v. 5, n. 2, jul./dez., 2014, p. 271-272. Disponível em: <http://www.revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/198/204>. Acesso em: 27 fev. 2023.

MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. A tutela internacional da nacionalidade: meio de implementação da cidadania universal. *In*: **Revista do Departamento de Direito Público**, a. 1, n. 1, p. 85-120, jan./dez., 2009. Natal: EDUFRN, 2009. ISSN: 1983-5361.

MEDEIROS, Morton Luiz Farias de. Teorias dos Direitos Humanos: entre o Relativismo e o Universalismo do Direito de Resistência à Opressão. **Revista Prima Facie**, João Pessoa, v. 13, n. 25, 2014, p. 03. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/22871/14679>. Acesso em: 09 mar. 2022.

MÉDICOS SEM FRONTEIRAS. **Forçados a fugir do triângulo norte da América Central**: uma crise humanitária negligenciada. Relatório. Maio 2017. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/forcados-a-fugir.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2021.

MELLO, Daniel. MERCOSUL suspende novamente Venezuela por ruptura da ordem democrática. **Agência Brasil**. 05 ago. 2017. Disponível em:

<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-08/mercosul-suspende-novamente-venezuela-por-ruptura-da-ordem-democratica>. Acesso em: 01 dez. 2022.

MELO, Mario. Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no sistema interamericano de direitos humanos. *In: Revista Internacional de Direitos Humanos*, a. 3, n. 4, p. 31-47, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/FTX4mpWCQ84yL3HFHWv5ZQB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 jan. 2023.

MENA, Kelly. *New York City gives noncitizens right to vote in local elections*. 9 dez. 2021. **CNN politics**. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2021/12/09/politics/nyc-noncitizens-local-elections-voting-rights/index.html>. Acesso em: 19 set. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MENDES, Ovídio Jairo Rodrigues. **Concepção de cidadania**. 2010. 98 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 22. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2139/tde-13122010-163731/publico/Concepcao_de_cidadania.pdf. Acesso em: 21 dez. 2022.

MERCOSUL. **Acordo multilateral sobre Seguridade Social do Mercosul**. 15 dez. 1997. Disponível em: <https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Rivera/pt-br/file/Acordo%20Seguridade%20Social%20Mercosul.pdf>. Acesso em: 19 out. 2022.

MERCOSUL. **Acordo sobre Comércio Eletrônico do MERCOSUL**. 29 abr. 2021. Montevideo. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/acordo-sobre-o-comercio-eletronico-do-mercosul/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

MERCOSUL. **Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul**. 06 dez. 2002. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/acordo-residencia-nac-mercosul/>.

MERCOSUL. **Acordo sobre residência para nacionais dos Estados partes do Mercosul, Bolívia e Chile**. 06 dez. 2002.

MERCOSUL. **Cartilla Ciudadania. Normas para a Circulação de Veículos de Turistas Particulares e de Aluguel nos Estados Partes do Mercosul.** Disponível em: https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/RES_035-2002_PT_FE_Circul_Ve%C2%A1culos%20Turistas%20_Ata%202_02.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 26/03.** Disponível em: https://normas.mercosur.int/simfiles/normativas/12826_DEC_026-2003_PT_FE_Prog%20Trab%20Merc%202004-2006.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

MERCOSUL. **Decisão CMC nº 64/10.** Disponível em: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC6410_p.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL.** 05 ago. 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 27 nov. 2022.
MERCOSUL. **Declaração sociolaboral do Mercosul.** Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/a_pdf/dec_sociolaboral_mercosul.pdf. Acesso em: 19 out. 2022.

MERCOSUL. **Declaração Sociolaboral do MERCOSUL de 2015.** 17 jul. 2015. Brasília. Disponível em: https://documentos.mercosur.int/simfiles/declaraciones/58033_PT_Declara%C3%A7%C3%A3o%20Sociolaboral.pdf. Acesso em: 02 nov. 2022.

MERCOSUL. **Em poucas palavras: o que é MERCOSUL?** Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>. Acesso em: 17 out. 2022.

MERCOSUL. **Estatuto da Cidadania do MERCOSUL.** jun. 2022. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/estatuto-da-cidadania-do-mercosul/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

MERCOSUL. **Organograma MERCOSUL completo.** Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documento/organograma-mercosul-completo-oficial/>.

MERCOSUL. **Países do MERCOSUL.** Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 22 nov. 2022.

MERCOSUL. **Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL (PEAS)**. Reunião de Ministros e Diretores de Desenvolvimento Social (RMADS). Assunção, jun. 2012. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/plano-estrategico-de-acao-social-do-mercosul-peas/>. Acesso em: 12 maio. 2021.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos para a Solução de Controvérsias no Mercosul**. 18 fev. 2002. Disponível em: <https://direitosp.fgv.br/sites/default/files/2022-01/arquivos/ac6.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MERCOSUL. **Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile**. 24 jul. 1998. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 27 nov. 2022.

