

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental?

Implications of Enabling Permanent Residents to Vote – Threat to National Sovereignty or Realization of a Fundamental Right?

Juliana Cleto

Sumário

CRIMES DE RESPONSABILIDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA.....	2
Carlos Ayres Britto	
PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR POR FORÇA DE CONDENAÇÃO CRIMINAL NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	9
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PODER NORMATIVO DAS CORTES CONSTITUCIONAIS: O CASO BRASILEIRO.....	16
Inocência Mártires Coelho	
PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL.....	29
José Levi Mello do Amaral Júnior	
PRIMEIRAS LINHAS SOBRE A OPÇÃO POLÍTICO-CRIMINAL DA DESERÇÃO MILITAR: A NECESSÁRIA CONTRIBUIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	42
Antonio Henrique Graciano Suxberger e Danilo Gustavo Vieira Martins	
IMPLICAÇÕES DO DIREITO AO VOTO AOS IMIGRANTES: AMEAÇA À SOBERANIA NACIONAL OU EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL?	58
Juliana Cleto	
CRIMEN, DESEMPLEO Y ACTIVIDAD ECONÓMICA EN CHILE.....	81
Sergio Zuñiga-Jara, Sofía Ruiz Campo e Karla Soria-Barreto	
O IMPACTO DE DIFERENTES TIPOS DE REPRESSÃO LEGAL SOBRE AS TAXAS DE HOMICÍDIO ENTRE OS ESTADOS BRASILEIROS	100
Adolfo Sachsida, Mário Jorge Cardoso de Mendonça e Tito Belchior Silva Moreira	
ANÁLISE DOS IMPACTOS DIRETOS E INDIRETOS DO PROGRAMA DE P&D DA ANEEL NO SETOR ELÉTRICO: DIFERENÇAS COM OS EUA.....	124
Igor Polezi Munhz, Alessandra Cristina Santos Akkari e Neusa Maria Bastos Fernandes dos Santos	
SHANGO UNCHAINED? STATE IN(CAPACITY), URBAN BIAS, AND THE POWER AFRICA INITIATIVE .	146
Tom Brower	
LEVANDO O ORÇAMENTO A SÉRIO COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE DE POLÍTICAS PÚBLICAS	179
Andre Bogossian	

ESTIMATIVA DE DEMANDA PELA FORMALIZAÇÃO DA ECONOMIA INFORMAL NO AGRESTE PERNAMBUCANO: UMA APLICAÇÃO DO MÉTODO DE VALORAÇÃO CONTINGENTE.....	200
Monaliza de Oliveira Ferreira e Kelly Samá Lopes de Vasconcelos	
IMPLICAÇÕES DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) NA RENDA E ORGANIZAÇÃO DE AGRICULTORES FAMILIARES.....	221
Nádia Kunkel Sziwelski, Carla Rosane Paz Arruda Teo, Luciara de Souza Gallina, Fabiula Grahl e Cimara Filippi	
DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS E A POBREZA NO NORDESTE DO BRASIL.....	241
Nadja Simone Menezes Nery de Oliveira, Solange de Cassia Inforzato de Souza e Aricieri Devidé Junior	
EFEITOS COLATERAIS DA MINERAÇÃO NO MEIO AMBIENTE	264
Márcio Oliveira Portella	
PARTICIPAÇÃO POPULAR E ACESSO À INFORMAÇÃO AMBIENTAL PARA PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO	278
Luciano Marcos Paes	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A FORMAÇÃO E AVALIAÇÃO DE MAGISTRADOS: A CONTRIBUIÇÃO DA EDUCAÇÃO JUDICIAL ATRAVÉS DAS ESCOLAS DE MAGISTRATURA.....	289
Flávio José Moreira Gonçalves	
RESENHAS	
SIMPLER: THE FUTURE OF GOVERNMENT, DE CASS SUSTEIN	316
Veyzon Campos Muniz	

Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? *

Implications of Enabling Permanent Residents to Vote – Threat to National Sovereignty or Realization of a Fundamental Right?

Juliana Cleto **

RESUMO

O presente trabalho objetiva questionar a impossibilidade de voto ao estrangeiro no Brasil, independentemente de seu tempo de residência. Atualmente, é necessário, para o alistamento eleitoral, que o indivíduo seja brasileiro nato ou naturalizado, sendo inviável o voto ao estrangeiro. “Aqui vivo, aqui voto” se traduz em uma das campanhas mais relevantes para ressaltar a importância da participação política do imigrante em um Estado democrático de direito. O movimento “*no taxation without representation*” da nação estadunidense do século XVIII hoje toma uma roupagem distinta, mas que, na essência, carrega a mesma indignação — aqui se vive, pagam-se impostos, respeita-se a lei. Por que, então, não se vota? Quais as implicações decorrentes da abertura do direito ao voto aos imigrantes? Uma vez que o imigrante se torna eleitor, abrem-se diversas outras possibilidades que não lhe seriam possíveis sem o alistamento — doação a partidos políticos, a criação de partidos políticos, a propositura de ações populares, iniciativa popular de projetos de lei, participação em programas de governo. Qual seria, então, o posicionamento mais adequado em relação a esse impasse? Possibilitar o voto ao imigrante apenas em eleições locais ou igualmente a eleições nacionais? Até que ponto a participação política do estrangeiro deixa de ser a efetivação de um direito fundamental e passa a representar ameaça à soberania nacional?

Palavras-chave: Cidadania. Imigrante. Participação política. Direitos humanos.

ABSTRACT

The current final paper aims to question the impossibility for the immigrants to vote in Brazil, regardless of their residence period in the country. Currently, one of the requirements to vote in Brazil is to be Brazilian (native or naturalized), so it is impossible for foreigners to vote. “I live here, thus I vote here” is one of the most relevant campaigns to demonstrate the importance of immigrants’ political participation in a democratic state. The 18th century movement “*no taxation without representation*” comes in a new “drapery” in 21st century Brazil, but keeps its essence – the same non-

* Recebido em 01/10/2014
Aprovado em 30/01/2015

** Pós-graduada em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (2015). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (2013). E-mail: julianacleto@live.com

conformity. The immigrants live here, work here, respect the local laws – why, then, are they not allowed to vote? What are the derived implications of enabling permanent residents to vote? Once the immigrants become voters, many other possibilities that would not be possible are now available - donations to political parties, the creation of political parties, the bringing of class actions, popular initiative bills, participation in government programs. What would then be the most suitable position in relation to this subject? Enabling the immigrants to vote only in local elections or also the national elections? To what extent foreign political participation is no longer the realization of a fundamental right and becomes to represent a threat to national sovereignty?

Keywords: Citizenship. Immigrant. Political participation. Human rights.

1. INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido acerca da condição dos imigrantes, não apenas nas Américas, como principalmente na Europa. Embora o continente europeu se denomine “velho”, aparenta não ter conseguido lidar, por enquanto, com a questão da imigração, ao menos nos países com dominância de partidos conservadores.