MERCOSUL. **Reunião de Ministros e Autoridades de Desenvolvimento Social (RMADS)**. Disponível em: <http://www.ismercosur.org/pt/dimensao-social/rmads/>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MESQUITA, R.; BAENINGER, R. A. Integração regional e fronteiras: desafios para a governança das migrações internacionais na América Latina. In: **VIII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones sobre America Latina (CEISAL)**, p. 01-03, Salamanca, Espanha, 2016.

MEZZAROBBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa do Direito**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGRAMUNDO. **Os imigrantes e o não-direito a voto no Brasil**. 04 nov. 2022. Disponível em: <https://migramundo.com/os-imigrantes-e-o-nao-direito-a-voto-no-brasil/>. Acesso em: 18 jan. 2023.

MILESI, R.; COURY, P.; ROVERY, J. Migração Venezuelana ao Brasil: discurso político e xenofobia no contexto atual. **Revista Aedos**, [S.l.], v. 10, n. 22, p. 53–70, 2018. Disponível em: <https://www.seer.ufrgs.br/index.php/aedos/article/view/83376>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MINDUS, P. **European Citizenship After Brexit. Freedom of movement and rights of residence**. Cham: Palgrave McMillan, 2017.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo 1. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

MIRANDA, Victor Bacelete. Todo o poder emana do povo, mas qual povo? **Revista Direito UNIFACS**, n. 181, p. 01-10, 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/viewFile/3692/2598>. Acesso em: 03 jan. 2023.

MONDAINI, Marco. O respeito aos Direitos dos Indivíduos. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

MONTEIRO, Patrícia Fontes Cavalieri. Discussão acerca da eficácia da Lei Áurea. *In*: **Meritum**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 355-387, jan./jun., 2012.

MORAES, A. L. Z. Crimigração. *In*: FRANÇA, Leandro Ayres (Coord.); QUEVEDO, Jéssica Veleda; ABREU, Carlos A F de (Orgs.). **Dicionário Criminológico**. Porto Alegre: Editora Canal de Ciências Criminais, 2020. ISBN 978-85-92712-50-1. Disponível em: <https://www.crimlab.com/dicionario-criminologico/crimigracao/33>. Acesso em: 10 set. 2022.

MOREIRA, Marcelo Sevaybricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro dos. Cidadania regulada e Era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica. *In*: **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 71, p. 539-558, set./dez., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/eh/a/YC5NhQNKLyLL4dB9tJmw5wL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 dez. 2022.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A concretização dos direitos humanos dos imigrantes pela jurisdição brasileira**. Curitiba: Instituto Memória Editora, 2019.

MOREIRA, Thiago Oliveira. *El regreso de la crimigración y el desvanecimiento del carácter humanista de la Ley de Migración Brasileña*. *In*: **Latin American Law Review**, n. 05, 2020, p. 97-120.

MOREIRA, Thiago Oliveira; SILVA, Tony Robson da. A (in)convencionalidade da regulação migratória brasileira. *In*: **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 13, n. 2, ago./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/22929/13976>.

MORRIS, Lydia. **Managing Migration**. *Civiv stratification and migrant's rigths*. London: Routledge, 2002.

MOURA, Aline Beltrame de. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: é possível uma cidadania regional? **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 14, n. 2, p. 135-153, maio/ago., 2018. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MOURA, Julia Sichieri. Teoria Crítica e a cosmopolitismo. Ser um cidadão do mundo: até que ponto podemos levar esta ideia? *In*: **Dissertatio**, Pelotas, volume Suplementar 9 (Dossiê Habermas), p. 17-31, 2020.

MOYA, José. Migração e formação histórica da América Latina em perspectiva global. **Sociologias**, Porto Alegre, a. 20, n. 49, set./dez., 2018.

MOYA, José C. América Latina como categoria histórica em uma perspectiva global. **Istor: Revista de História Internacional**, n. 67, p. 13-59, 2017.

MOYA, José C. ***Immigration in Latin America, an online bibliography***. Oxford Bibliographies, 2011. Disponível em:

www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766581/obo-9780199766581-0075.xml. Acesso em: 29 jul. 2022.

NICOLAU, Paola Cristina. **Harmonização de normas e procedimentos de refúgio no Mercosul**. 2018. 169 f. Dissertação (Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2018. Disponível em:

<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/970/1/PaolaCristinaNicolau.pdf>.

NODARI, P. C. O direito de hospitalidade cosmopolita: uma reflexão de proximidade e distanciamento entre Kant e Papa Francisco. **Ethic@**, Florianópolis, v. 21, n. 2, p. 335-359, out., 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/ethic/article/view/89995/51905>. Acesso em: 30 nov. 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Informativo mensal**. Nov. 2022. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/INFORMATIVOS_MENSAIS/relatorio_novembro.pdf.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS. **Informativo mensal**. Out. 2022. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMigra_2022/INFORMATIVOS_MENSAIS/relatorio_outubro.pdf.