Nesse sentido, observa-se que tanto a América do Sul quanto a do Norte já estão mais “maduras” em relação ao tratamento dedicado aos imigrantes, seja por fatores históricos ou humanitários.

O Estado Brasileiro, contudo, ainda se mostra como uma das únicas nações latino-americanas que ainda não facultou o alistamento eleitoral aos imigrantes que aqui vivem, razão pela qual estes não se veem representados politicamente.

O que aparenta ser apenas uma questão complementar a um Estado democrático de direito, em verdade, traduz-se num tópico que, implicitamente, é muito mais relevante do que se pensa — o voto consiste, talvez, na expressão máxima da participação política numa democracia. O imigrante, por sua vez, vê-se como um “nada político” em um Estado que o acolhe tão somente como indivíduo e contribuinte, mas não como cidadão.

Com o advento da Constituição Cidadã, consolidou-se que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte.

Desse modo, há que se ressaltar o fato de que o voto constitui direito humano, previsto em tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Logo, não possibilitá-lo ao imigrante seria violar esse direito ou, ao menos, restringir a dignidade do estrangeiro aqui residente.

Por outro lado, possibilitar o voto, ou seja, o alistamento eleitoral, ao imigrante, seria provê-lo de direitos que interferem diretamente na condução das políticas públicas, atos administrativos, projetos de lei, criação de partidos, dentre outros.

Como, então, garantir ao estrangeiro representatividade política sem que essa participação não ameace a soberania? Essa ameaça realmente existe ou se trata de um discurso exacerbadamente nacionalista?

Com efeito, destaca-se que a pesquisa não se destina a responder esses questionamentos, mas desentranhá-los. Para tanto, o trabalho será baseado em obras doutrinárias e textos legislativos, bem como serão utilizados dados obtidos eletronicamente junto a organizações internacionais e órgãos governamentais.

2. O ESTRANGEIRO NAS CARTAS BRASILEIRAS

Persiste, ainda, no Brasil tendência a considerar a nacionalidade e a cidadania como sinônimos, o que não se traduz numa verdade. Enquanto o primeiro possui forte ligação com o Estado, o segundo comporta qualidades do indivíduo.

Observa-se que o conceito de *cidadania*, no Brasil, geralmente se correlaciona com o exercício dos direitos políticos, não se abarcando, pela maioria dos doutrinadores, as categorias dos direitos civis e dos direitos sociais.

Porém, necessário questionar — será a cidadania assim tão restrita aos meros direitos políticos ou é capaz de abarcar outros direitos senão o de votar e ser votado? Indo mais além, uma vez que os inalistáveis não podem exercer seus direitos políticos, seriam eles privados da própria cidadania?

Os direitos políticos não estão isolados, mas fazem parte de um conjunto de direitos fundamentais, dentre os quais estão inseridos os direitos civis e os direitos sociais. Em outras palavras, os direitos individuais são pressupostos uns dos outros, numa interligação.

Desse modo, o direito de sufrágio não pode ser confundido com o conceito de cidadania porque aquele significaria tão somente a prerrogativa do voto, enquanto a cidadania em si seria muito mais ampla. O mesmo ocorre com os direitos políticos, que são mais abrangentes do que o direito de sufrágio (podendo-se dizer que o primeiro é um gênero do segundo), porém mais restritos do que a cidadania.

Conclui-se, por conseguinte, que a concepção de cidadania, em suma, do “[...] atributo político decorrente do direito de participar no governo e direito de ser ouvido pela representação política”¹, não vem recebendo a devida relevância e destaque, porquanto não é tratada pela maioria dos doutrinadores na sua magnitude.

Não apenas a cidadania envolve os direitos políticos, sociais e civis, mas também engloba a todos, sendo eles pressupostos e, concomitantemente, consequências do fato de ser cidadão — “[...] é evidente que, nesse sentido amplo, todos têm direito à cidadania, independentemente de se estar ou não alistado como eleitor”².

Portanto, verifica-se que a cidadania, em sentido amplo, designa o conjunto de direitos e deveres individuais e a possibilidade de exercê-los, enquanto em sentido estrito consistiria na viabilidade de participar politicamente no Estado.

2.1 Direito positivo interno

Primeiramente, assevere-se ser a Constituição da República de 1988 de inspiração principalmente portuguesa e espanhola, a representação do “coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia”³.

Ademais, é indispensável observar uma das principais diferenças entre o Texto Maior vigente e os anteriores — naqueles, os primeiros dispositivos constitucionais tratavam da estrutura do Estado, sendo que somente ao final do texto se abordavam os direitos fundamentais do cidadão.

Em contrapartida, na Carta de 1988, privilegiaram-se os direitos fundamentais inicialmente e apenas ao final se dirigiu o foco à organização estatal.

Em outras palavras, anteriormente se tratava da relevância dos dispositivos constitucionais em ordem decrescente: do Estado, da sociedade e do indivíduo; sendo que nos dias atuais esta ordem foi invertida.

1 SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 346.

2 GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 41.

3 SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 102.

Elevou-se, em nível de cláusula pétrea (artigo 60, § 4º, CF), o sufrágio direto, secreto, universal e periódico, bem como se implantou, definitivamente, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, institutos essenciais a uma democracia participativa.

Imprescindível, também, destacar a importância que foi reservada aos analfabetos, que, não obstante não dominarem a técnica da escrita, leitura e interpretação, são contribuintes e são capazes de acompanhar os acontecimentos políticos da nação e constituir opinião a partir de experiências vividas.

No que tange aos estrangeiros, observa-se especial tratamento a estes nos dispositivos atinentes à nacionalidade: estes podem se naturalizar basicamente por três formas, sendo que na primeira delas, mais genérica, exige-se período de residência ininterrupta de 15 (quinze) anos⁴ no Brasil, bem como a ausência de condenação penal. Aos portugueses, no entanto, requer-se, apenas, a residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral.

A Constituição ainda menciona a naturalização na forma da lei, que, no caso, trata-se do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) — enquadram-se nessa lei todos aqueles indivíduos que não sejam portugueses ou que não desejem requerer a nacionalidade derivada com base no art. 12, inc. II, alínea b.

As condições para a concessão de naturalização estão previstas no art. 112 do Estatuto do Estrangeiro, quais sejam: capacidade civil, possuir visto permanente no Brasil, residência ininterrupta no Brasil por no mínimo 4 (quatro) anos antes do pedido de naturalização, profissão ou posse de bens que assegurem o sustento próprio e da família, bom procedimento, inexistência de denúncia, pronúncia ou condenação no Brasil ou no exterior por crime doloso cuja pena mínima seja a de prisão, abstratamente considerada, superior a 1 (um) ano, e boa saúde⁵.