ODALIA, Nilo. A liberdade como meta coletiva. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

OLIVEIRA, Adriana Capuano de. Uma questão de identidade! Migrações e pertencimento na dinâmica do mundo globalizado. **Revista USP**, São Paulo, n. 114, p. 91-108, jul./ago./set., 2017.

OLIVEIRA, Alana. **Oito filmes para entender os desafios enfrentados pelos refugiados**. 23 abr. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/04/23/oito-filmes-para-entender-os-desafios-enfrentados-pelos-refugiados/>. Acesso em: 20 maio 2020.

OLIVEIRA, André Felipe Vêras de. A Constituição de 1946: precedentes e elaboração. *In*: **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 51, 2010. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista51/Revista51_27.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

OLIVEIRA, A. T. R. A transição na legislação migratória: o período 1980-2019. *In*: CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. **Imigração e Refúgio no Brasil**. Relatório Anual 2020. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

OLIVEIRA, Leila Maria de. **Imigrantes, xenofobia e racismo**: uma análise de conflitos em escolas municipais de São Paulo. 2019. 228 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Currículo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2019.

OLIVEIRA, Raquel Silva de. **Imigrantes e participação política**: um estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para imigrantes no Brasil. 2018. 53 f. Monografia (Graduação), Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

OLIVEIRA, T; CAVALCANTI, L; MACEDO, M. **Dados Consolidados da Imigração no Brasil 2020**. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Departamento de Migrações, DF: OBMigra, 2021.

ONU DAES. *Portal de datos sobre migración*. **Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020**. Disponível em:

https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020&cm49=604. Acesso em: 10 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Resolução nº 40/144**. Declaração sobre Direitos Humanos dos Indivíduos que não são Nacionais do País que Vivem. 13 dez. 1985.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial**. 1968. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/convDiscrimina.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Department of Economic and Social Affairs*. **World population prospects 2022: summary of results**. New York, 2022. Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/11/wpp2022_summary_of_results.pdf. Acesso em: 18 dez. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU news. **Saiba tudo sobre o Pacto Global para Migração**. 08 dez. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2018/12/1650601>. Acesso em: 01 jan. 2023.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta africana dos direitos humanos e dos povos**. 27 jul. 1981. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **A CIDH chama a proteger a institucionalidade democrática e a garantir eleições livres**. 15 set. 2022. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/jsForm/?File=/pt/cidh/prensa/notas/2022/203.asp>. Acesso em: 06 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **A CIDH chama a garantir a vigência da democracia e do Estado de Direito no contexto da pandemia do COVID-19**. 09 jun. 2020. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2020/130.asp>. Acesso em: 06 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos**. 1969. Disponível em:
https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Décimo aniversário da Carta Democrática Interamericana**. Disponível em:
<https://www.oas.org/pt/democratic-charter/default.asp>. Acesso em: 23 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (DADD)**. 1948. Disponível em:
https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. 1966. Disponível em:
<https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 61/00**. Disponível em:
<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec0202p.asp>.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 46/15**. Disponível em:
http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/DEC_046_2015_p.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 28/02**. Disponível em:
<https://www.mercosur.int/pt-br/documento/acordo-residencia-nac-mercosul/>. Acesso em: 01 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 32/04**. Disponível em:
<https://docplayer.com.br/164554-Acordo-para-a-facilitacao-de-atividades-empresariais-no-mercosul.html>. Acesso em: 11 out. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Sistema de Informação de Comércio Exterior (SICE). **Decisão CMC nº 44/00**. Disponível em:
https://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_044-2000_PT_FERR_Acordo%20Isen%C3%A7%C3%A3o%20Trad%20Doc%20Imigra%C3%A7%C3%A3o_At%202_00.pdf. Acesso em: 01 nov. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Global Mobility Restriction Overview**. Weekly Update. 11 jan. 2021. Disponível em: <https://dtm.iom.int/system/tdf/reports/DTM-Covid19%20Global%20Overview%20Output%2011.01.2021%20FINAL.pdf?file=1&type=node&id=10517>. Acesso em: 05 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Migration Data Portal. **Migration data relevant for the COVID-19 pandemic**. 01 abr. 2022. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic>. Acesso em: 05 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). **Relatório mundial sobre migração 2020**. Disponível em: <https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/wmr-2020-po-ch-2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración*. **Flujos migratorios internacionales**. 24 set. 2020. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/es/themes/flujos-migratorios-internacionales>. Acesso em: 05 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración*. **Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020**. 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 23 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración*. **Internacional migrant stocks**. 05 fev. 2021. Disponível em: <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>. Acesso em: 05 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Portal de datos sobre migración*. **Número total de migrantes internacionales (mediados de año) 2020**. 20 jan. 2021. Disponível em: https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?i=stock_abs_&t=2020. Acesso em: 05 jul. 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA (FAO). **A fome afeta 42,5 milhões de pessoas na América Latina e no Caribe**. 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/es/c/1201874/>. Acesso em: 28 jul. 2022.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2018**. Ginebra, 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las migraciones en el mundo 2018**. Ginebra, 2018. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf. Acesso em: 11 fev. 2021.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **What is the Impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?** 19 out. 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/what-is-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children-e7cbb7de/>. Acesso em: 05 set. 2022.