Ainda, o Estatuto possibilita a redução do período de residência exigido nos seguintes casos, definidos no art. 113:

I - ter filho ou cônjuge brasileiro;

II - ser filho de brasileiro;

III - haver prestado ou poder prestar serviços relevantes ao Brasil, a juízo do Ministro da Justiça;

IV - recomendar-se por sua capacidade profissional, científica ou artística; ou

V - ser proprietário, no Brasil, de bem imóvel, cujo valor seja igual, pelo menos, a mil vezes o Maior Valor de Referência; ou ser industrial que disponha de fundos de igual valor; ou possuir cota ou ações integralizadas de montante, no mínimo, idêntico, em sociedade comercial ou civil, destinada, principal e permanentemente, à exploração de atividade industrial ou agrícola.

Parágrafo único. A residência será, no mínimo, de um ano, nos casos dos itens I a III; de dois anos, no do item IV; e de três anos, no do item V.

Usualmente, os grandes fluxos migratórios ocorrem em virtude da busca por emprego e melhor qualidade de vida. Muitas vezes os imigrantes chegam a se submeter ao trabalho análogo ao de escravo⁶.

4 Destaque-se que, antes da ECR nº 3/94, o período mínimo de residência exigido era de trinta anos. BRASIL. *Emenda constitucional de revisão n. 4, de 7 de junho de 1994*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_13.07.2010/art_12_.shtm> Acesso em: 28 maio 2015.

5 A comprovação de boa saúde é dispensada a estrangeiros residentes no Brasil há mais de dois anos (cf. art. 112, §2, Lei 6.815/80).

6 “No que tange ao número de horas semanais trabalhadas, os imigrantes, de um modo geral, estavam inseridos em ocupações que requisitavam uma dedicação elevada. Em 2000, 43,4% dos imigrantes ocupados tinham jornadas semanais superior a 44 horas, limite máximo estabelecido em lei. Em 2010, essa situação ficou ainda pior, com 52,2% dessa força de trabalho exposta a jornadas acima do limite legal. Interessante observar que esse incremento absoluto se deu na faixa entre 45 e 49 horas semanais. No extremo oposto, também aumentou de volume a jornada de 15 a 30 horas. Isso indica, por um lado, uma situação de exploração, dada à exposição a jornadas excessivas, e, por outro, o estado de precarização da mão de obra migrante. Em 2000, os trabalhadores imigrantes com jornadas inferiores a 30 horas representavam 39,7% do total da força de trabalho migrante, passando a 32,7%, em 2010⁶.” CAVAL-

Ademais, grande parte dos imigrantes, desde 2010, caracteriza-se como solteira⁷, razão pela qual se conclui ser dificultoso o enquadramento do estrangeiro nos incisos do art. 113.

Dentre as hipóteses de naturalização previstas no Estatuto do Estrangeiro, podem-se encontrar, ainda, duas possibilidades que são oriundas da Carta Constitucional de 1967, quais sejam: i. a do estrangeiro admitido no Brasil até a idade de 5 (cinco) anos, domiciliado definitivamente no território nacional, desde que requeira a naturalização até 2 (dois) anos após atingir a maioridade; e ii. estrangeiro que tenha vindo residir no Brasil antes de atingida a maioridade e haja feito curso superior em estabelecimento nacional de ensino, se requerida a naturalização até 1 (um) ano depois da formatura.

Nesses casos, exigem-se tão somente documento de identidade para estrangeiro, atestado policial de residência contínua no Brasil e atestado policial de antecedentes, passado pelo serviço competente do lugar de residência no Brasil (cf. art. 115, § 2º).

Por derradeiro, destaque-se que a Carta Constitucional de 1988 manteve vigente a Justiça Eleitoral, instituída em 1932, bem como assegurou os direitos *sine qua non* a uma democracia política, quais sejam – o direito à liberdade de expressão, de associação política e de direito à informação.

3. A RELEVÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO ESTRANGEIRO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

Muito se questiona acerca da insatisfação da população brasileira em relação ao corpo político-representativo, algo que vem se tornando um aspecto preocupante aos cidadãos brasileiros, que muitas vezes não se veem devidamente representados⁸.

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.

Acredita-se que a participação política do estrangeiro no Brasil possa inclusive ampliar a conscientização, ainda carente, dos eleitores brasileiros — o imigrante tem uma visão de mundo, muitas vezes, mais ampla e tolerante do que o nacional, o qual fica restrito às questões internas.

Não obstante a Carta Maior de 1988 seja tida, por muitos, como avançada em relação ao Estado brasileiro, em uma espécie de anacronismo, é necessário que se busque esse cenário tão positivo que nela consta. Numa análise sistemática da Constituição brasileira atual, torna-se ininteligível o fato de que esta assegura diversos direitos e garantias, inclusive aos estrangeiros, mas não os provê da possibilidade de votar.

CANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Org.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Cadernos OBMigra*, Brasília, v. 1, n. 2, dossiê especial, 2015. p. 59.

7 “Quanto ao estado civil dos imigrantes de última etapa, a estrutura etária mais jovem faz com que sobressaiam as pessoas com *status* de casados e solteiros e, ao contrário do que observamos entre os imigrantes de estoque, a participação de viúvos e divorciados foi muito pequena. Os fluxos que chegaram na década de 2000 trouxeram um volume maior de solteiros, que foi o estado civil predominante.” CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; TONHATI, Tânia (Org.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Cadernos OBMigra*, Brasília, v. 1, n. 2, dossiê especial, 2015. p. 63.

8 Em pesquisa de 2009 realizada pelo IBOPE (PESQUISA DE OPINIÃO PÚBLICA SOBRE CONFIANÇA EM INSTITUIÇÕES), apenas 5% do total de entrevistados demonstraram ter “muita confiança” no Congresso Nacional, sendo que 31% demonstraram “alguma confiança”, 26% “quase nenhuma confiança” e 35% afirmaram ter “nenhuma confiança”. IBOPE. *Pesquisa de opinião pública sobre confiança em instituições*. Jul. 2009. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br/pt-br/conhecimento/relatoriospesquisas/Lists/RelatoriosPesquisaEleitoral/OPP%20090979%20-%20Confian%03%A7a%20em%20institui%03%A7%03%B5es.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2015.

Não se pode admitir que no seio de tantas lutas reivindicatórias dos direitos das minorias não se inclua a minoria (qualitativa) de imigrantes, que aqui vive, aqui contribui fiscalmente, e aqui não vota. Se os habitantes de uma nação não fazem jus aos direitos positivados e não lutam por uma causa comum, perde-se o *encanto* com as instituições democráticas, gera-se indiferença diante dos governantes, dos partidos políticos e do próprio País.

3.1 O voto como direito humano fundamental e expressão do povo

Não obstante a análise já realizada acerca da história do instituto da cidadania em si, bem como retrospectiva das Cartas Constitucionais brasileiras, relevante se faz destacar o papel do povo na democracia e a urgência em se preservar o voto como um direito humano.

A Declaração Universal de Direitos Humanos contemplou, em seu artigo 21, a democracia como direito humano. Ademais, sabe-se que, de acordo com a Carta Constitucional de 1988, “[...] todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, conforme artigo 1º, parágrafo único.

Desse modo, o cidadão há de ser visto numa concepção flexível, disposta a se moldar perante as vicissitudes de um mundo pós-moderno. É passada a época em que o cidadão se enquadrava em um rol taxativo de quesitos; trata-se hoje de um rol exemplificativo, aberto a mudanças, à efetivação dos direitos humanos.

O filósofo ARISTÓTELES, embora habitasse uma Grécia marcada pela exclusão de mulheres e escravos, já definia o cidadão em uma concepção ampla:

Como definiremos um cidadão? Ele é mais do que apenas um habitante; direitos privados não são suficientes para definir um cidadão. Ordinariamente, trata-se de alguém que possui poder político; alguém que se senta nos júris e nas assembleias. Mas é difícil encontrar uma definição que se aplique a todos os chamados cidadãos. Defini-los apenas como filhos de cidadãos é um procedimento frívolo.⁹

Muito embora a Constituição Cidadã seja a mais avançada entre todas as Cartas Constitucionais brasileiras, no que diz respeito à proteção da dignidade da pessoa humana, e traga em seu bojo o conceito mais abrangente de cidadania por enquanto, ainda não se vê uma abertura à figura do estrangeiro, visto como “estranho” à participação política.

Exigir que o estrangeiro resida em território brasileiro por quinze anos ininterruptos para somente então ter a possibilidade de se naturalizar, ao menos na hipótese constitucional, e se alistar eleitoralmente, demonstra caráter um tanto nacionalista dos constituintes de 1987.

Uma vez que é responsabilidade do Estado consolidar a cidadania por meio de estratégias que possam implementar “[...] a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos e o processo de especificação do sujeito de direito”¹⁰, cabe igualmente ao Estado adotar medidas que garantam maior (senão mínima) representatividade aos imigrantes aqui residentes.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do qual o Brasil é signatário, assegura, em seu artigo 2º, que os Estados Partes se comprometem a respeitar e garantir a qualquer indivíduo que se encontre em seu território e que esteja sujeito a sua jurisdição “[...] os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer condição”¹¹.

9 ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Politikón por Pedro Constantin Tolens. São Paulo: M. Claret, 2007. p. 39.

10 PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 503.

11 BRASIL. Presidência da República. *Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 24 maio 2015.

3.2 Participação política para uma democracia participativa

Quanto maior a proximidade entre o Estado e o cidadão, mais desenvolvido será o regime democrático — em um Estado de direito, o instituto do voto recebe alta relevância, uma vez que se traduz numa das formas mais eficientes de se tomar parte ativamente da esfera política da nação.

Desde Jean-Jacques Rousseau, teóricos republicanos e democratas têm declarado que um sistema adequado de governo deve oportunizar condições de participação política a todos os cidadãos — na visão do autor britânico Anthony BIRCH, o direito de votar em eleições periódicas é a condição mínima que um sistema de governo deve satisfazer, a fim de se qualificar como democrático, sendo que demais cientistas políticos manifestam-se no sentido de que a disponibilização de outras formas de participação política também se fazem necessárias¹².

O conceito de *participação política* é muito menos complexo do que o conceito de *representação*: a participação é uma atividade, e envolve uma ampla camada de civis que participam de um processo no qual líderes políticos são eleitos e políticas governamentais são implementadas¹³.

Não obstante a *participação* seja um conceito atinente ao comportamento, trata-se de uma concepção de fortes conotações normativas. A minoria dos indivíduos acredita que a participação política tenha implicação negativa emuitos a consagram como um dos fatores de sucesso dos sistemas democráticos ocidentais e, estando satisfeitos com estes sistemas, encontram-se igualmente satisfeitos com o nível e os atributos da participação pública nestes¹⁴.

Se os cidadãos têm a oportunidade de participar do processo de escolha de seus representantes, de emitir opiniões em assuntos de interesse público e de fiscalizar a atuação dos legisladores, eles estarão mais aptos a aceitar as decisões estatais como legítimas¹⁵.

Por conseguinte, cumpre esclarecer que a democracia participativa se traduziu num avanço instituído pela atual Constituição Brasileira, quando comparada à *Lex Legum* imediatamente anterior — adotou-se esse modelo em detrimento de uma democracia indireta ou representativa¹⁶.

Por derradeiro, não caberia a aplicação de uma forma de governo democrático puramente direto no Estado brasileiro, devido às suas dimensões continentais, tampouco uma espécie plenamente indireta, uma vez que impossibilitaria a atuação dos particulares enquanto cidadãos.

3.3 Brasil e demais estados – os direitos políticos do estrangeiro

Há que se distinguir, a princípio, a figura do estrangeiro residente e a do não residente. De acordo com TAVARES¹⁷, o residente seria o indivíduo que é radicado no país, exercendo neste suas atividades e integrando sua população; por sua vez, o não residente encontrar-se-ia no território nacional apenas por questões turísticas ou temporariamente a negócios.

Não obstante o estrangeiro esteja no Brasil provisória ou definitivamente, devem-lhes ser exigidas certas obrigações e reconhecidos determinados direitos¹⁸, sendo o grau de proteção em relação a estes dependente da natureza do ingresso¹⁹.

12 BIRCH, Anthony Harold. *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge, 1993. p. 80.

13 BIRCH, Anthony Harold. *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge, 1993.

14 BIRCH, Anthony Harold. *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge, 1993. p. 81.

15 BIRCH, Anthony Harold. *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge, 1993.

16 SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à constituição de 1988: aspectos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989. p. 139.

17 TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 659.

18 TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 659.

19 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 661.

Desde a sessão de Genebra de 1892 do *Institut de Droit International*, convencionou-se que o ato de admitir e expulsar estrangeiros é discricionário a cada país, em virtude de sua soberania.

No entanto, conforme explana MAZZUOLI, não se conhece Estado “[...] que se utilize dessa prerrogativa teórica para fechar definitivamente suas portas aos estrangeiros, notadamente na época contemporânea”²⁰ - o Estado brasileiro admite, em tempos de paz, a entrada e permanência do estrangeiro, quando satisfeitas as condições da Lei nº 6.815/80.

Ademais, o estrangeiro ingressa no território nacional, em regra, por meio da apresentação do passaporte, documento policial emitido pelo país de origem, o qual servirá como identificação pessoal principal, nele constando o tipo de visto concedido.

O art. 4º do Estatuto do Estrangeiro denomina as espécies de visto que poderão ser concedidas (de trânsito, de turista, temporário, permanente, de cortesia, oficial e diplomático) e o ato de entrada, estada ou registro do estrangeiro poderá ser obstado sempre que sua presença no País for tida como inconveniente (art. 26) ou em se configurando qualquer as hipóteses do art. 7º²¹.