PADILHA, Rodrigo. **Direito constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

PAES, Elpídio Ferreira. Estrutura e evolução da família romana. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 19-24, 1971. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/revfacdir/article/view/67468/38521>. Acesso em: 19 dez. 2022.

PAGLIARO, Heitor; GRAZIANI, Letícia Cartocci. Cidadania e supranacionalidade na União Europeia. **Debater a Europa**, n. 24, p. 09-28, jan./jul., 2021. ISSN 1647-6336. Disponível em: https://doi.org/10.14195/1647-6336_24_1. Acesso em: 09 out. 2022.

PAIXÃO, Gabriela dos Santos. O cosmopolitismo kantiano: uma análise da figura do refugiado à luz do direito à hospitalidade. **Revista Brasileira de Filosofia do Direito**, Goiânia, v. 5, n. 1, p. 17-36, jan./jun., 2019. e-ISSN: 2526-012X.

PAIXÃO, Mayara. Crise em Cuba leva a recorde de pedidos de refúgio de cubanos no Brasil. **Folha de São Paulo**. Mundo. 14 jan. 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/01/crise-em-cuba-leva-a-recorde-de-pedidos-de-refugio-de-cubanos-no-brasil.shtml>. Acesso em: 18 jan. 2023.

PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay, de 1992**. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/py_3054.pdf.

PARAGUAI. Dirección Nacional de Migraciones. **La República del Paraguay ya cuenta con una nueva y moderna Ley de Migraciones**. 19 out. 2022. Disponível em: <https://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/la-republica-del-paraguay-ya-cuenta-con-una-nueva-y-moderna-ley-de-migraciones#:~:text=La%20Ley%206984%2F2022%20establece,el%20cumplimiento%20efectivo%20de%20las>. Acesso em: 15 nov. 2022.

PARAGUAI. **Ley n. 834/96**. *Establece el Código Electoral Paraguayo*. Disponível em: https://www.oas.org/es/sap/deco/moe/Paraguay2013/docs/CODIGO_ELECTORAL.pdf.

PEDROZA, Luicy; PALOP, Pau; HOFFMANN, Bert. **Emigrant policies in latin america and the caribbean**. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, 2016. Disponível em: https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/53972/ssoar-2016-pedroza_et_al-Emigrant_Policies_in_Latin_America.pdf?sequence=1&isAllowed=y&lnkname=ssoar-2016-pedroza_et_al-Emigrant_Policies_in_Latin_America.pdf. Acesso: 01 dez. 2022.

PEREIRA, Antônio Celso Alves. União Europeia - UE: Formação histórica e institucional, crise atual, dissenso e Brexit. *In: Revista da Faculdade de Direito da UERJ – RFD*, Rio de Janeiro, n. 40, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/64583>. Acesso em: 09 out. 2022.

PEREZ, Fabíola. Mesmo com medo, população de imigrantes reivindica voto no país. **R7 notícias**. 08 out. 2018. Disponível em: <https://noticias.r7.com/sao-paulo/mesmo-com-medo-populacao-de-imigrantes-reivindica-voto-no-pais-08102018>. Acesso em: 24 maio 2022.

PERU. **Constitución Política del Perú de 1993**. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf. Acesso em: 04 dez. 2022.

PERU. **Ley nº 26864**. *Ley de Elecciones Municipales*. 13 out. 1997. Disponível em: <https://doc.contraloria.gob.pe/normativa/Ley%20N%C2%B0%2026864%20Ley%20de%20elecciones%20municipales.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2022.

PERÚ21. **Cómo es la participación de los extranjeros en las elecciones 2022, ¿pueden votar?** 15 jul. 2022. Disponível em: <https://peru21.pe/peru/como-es-la-participacion-de-los-extranjeros-en-las-elecciones-2022-pueden-votar-elecciones-peru-nnda-nnlt-noticia/>. Acesso em: 04 dez. 2022.

PILAU SOBRINHO, Liton Lanes; MEDICI, Alejandro Marcelo; FREITAS, Sérgio Henriques Zandona (Coord.). Novo Constitucionalismo latino-americano I. In: **IX CONPEDI**. Florianópolis: CONPEDI, 2018. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/5d6x83my/86bwk4w9/ZPSBA656VC9bdEuK.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2022.