Frise-se que, dentre as espécies de visto concessíveis aos estrangeiros, a que se destaca, para auxiliar o estudo do presente objeto, é o visto permanente — o Estatuto do Estrangeiro, em seu art. 16, disciplina que o visto permanente poderá ser concedido ao estrangeiro que pretenda se fixar definitivamente no Brasil e que preencha os requisitos previstos no art. 5º²².

Complementarmente, a Lei nº 6.815/80 dispõe que o estrangeiro ainda deverá satisfazer as exigências de caráter especial previstas nas normas de seleção de imigrantes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração, sendo que seu visto poderá ficar condicionado ao exercício de atividade certa e à fixação em região determinada do território nacional, por período não superior a 5 (cinco) anos.

Com efeito, o Conselho Nacional de Imigração, órgão vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, publicou diversas Resoluções Normativas acerca da concessão do visto permanente ao estrangeiro, dentre as quais serão analisadas as que melhor atinem ao presente objeto de estudo.

Recentemente, a RN-CNIg nº 108/2014 dispôs que o Ministério das Relações Exteriores poderá conceder visto temporário ou permanente, a título de reunião familiar, aos dependentes de cidadão brasileiro ou de estrangeiro temporário ou permanente no Brasil, bem como revogou as antigas RNs sob nº 36/1999 e nº 77/2008, as quais disciplinavam sobre o mesmo tema.

Já no ano de 2012 o Brasil tornou-se exemplo de assistência humanitária ao conceder vistos permanentes a nacionais do Haiti, em virtude da ocorrência do terremoto que assolou o país em 12 de janeiro de 2010. Com a vigência da RN nº 97/2012, os haitianos passaram a ter a possibilidade de obter a Cédula de Identidade do Estrangeiro pelo prazo de 5 (cinco) anos, prorrogável sob a comprovação de sua situação laboral no Brasil. Frise-se que esta RN teve seu período de vigência prorrogado até 30 de outubro de 2015 pela RN nº 113/2014.

Além da Resolução mencionada, a qual já se mostrava como exemplo humanitário, o CNIg havia promulgado a RN nº 93/2010, a qual abriu a possibilidade de concessão de visto permanente às vítimas de tráfico de pessoas, bem como a seus familiares e dependentes, pelo prazo de 1 (um) ano. Durante esse interstício, a vítima poderá decidir se voluntariamente colaborará com eventual investigação ou processo criminal em curso — atuação semelhante possuem os Estados Unidos, porém com critérios mais restritos²³.

20 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 661.

21 “Art. 7º Não se concederá visto ao estrangeiro: I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde.”

22 “Art. 5º Serão fixados em regulamento os requisitos para a obtenção dos vistos de entrada previstos nesta Lei.”

23 US CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES. *Green card for a victim of trafficking (T Nonimmigrant)*, 2015. Available at:

Em outras oportunidades anteriores, o CNIg havia regulamentado a concessão de vistos permanentes às demais categorias de indivíduos, tais como: investidores estrangeiros (RN nº 84/2009), estrangeiros designados para administrar entidades sem fins lucrativos (RN nº 70/2006) e administradores, gerentes, diretores e executivos, com poderes de gestão, de sociedade civil ou comercial, grupo ou conglomerado econômico (RN nº 62/2004).

Necessário sublinhar, após essas considerações, que o visto de entrada no Estado Brasileiro poderá ser dispensado em caso de tratado bilateral ou por reciprocidade, como ocorre para a maioria dos países latino-americanos e da Europa Ocidental²⁴. Porém, o ingresso do estrangeiro sem o visto não faz presumir que este será permanente, sendo sempre temporário.

Ademais, embora o Brasil tenha aprovado a Convenção de Direito Internacional Privado de 1928, a qual assegura que os estrangeiros pertencentes aos Estados Partes terão os mesmos direitos civis assegurados aos nacionais no país em que se encontram²⁵, o mesmo documento possibilita que cada nação restrinja o âmbito de aplicabilidade desses direitos.

No tocante aos direitos políticos, não obstante haja, por uma parte da doutrina, o entendimento de que o estrangeiro não os detêm no território brasileiro²⁶, há quem defenda seu exercício — DIMOULIS apresenta duas possibilidades: i. os portugueses residentes podem exercer todos os direitos reconhecidos aos brasileiros, mesmo sem a naturalização, desde que haja reciprocidade; e ii. a atuação de estrangeiros em partidos políticos²⁷.

Embora o caput do art. 17 da atual Carta Constitucional não exija que o indivíduo seja nacional para exercer a atividade partidária, a Lei nº 9.096/1995 dispõe, no art. 16, que somente eleitores no pleno gozo dos direitos políticos possam se filiar a partidos, previsão que, segundo DIMOULIS,

decorre de uma criticável concepção dos partidos políticos enquanto quase órgãos estatais que funcionam sob o estrito controle da Justiça eleitoral como mecanismos para a eleição e não como espaços de debate democrático sobre ideias e projetos, independentemente da elegibilidade de cada um de seus membros. Seria necessário que o legislador harmonizasse essa previsão com a ampla determinação da titularidade desse direito político no texto constitucional, permitindo, ao mesmo tempo, ampliar a participação democrática.²⁸

Entende-se que a cidadania é um conceito muito mais amplo do que o mero direito de votar e ser votado, envolvendo diversos deveres e direitos do indivíduo perante o Estado a que está vinculado.

No entanto, o exercício da cidadania pelos estrangeiros pode ser tida, por vezes, como certa ameaça à soberania nacional. MAZZUOLI desenvolve o tópico quando aborda a questão de acesso a cargos, empregos ou funções públicas (art. 37, inc. I, CF) – para ele, os estrangeiros residentes e os não residentes devem ter o mesmo tratamento, devendo ser admissível que qualquer um deles tenha acesso à Administração Pública, na forma da lei. Porém, logo em seguida, o autor se manifesta no sentido de que tal possibilidade demonstraria “[...] certo prejuízo à salvaguarda dos interesses nacionais”:

[...] parece difícil aceitar a ideia de que alguém que não compõe o espírito nacional, por não estar integrado à nossa sociedade e aos nossos costumes, participe da administração pública praticando atos jurídicos tipicamente administrativos.²⁹

<<http://www.uscis.gov/green-card/other-ways-get-green-card/green-card-victim-trafficking-t-nonimmigrant>>. Access on: 02 June 2015.

24 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 663.

25 “Art. 1º Os estrangeiros que pertençam a qualquer dos Estados contratantes gozam, no território dos demais, dos mesmos direitos civis que se concedam aos nacionais. Cada Estado contratante pode, por motivo de ordem pública, recusar ou sujeitar a condições especiais o exercício de determinados direitos civis aos nacionais dos outros, e qualquer desses Estados pode, em casos idênticos, recusar ou sujeitar a condições especiais o mesmo exercício aos nacionais do primeiro.”

26 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 665; TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 673.

27 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 83.

28 DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 83.

29 MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 665; TA-

Os imigrantes e, principalmente, os estrangeiros residentes participam diuturnamente no Estado em que habitam como qualquer outro nacional — não apenas financeiramente, consumindo produtos, contribuindo para o crescimento econômico, pagando tributos, como também socialmente.

Cartas Constitucionais como a Venezuelana autorizam o voto aos estrangeiros com mais de dezoito anos e período mínimo de residência de dez anos no país³⁰, disposição semelhante à Constituição do Uruguai, que possibilita o voto aos estrangeiros de boa conduta, com mais de quinze anos de residência no país, e que neste possuam capital ou propriedade, ou ainda alguma profissão³¹.

Em geral, observa-se que países latino-americanos não possibilitam o voto aos estrangeiros, como apresenta a Tabela 1:

Tabela 1

PAÍS	POSSIBILIDADE DE VOTO AO ESTRANGEIRO
Argentina	Sim, nas eleições locais, dependendo da província. Na província de Buenos Aires, os residentes há, pelo menos, dois anos têm a obrigação de votar nas eleições primárias e gerais. Na de Córdoba, os residentes há, pelo menos, cinco anos, e com idade superior a dezoito, têm o dever de votar nas eleições provinciais.
Bolívia	Sim, estrangeiros residentes há, pelo menos, dois anos têm o direito de votar nas eleições municipais.
Brasil	Não, apenas aos brasileiros natos e naturalizados.
Chile	Sim, estrangeiros residentes há, pelo menos, cinco anos, sem condenação penal e maiores de dezoito anos, têm o direito de votar nas eleições municipais.
Colômbia	Sim, estrangeiros residentes há, pelo menos, cinco anos e maiores de dezoito podem votar nas eleições distritais e municipais.
Costa Rica	Não, apenas aos costarriquenhos natos e naturalizados.
Cuba	Não, apenas aos cubanos natos e naturalizados.
Equador	Sim, estrangeiros residentes há, pelo menos, cinco anos e maiores de dezesseis podem votar nas eleições seccionais.
El Salvador	Não, apenas salvadorenhos natos e naturalizados ¹ .
Guatemala	Não, apenas guatemaltecos natos e naturalizados.
Haiti	Não, apenas haitianos natos e naturalizados (estes devem aguardar cinco anos após a naturalização).
Honduras	Não, apenas hondurenhos natos e naturalizados ² .
México	Não, apenas mexicanos natos e naturalizados.
Nicarágua	Não, apenas nicaraguenses natos e naturalizados.
Panamá	Não, apenas panamenhos natos e naturalizados.

VARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 665.

30 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. “Art. 64 [...] 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 (1999). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*. Disponible en: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php>. Accedido en: 05 jun. 2015.

31 “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.” URUGUAY. Constitución (1967). Constitución de La República. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/mla/sp/ury/sp_ury-int-text-const.html>. Accedido en: 05 jun. 2015.

Paraguai	Sim, estrangeiros residentes e maiores de dezoito anos podem votar nas eleições municipais ³ .
Peru	Não, apenas peruanos natos e naturalizados.
República Cooperativa da Guiana	Sim, cidadãos sob o regime da Commonwealth, maiores de dezoito anos, domiciliados e residentes na Guiana podem votar.
República Dominicana	Não, apenas dominicanos natos e naturalizados.
Uruguai	Sim, estrangeiros de boa conduta, com, pelo menos, quinze anos de residência no país.
Venezuela	Sim, estrangeiros com mais de dezoito anos, com pelo menos dez anos de residência no país, podem votar em eleições locais, municipais e estaduais.

1 “Art. 97 [...] Los extranjeros que directa o indirectamente participen en la política interna del país pierden el derecho a residir en él.” EL SALVADOR. Constitución (1983). Constitución de la *Republica de El Salvador*. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>>. Acessado em: 11 jun. 2015.

2 “Artículo 32. Los extranjeros no podrán desarrollar en el país actividades políticas de carácter nacional ni internacional, bajo pena de ser sancionados de conformidad con la Ley.” - Constitución Política de 1982. HONDURAS. Constitución (1982). Constitución política. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%B3blica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>> Acessado em: 15 jun. 2015.

3 “Art. 120. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.” PARAGUAY. Constitución (1992). Constitución Nacional del Paraguay. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acessado em: 15 jun. 2015.

Fonte: **Constituições e Leis Eleitorais dos Estados citados. Vide Referências.**

Embora 12 (doze) dos 21 (vinte e um) países integrantes da América Latina não facultem o voto ao estrangeiro residente, entende-se que o Brasil, principalmente devido a fatores históricos, poderia constar da minoria desses Estados.

O Brasil, vale lembrar, é uma nação que tanto as elites quanto o povo vieram de fora. As elites, do sul da Europa, e o povo, predominantemente da África. Os índios, antigos habitantes da terra, quase desaparecerem, ainda que estejam presentes na herança genética.³²

Teorias de branqueamento ganharam espaço na elite brasileira dos séculos XIX e XX, em virtude de um ideal implícito que pregava a inferioridade dos mestiços em relação a uma suposta raça pura, mas que explicitamente se travestia como uma necessidade imediata de imigração para mão de obra para substituir os escravos.

Ainda hoje não é raro se deparar com indivíduos que afirmam ser a imigração para o Brasil um fenômeno em descontrole e que ocasionará desemprego entre os nacionais, devido ao baixo salário a que os estrangeiros se submetem.

Em verdade, observa-se que o Estado brasileiro não possui uma política migratória bem desenvolvida no que concerne ao manejo de entrada de estrangeiros que aqui desejem se instalar — porém, deve-se ter cuidado especial para não se admitir uma “imigração seletiva”³³.

O Estado brasileiro parece dedicar maior relevância aos fluxos emigratórios do que aos imigratórios, ainda numa concepção do início dos anos 2000, quando houve um êxodo populacional do Brasil para outros países como Japão e Estados Unidos. O aumento no número de representações diplomáticas no exterior é apenas um dos aspectos que caracterizam esse fato³⁴.

32 OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 8.

33 OTAVIO, Chico; GUILAYN, Priscila. Brasil quer facilitar vistos para profissionais estrangeiros. *O Globo*, Rio de Janeiro; Madri, 15 jan. 2012. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/brasil-quer-facilitar-vistos-para-profissionais-estrangeiros-3671799>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

34 SICILIANO, André Luiz. *A política migratória brasileira: limites e desafios*. 2013. 59f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2013. p. 30. Disponível em: <<http://www>>

O imigrante sofre não somente em virtude da falta de representação política quando chega a um novo país para ali se instalar — em muitos casos são pessoas desprovidas de recursos financeiros, com baixa escolaridade, que desconhecem a língua do Estado ao qual emigram.