PINHEIRO, C. Cosmopolitismo: cidadania além dos Estados. In: **Ethic@**, Florianópolis, v. 19, n. 2, p. 153-172, ago., 2020.

PINTO, Mónica. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos*. In: ABREGÚ, Martín; COURTIS, Christian (Org.). **La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales**. Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS, Editorial Del Puerto, 1997.

PIOVESAN, Flávia. A Constituição Brasileira de 1988 e os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. In: PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

PISARELLO, Gerardo. **Procesos constituyentes: caminos para la ruptura democrática**. Madrid: Trotta, 2014.

PISÓN, José Martínez de. **Políticas de Bienestar: un estudio sobre los derechos sociales**. Madri: Editorial Tecnos S.A., 1998,

PISÓN, José Martínez; GIRÓ, Joaquín. **Inmigración y Ciudadanía: Perspectivas sociojurídicas**. Universidad de la Rioja, 2013.

PITHAN, Bruna. Integração da Bolívia no Mercosul: uma análise do processo. 09 jun. 2022. **Relações Exteriores**. Disponível em: <https://relacoesexteriores.com.br/integracao-da-bolivia-no-mercopol/#:~:text=A%20Bol%C3%ADvia%20possui%20um%20hist%C3%B3rico,a%20ent%C3%A3o%20Rep%C3%ABlica%20da%20Bol%C3%ADvia>. Acesso em: 27 nov. 2022.

POGGE, Thomas. Cosmopolitanism and Sovereignty. In: **Ethics**, v. 3. n. 1, p. 48-75, oct., 1992. p. Published by: The University of Chicago Press Stable. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2381495>. Acesso em: 04 jan. 2023.

POMPEU, Gina Vidal Marcílio. A inserção do direito ao voto do estrangeiro na América Latina. In: **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 15. n. 6. p. 61-82, 2016. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3067/2796>. Acesso em: 13 nov. 2022.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**. Trad. Milton Amado. v. 2: a preamar da profecia: Hegel, Marx, e a colheita. Belo Horizonte: Itatiaia, 1974.

PORTELLA, Êmily Amarante. **Direitos políticos dos imigrantes no Brasil**. 2016. 56 f. Trabalho de Conclusão de Especialização (Especialização em Direito Internacional Público e Privado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Instituto Nacional Electoral. **Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada**. El voto en el extranjero en 18 países de América Latina. Mayo, 2016.

RADIO NACIONAL DE COLOMBIA. **¿Los extranjeros residentes en Colombia pueden votar en las elecciones presidenciales?** 28 abr. 2022. Disponível em: <https://www.radionacional.co/actualidad/extranjeros-pueden-votar-en-elecciones-presidenciales-bajo-ley-1070>. Acesso em: 30 nov. 2022.

RAMOS, André de Carvalho. Control of conventionality and the struggle to achieve a definitive interpretation of human rights: the Brazilian experience. **Revista IDH**, v. 64, p. 11-32, 2016.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos dos estrangeiros no Brasil**: a imigração, direito de ingresso e os direitos dos estrangeiros em situação irregular. Igualdade, diferença e direitos humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

RAMOS, Emerson Erivan de Araújo. Para uma teoria da cidadania a partir de Hannah Arendt: uma análise dos elementos estruturantes da cidadania. In: **XXIII CONPEDI**. Direitos Fundamentais e Democracia I, p. 123-141. ISBN-978-8568147-96-2 Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=2743214d24795dc7>. Acesso em: 28 nov. 2022.

RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura. **Das comunidades à União Europeia**: Estudos de Direito Comunitário. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.

REALIDADE não documentada. S.I: Netflix, 2019. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/80209609>. Acesso em: 15 jul. 2022.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

REDIN, Giuliana. Proteção jurídica do imigrante intrarregional no sistema jurídico brasileiro: a restrição “legalizada” de acesso ao espaço público. **Prisma Jur.**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 355-370, jul./dez., 2012.

REIS, Ulisses Levy Silvério dos Reis; PETERKE, Sven. A justiciabilidade do direito à nacionalidade: um desafio para o direito internacional dos direitos humanos. *In*: **REJUR** - Revista Jurídica da UFERSA, Mossoró, v. 1, n. 1, p. 89-110, jan./jul., 2017.

RI, Luciene Dal; MOURA, Aline Beltrame de. Os direitos dos imigrantes mercosulinos no Brasil: entre a Constituição Federal de 1988 e o Acordo sobre Residência do Mercosul. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, n. 18, set./dez., 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45419/28886>. Acesso em: 15 out. 2022.

RIBEIRO, Rita; RODRIGUES, Sónia. Cidadania e imigração na União Europeia: a força das fronteiras nacionais. *In*: **VII Congresso Português de Sociologia**. Universidade do Porto, 19 a 22 de junho de 2012.

RICCI, Carla; SILVA, Jéssica Monteiro C. Atualizações da lei migratória brasileira: um novo paradigma das migrações? **O Social em questão**, Rio de Janeiro, a. 21, n. 41, p. 23-44, maio/ago., 2018.

RODRIGUES, Aline Lima. Fronteira e Território: considerações conceituais para compreensão da dinâmica do espaço geográfico. *In*: **Revista Produção Acadêmica – Núcleo de estudos urbanos, regionais e agrários/NURBA**, n. 2, p. 139-157, dez., 2015.

RODRIGUES, Esther Faria; MUNIZ FILHO, José Carlos C. O caso da professora Maria Rosaria Barbato: um estudo acerca da mudança de paradigma no tratamento do migrante pela legislação brasileira. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. *In*: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações Internacionais no Século XXI: perspectivas e desafios**. Belo Horizonte: Arraes editores, 2019.

ROSSA, Lya Amanda; MENEZES, Marilda A. Entre migrações e refúgio: migrações sul-sul no Brasil e as novas tipologias migratórias. *In*: BAENINGER, Rosana *et al.*

(Org.). **Migrações Sul-Sul**. 2. ed. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó” – Nepo/Unicamp, 2018.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social**. Trad. Paulo Neves. Porto Alegre: L&PM, 2014.

SAES, Décio A. M de. Cidadania e Capitalismo (Uma Abordagem Teórica). In: **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2000, p. 10-11. Disponível em <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/saescidadania.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

SAES, Décio. Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania. In: **Crítica Marxista**, São Paulo, n. 16, p. 09-38, mar., 2003.

SALLES, Marcus Maurer de; FERREIRA, Guilherme Augusto Guimarães; DIAS, Maurício Luiz Borges Ramos. O Estatuto da Cidadania do Mercosul: os fundamentos jurídico-institucionais para a construção de uma cidadania regional. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, SP, v. 10, n. 1, p. 55–74, 2021. DOI: 10.36311/2237-7743.2021.v10n1.p55-74. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/12550>. Acesso em: 02 nov. 2022.

SALZMANN, Antonio Cardesa. *El contenido jurídico de la libre circulación de personas en el Mercosur: balance y perspectivas*. In: VÉRTIZ, Juana Goizueta; FERNÁNDEZ, Itziar Gómez; PASCUAL, María Isabel González (Dir.). **La libre circulación de personas en los sistemas de integración económica: modelos comparados: Unión Europea, Mercosur y Comunidad Andina**. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi, 2012.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Tiago Soares dos; GAIOTTO, Paulo Alexandre. O Estado em Kant: fundação, cidadania e finalidade. **Revista Quero Saber**, Toledo, v. 1, n. 1, 2020, p. 39-40. ISSN: 2675-570X.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SASSEN, Saskia. **Contrageografias de la globalización**. Género y ciudadanía en los circuitos transfronteirizos. Trad. Amanda Pastrana Izquierdo, Claudia Laudano et al. Madri: Traficantes de Sueños, 2003.

SASSEN, Saskia. *The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics*. **CR: The New Centennial Review**, Project, MUSE, v. 3, n. 2, p. 41-66, 2003. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/41035566>. Acesso em: 13 out. 2022.

SEIN, Eduardo. Os alicerces da cidadania em Kant e Rawls. **Cadernos de Campo**: revista de Ciências Sociais, São Paulo, n. 18, 2014.

SEINO, Eduardo; ALGARVE, Giovana; GOBBO, José Carlos. Abertura política e redemocratização brasileira: entre o moderno-conservador e uma “nova sociedade civil”. In: **Sem Aspas**, Araraquara, v. 2, n. 1, p. 31-42, 2013.

SERVICIO ELECTORAL DE CHILE (SERVEL). **El voto de los electores extranjeros en Chile**. 22 jul. 2022. Disponível em: <https://servel.cl/el-voto-de-los-electores-extranjeros-en-chile/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

SICILIANO, André Luiz. O papel da universalização dos direitos humanos e da migração na formação da governança global. In: **SUR** - Revista Internacional de Direitos Humanos, São Paulo, v. 1, n. 1, jan., 2004. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/156741/Sur%20Journal%20full%20portuguese.pdf#page=115>. Acesso em: 04 mar. 2023.

SIMINI, Danilo Garcia; SALA, José Blanes. O controle de convencionalidade pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 11, n. 2, p. 363-382, 2021.

SILVA, Bianca Guimarães; PALUMA, Thiago. Breve panorama histórico da política migratória brasileira e análise da legislação migratória de 1980 a 2017. In: SQUEFF, Tatiana Cardoso; PALUMA, Thiago (Org.). **Migrações internacionais no século XXI**: perspectivas e desafios. Belo Horizonte: Arraes, 2019.