Dito em outras palavras, “o olhar reprovador da comunidade, a obrigação de ser correto demais para dar a impressão de que não são diferentes e opacos”³⁵, e a obsessão por uma espécie de “transparência” são alguns dos traços que marcam os imigrantes.

É de se considerar que, ao menos os estrangeiros residentes há quatro anos no Brasil (como sugere a PEC 347), pudessem ter a dignidade de escolher seus representantes, pelo menos os locais.

4. IMPLICAÇÕES DO EXERCÍCIO DO VOTO PELO ESTRANGEIRO – DIREITO FUNDAMENTAL OU AMEAÇA?

Ainda há quem considere o estrangeiro uma ameaça à segurança nacional – assim como no longa-metragem *Dogville*, de Lars von Trier, o imigrante seria um estranho, com costumes exóticos, língua diferente e intenções não muito claras.

No entanto, é necessário um mínimo de empatia para que se visualize a situação do imigrante: ninguém migra por diversão. O estrangeiro que luta por melhores condições de trabalho, pelo sustento próprio e da família, instala-se em um país, ali observa às leis e contribui para seu crescimento econômico merece um mínimo de representação política, mormente em um Estado democrático.

Se analisada detidamente a Assembleia Constituinte de 1987, chegar-se-á à conclusão de que a discussão acerca da participação política do estrangeiro no Brasil foi contida, reprimida.

Logo na Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais, o Sr. Ministro Francisco José Rezek realiza o primeiro comentário relevante, ao menos no tocante ao presente objeto, quando menciona que “na realidade, as distinções que se fazem em favor do estrangeiro gravitam quase todas elas em torno dos direitos políticos”³⁶, ao discutir acerca da nacionalidade de pessoas físicas e jurídicas.

Na visão do Ministro, o estrangeiro residente que decidiu não se naturalizar em quatro anos, período anteriormente exigido para a nacionalidade derivada, deveria gozar tão somente de direitos civis, mas não de políticos.

Mas é ainda na Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher que o Sr. Constituinte Costa Ferreira faz uma relevante intervenção:

[...] estrangeiro não tem que criar partido aqui, no Brasil. Acho que cada um deve criar seu partido em sua própria pátria. [...] Precisamos ser autênticos. Seremos amigos de todos, mas não seremos submissos, nem tampouco subservientes.³⁷

No mesmo posicionamento nacionalista do Constituinte Costa Ferreira, colocou-se o Sr. Constituinte João Menezes, ao defender que a ideia de estrangeiros poderem ser eleitos no Brasil seria um “absurdo”³⁸. Na visão dele, admitir que um indivíduo não naturalizado tivesse direito político passivo seria violar a soberania nacional.

iri.usp.br/documentos/defesa_12-04-19_Andre_Luiz_Siciliano.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

35 OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 10.

36 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). *Subcomissão da Nacionalidade, da Soberania e das Relações Internacionais*. p. 53. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

37 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*. p. 65. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

38 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte (Atas de Comissões). *Comissão da Soberania e dos Direitos e Garantias do Homem e da Mulher*. p. 65. Disponível em:<<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/constituente/sistema.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2015. p. 66.

Da mesma forma, o Constituinte Luiz Viana Neto considerou a participação política do estrangeiro no Brasil algo “excessivamente liberal”, argumentando que o exercício dos direitos públicos políticos deveria ser privativo aos brasileiros.

Pode-se interpretar o caráter um tanto nacionalista da Constituição Cidadã por um viés histórico, segundo o qual o País precisava explicitar sua transição para um regime democrático e sem intervenções estrangeiras, na tentativa de impedir alinhamentos.

Por outro lado, verifica-se um descompasso entre o cenário mundial de grandes fluxos migratórios com uma Carta Constitucional que priorize politicamente os nacionais, sem sequer fazer menção aos estrangeiros residentes.

Para se considerar o mínimo, é inegável que os estrangeiros residentes em território brasileiro devam contribuir fiscalmente³⁹, o que já acarretaria uma discussão semelhante à do movimento *no taxation without representation*.

A primeira utilização do termo “tributação sem representação é uma tirania” é atribuída ao político e advogado James Otis (1725-1783), de Massachussets. Embora não haja provas materiais disso, Otis posteriormente evidenciou seu posicionamento em relação à tributação sem representação em seu panfleto *The Rights of the British Colonies Asserted and Proved* (1764), em que ele defendia representação americana no Parlamento Inglês⁴⁰.

Independentemente da origem da expressão em apreço, esta foi utilizada em anos anteriores à Revolução Americana, bem como nos posteriores — as mulheres que reivindicavam o direito ao sufrágio se utilizaram deste *slogan*, bem como manifestantes contra a falta de representação no Distrito de Columbia, dentre outros⁴¹.

Contudo, entende-se que, apesar da magnitude desse argumento, ele não deva ser a pedra de toque no que se refere à participação política do estrangeiro residente no Brasil. Várias são as defesas que se pode tomar em prol dessa representatividade: a necessidade de o ser humano participar dos assuntos públicos do Estado em que habita, sua contribuição para o crescimento e desenvolvimento econômico do país, o efetivo exercício da cidadania plena, com a concretização de um direito fundamental indispensável, a possibilidade de se apresentar projetos de lei, de questionar atos administrativos abusivos, de participar ativamente em Conselhos Municipais, para se dizer o mínimo.

É necessário um cuidado especial para que não haja a “demonização do estrangeiro”⁴² no Brasil nos moldes em que se deu na União Europeia, em que a migração tornou-se bode expiatório para justificar a crise econômica e corroborar a vitória de partidos conservadores.

A política contemporânea não se pode mais definir tão somente a partir da soberania estatal, de modo que esta não é mais absoluta — a política deve ser “[...] reavaliada enquanto “política internacional”, pois seus preceitos se sustentam sobre a compreensão dialética de tecnologia/natureza, desenvolvido/em desenvolvimento, centro/periferia”⁴³.

39 Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998, art. 12; Medida Provisória nº 621, de 8 de julho de 2013, convertida na Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013, Instrução Normativa SRF nº 208, de 27 de setembro de 2002, art. 2º, com as alterações dadas pela Instrução Normativa RFB nº 1.008, de 9 de fevereiro de 2010, e Instrução Normativa RFB nº 1.383, de 7 de agosto de 2013.

40 MANNING, Martin J; WYATT, Clarence R. *Encyclopedia of media and propaganda in Wartime America*. Santa Barbara; Denver; Oxford: ABC-CLIO, 2010. v. 1. p. 109.

41 MANNING, Martin J; WYATT, Clarence R. *Encyclopedia of media and propaganda in Wartime America*. Santa Barbara; Denver; Oxford: ABC-CLIO, 2010. v. 1.

42 VENTURA, Deise; ILLES, Paulo. Qual a política migratória do Brasil? *Le Monde Diplomatique Brasil*, 07 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1121>>. Acesso em: 18 jun. 2015.