SILVA, Carolina Thadeu Mello da. **A construção da cidadania no Brasil**: histórico, desafios e caminhos. 2019. 66 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2019. Disponível em:

<https://app.uff.br/riuff/bitstream/handle/1/12873/VERS%c3%83O%20P%c3%93S%20BANCA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 dez. 2022.

SILVA, Eduardo Moraes Lameu. Breves comentários da constituição imperial de 1824. In: **ATHENAS**, a. III, v. 2, ago./dez., 2014. ISSN 2316-1833. Disponível em: http://www.fdcl.com.br/revista/site/download/fdcl_athenas_ano3_vol2_2014_artigo9.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; COSTA, L. F. L; MACEDO, M. **Resumo Executivo - Refúgio em Números**, 6. ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2021 Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/dados/Ref%C3%BAgio%20em%20n%C3%BAmeros/RESUMO_EXECUTIVO_REF._EM_N%C3%9AMEROS_6%C2%BA_EDI%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 10 set. 2022.

SILVA, João Carlos Jarochinski. Análise histórica das Constituições brasileiras. In: **Revista ponto-e-vírgula**, São Paulo, v. 10, p. 217-244, 2011.

SILVA, José Afonso da. **O constitucionalismo brasileiro: evolução institucional**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Juvêncio Borges; SILVEIRA, Ricardo dos Reis. Cidadania: uma leitura a partir do sistema escravista e suas implicações na (de)formação das práticas republicanas no Brasil. **R. Dir. Gar. Fund.**, Vitória, v. 19, n. 1, p. 13-54, jan./abr., 2018.

SILVA, Karine de Souza. A consolidação da União Europeia e do direito comunitário no contexto da transnacionalidade. In: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (Org.). **Direito e transnacionalidade**. Curitiba: Juruá, 2011.

SILVA, Leda Maria Messias da; LIMA, Sarah Somensi. Os imigrantes no Brasil, sua vulnerabilidade e o princípio da igualdade. **Rev. Bras. Polít. Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 384-403, 2017. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/download/4804/pdf>.

SOLOMITA, Mariángel. *Votar en casa ajena: ¿cuántos inmigrantes podrán elegir al presidente?* **El país**. 25 out. 2019. Disponível em: <https://www.elpais.com.uy/que-pasa/votar-casa-ajena-cuantos-inmigrantes-podran-elegir-presidente.html>. Acesso em: 10 dez. 2022.

SORTO, Fredys Orlando. Declaração Universal dos Direitos Humanos: autoridade, significado e natureza jurídica. **Revista Araucaria**: revista iberoamericana de Filosofia, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales, Sevilla (Espanha), a. 20, n. 40, p. 209-232, 2018. ISSN 1575-6823. Disponível em: <http://institucional.us.es/revistas/Araucaria/40/9.%20Fredys.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2021.

SOUZA, Angelita Matos. Cidadania no Brasil. In: **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 12(1): 5-17, jan./jun., 2014, p. 08-09. ISSN 1678—698X. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo>.

SOUZA, Heron Abdon. As constituições brasileiras de 1824 e 1891 e a consolidação da ruptura da ordem política. **Anais do 3º Encontro Internacional Histórias & Parcerias**. ANPUH, p. 02-03. Disponível em: https://www.historiaeparcerias.rj.anpuh.org/resources/anais/19/hep2021/1625684599_ARQUIVO_4118520487f8583275ca7dedc726f5d8.pdf. Acesso em: 16 dez. 2022.

STATELESS. Realização de Cate Blanchett, Elise McCredie, Tony Ayres. Intérpretes: Yvonne Strahovski, Jai Courtney, Cate Blanchett. S.L: Netflix, 2020. Son., color. Legendado. Disponível em: <https://www.netflix.com/br/title/81206211>. Acesso em: 27 out. 2022.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. O. **Limites e Fronteiras internacionais**: uma discussão histórico-geográfica. Grupo Retis: Rio de Janeiro, UFRJ, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) crise**. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e hermenêutica**: uma nova crítica do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SURINAME. **Constituição da República do Suriname, de 1987**. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_sur_const.pdf.

TAJRA, Jamile Lourdes; MARTINS, Mônica Dias. O Parlamento do Mercosul e a Cidadania Sul-Americana. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 5, n. 2, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/politica/article/view/35733/25378>. Acesso em: 12 nov. 2022.

THORNHILL, Chris. O direito internacional e o futuro da democracia. *In: Revista da AGU*, Brasília, v. 17, n. 01, p. 19-44, jan./mar., 2018. Disponível em: <https://www.uni7.edu.br/wp-content/uploads/2018/04/UNI7-O-Direito-Internacional-Futuro-da-Democracia-Chris-Thornhill-AGU.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **A Cidadania Multidimensional na Era dos Direitos**. Teoria dos Direitos Fundamentais. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2001.

TRATADO DE ROMA. **Instituição da Comunidade Economica Europeia (CEE)**. 25 mar. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=PT>. Acesso em: 13 out. 2022.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. 04 nov. 1950. França. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/convention_por.pdf.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. v. II. Porto Alegre: Sergio Fabris, 1999.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**. 18 dez. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 13 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. **Como funciona a União Europeia**. Guia das instituições da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias, 2008. ISBN 978-92-79-03664-5. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/ue_como_funciona_ue.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

UNIÃO EUROPEIA. Tratado sobre o funcionamento da União Europeia. **Jornal Oficial da União Europeia**. 07 jun. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_3&format=PDF. Acesso em: 10 out. 2022.

UNITED NATIONS. General Assembly. Human Rights Council. **Report of the special rapporteur on the human right of migrants, François Crépeau**. New York: United Nations, 2014. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A_HRC.26.35.pdf. Acesso em: 05 out. 2022.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **Disciplinas da USP - E-disciplinas**. Disponível em:
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4134417/mod_resource/content/1/44%20TRIN%20Franklin.%20Mercosul%20-%20Uma%20breve%20an%C3%A1lise%20de%20suas%20origens%20%C3%A0%20crise%20atual. Acesso em: 28 out. 2022.

URIARTE, Oscar Ermida. ***La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su eficacia jurídica***. Disponível em:
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16270/16686>. Acesso em: 20 out. 2022.

URUGUAI. ***Constitución de la República Oriental del Uruguay, de 1967***. Disponível em:
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_3001.pdf.

URUGUAI. *Corte Electoral*. ***Elección Nacional Octubre 2019: gaceta informativa***. Disponível em:
https://www.corteelectoral.gub.uy/estadisticas/nacionales/gaceta_informativa. Acesso em: 10 dez. 2022.

URUGUAI. ***Ley 7.690/1994. Del registro cívico nacional***. Disponível em:
<https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-7-690>. Acesso em: 20 nov. 2022.

URUGUAI. ***Ley 17.690 de 21 de setiembre de 2003. Registro cívico nacional***. Disponível em: <https://www.corteelectoral.gub.uy/legislacion/legislacion/legislacion-electoral/ley-n-17-690-de-21-de-setiembre-de-2003-3754>. Acesso em: 20 nov. 2022.

VALVERDE, Thiago Pellegrini. **Fontes do Direito, Hermenêutica e Tratados Internacionais de Direitos Humanos**. Uruguaiana: Conceito, 2011.

VANINI, Joice. Cidadania para além do Estado nacional: uma resposta aos desafios contemporâneos? *In: II Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas*. Unicamp, Campinas, 2015.

VENEZUELA. ***Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 1999***. Disponível em:
https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_venezuela_1006.pdf. Acesso em: 01 dez. 2022.

VENEZUELA. *Poder Electoral. Consejo Nacional Electoral. Ley Orgánica de Registro Civil*. 15 set. 2009. Disponível em: http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/ley_organica_registro_civil/titulo1.php. Acesso em: 21 nov. 2022.

VIEIRA, Américo Augusto Nogueira; CLEMENTE, Ademir; DIAS, Guilherme Ataíde; FRANCA FILHO; Marcílio Toscano. Metodologia Científica no Brasil: ensino e interdisciplinaridade. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 1, p. 237-260, jan./mar., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edreal/a/fY9tm7Nfby8z5GrTqMBdMCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 27 nov. 2022.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania global e estado nacional**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/7fdYVdGnCpxkr7GbkMjjJWK/?lang=pt#>. Acesso em: 04 fev. 2023.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILLORO, Luis. **Estado plural, pluralidad de las culturas**. Barcelona: Paidós, 1997.

World Bank. **World Development Indicators: Population dynamics**. 2021. Disponível em: <http://wdi.worldbank.org/table/2.1>. Acesso em: 29 jul. 2022.

World Health Organization (WHO). **WHO coronavirus (COVID-19) dashboard**. Disponível em: <https://covid19.who.int/>. Acesso em: 01 jan. 2023.

WYL, Benjamin von. Chile é pioneiro em sufrágio de imigrantes. **Swissinfo**. 28 out. 2022. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/chile-%C3%A9-pioneiro-em-sufr%C3%A1gios-de-imigrantes/47994434>. Acesso em: 28 nov. 2022.

YAPUR, Fernando L. García. *Nuevo constitucionalismo y descolonización en la Constitución Política de Bolivia*. In: VARGAS, Idón Moisés Chivi (Org.). **Bolivia – Nueva Constitución Política del Estado: conceptos elementales para su desarrollo normativo**. La Paz, Bolivia: Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2010.

ZERON, Carlos. A cidadania em Florença e Salamanca. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (Org.). **História da cidadania**. 6. ed. São Paulo: Contexto, 2003.

ZETTER, Roger. *Protecting Forced Migrants: A state of the art report concepts, challenge and ways forward. Migration Reports. Bern: Swiss Federal Commission on Migration*, n. 40, 2014.