43 JASINSKI, Isabel. *A condição de estrangeiro: literatura e exílio em Francisco Ayala*. Curitiba: UFPR, 2012. p. 34.

Outrossim, entende-se desarrazoado o posicionamento estatal de exclusão do estrangeiro na vida política em nome de uma soberania pura. Há que se considerar a situação do estrangeiro e seu interesse por representatividade — o estrangeiro encontra-se como mero objeto do poder político local, em uma condição análoga à de *homo sacer*, nos moldes estudados por Giorgio Agamben.

Portanto, é incontestável o fato de que, no mundo contemporâneo, há uma grande facilidade para a globalização dos mercados e enormes dificuldades para os seres humanos, “[...] principalmente se não são ricos ou bem-educados”⁴⁴.

No entanto, é preciso lembrar que o estrangeiro, mormente aquele que migra em virtude de subsistência, enfrenta diversos embaraços com os quais um nacional talvez jamais se depare: “[...] o local de origem, as dificuldades da vida na terra natal e os percalços da viagem, os recursos utilizados para encontrar um espaço social na nova sociedade, a mobilidade social, os mecanismos para tentar a integração na nova terra”⁴⁵, dentre várias outras resistências e obstáculos típicos de quem vive “entre dois mundos”.

Não se mostra razoável a uma nação que acolheu tantos imigrantes no passado uma posição indiferente ao contingente migratório que chega ao Brasil — se antigamente o relevante era estudar a assimilação do estrangeiro no território brasileiro, hoje “[...] importa redimensionar o papel e o lugar dos imigrantes na construção do país”⁴⁶.

Não são raros os posicionamentos contrários à participação política do imigrante na comunidade local, tampouco na dimensão nacional. Surgem aqui, em grande parte, os aspectos puramente nacionalistas que consideram o imigrante como parte estranha à sociedade, senão como uma ameaça, um inimigo.

Em diversos marcos da história, a correlação entre imigração e segurança nacional serviram de justificativa para políticas restritivas — DOTY esclarece que tal posicionamento já é corrente desde antes de o ataque de 11 de setembro de 2001, talvez a referência maior da ameaça que um estrangeiro possa causar a um país⁴⁷.

No entanto, é necessário desmistificar essa posição, um tanto reducionista, principalmente por dois motivos: i. a ameaça à segurança de uma nação não é causada apenas por estrangeiros, sendo que muitas vezes os próprios nacionais colocam esse bem sob risco⁴⁸; ii. o que se pretende no presente trabalho é a exposição favorável a uma participação política local do imigrante, para tão somente efetivar um direito fundamental à democracia e à dignidade humana.

O tema da segurança nacional começou a ganhar relevância não devido ao imigrante em si, mas principalmente pela suposta ameaça que o comunismo poderia representar aos Estados Unidos em meados da Guerra Fria — a política externa estadunidense passava a ser cada vez mais abrangente e genérica, para o fim de requerer a parceiros e aliados que reprimissem movimentos e partidos que se identificassem minimamente como *comunistas*⁴⁹.

É a partir dessa ideia do *macarthismo*, e desse alinhamento com os Estados Unidos, que no Brasil se adotou, no início de 1953, uma nova Lei de Segurança Nacional. Os parlamentares, na época, dividiam-se entre os que defendiam uma democracia “verdadeira”, a qual, supunham, não se coadunaria com uma Lei de Segurança Nacional, e aqueles que, como João Mendes, defendiam uma democracia “vigilante”, pois esta precisava “[...] não ser excessivamente tolerante para não ter que ir ao seu extremo oposto: excesso de violência”⁵⁰.

44 OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: Relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 18.

45 OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: Relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 19.

46 OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: Relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 22-23.

47 DOTY, Roxanne Lynn. *The law into their own hands: immigration and the politics of exceptionalism*. Arizona: University of Arizona, 2009. p. 53.

48 CARRANCA, Adriana. Por que jovens europeus têm ingressado em grupos terroristas?. Estadão, São Paulo, 11 jan. 2015. Disponível em: <<http://internacional.estadao.com.br/blogs/adriana-carranca/por-que-jovens-europeus-tem-ingressado-em-grupos-terroristas/>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

49 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 10.

50 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 16.

Os instrumentos repressivos, no entanto, existiam antes da nova LSN de 1953 — já no início dos anos 1930, foram criadas as Delegacias Especiais de Segurança Política e Social (Desps), para o fim de apaziguar os movimentos de massa que surgiam (integralismo/fascismo *vs.* comunismo). Foi a partir da primeira LSN, antidemocrática, e da revolta comunista, movimento popular e legítimo, que se verificou um aumento na repressão pelas Desps⁵¹.

Para os que se dedicavam ao assunto, segurança nacional significava a preservação dos costumes e tradições da nação, referia-se a um bem-estar coletivo, a aspirações comuns, o que diferenciava os nacionais dos estrangeiros. Caberia, então, ao Estado, formular uma política que preservasse essa “bagagem” cultural, social e econômica, mormente para manter a soberania, a integridade, e a ordem constitucional do País⁵².

O sociólogo e político Alberto Guerreiro Ramos fez uma importante observação ao tema da “segurança nacional” — tanto ele quanto Hermes Lima consideravam todas as significações desse objeto como legítimas, pois se tratavam de construções racionais. Tal posicionamento, no entanto, não o impedia de ter uma visão própria da LSN: “[...] a segurança nacional é eminentemente política e, portanto, ideológica; é uma das modalidades de que se reveste a política geral de um país. Seu conteúdo não é estático, mas historicamente variável”⁵³.

Para Guerreiro Ramos, cada Estado, em cada momento distinto da História, poderia adotar políticas de segurança nacional diferentes, de acordo com as etapas de seu desenvolvimento. Porém, se toda política, para ele, era legítima, não se pode concluir que todas fossem válidas — exemplo prático de que a *segurança nacional em si* era antidemocrática foi, nos fins dos anos 1930, a Seção de Segurança Nacional, instituída como um órgão auxiliar dos Ministérios⁵⁴.

O órgão era uma espécie de centro de estudos sobre segurança nacional no País, orientando, avaliando e apreciando questões. A Seção também recebia rotineiramente comunicações de diversos Ministérios — do MRE, por exemplo, chegavam notificações acerca do comunismo no exterior; do MTE, dados sobre greves e possíveis manifestações de trabalhadores de determinadas empresas ou regiões⁵⁵.

Imprescindível, ainda, mencionar o Tribunal de Segurança Nacional como, talvez, o órgão mais antidemocrático que poderia ter sido implantado à época. O Tribunal, *ad hoc*, foi criado em 1936⁵⁶, com o fim de punir indivíduos que ameaçassem a segurança externa do País e as instituições políticas, militares e sociais, sob uma visão fascista e opressiva, haja vista a impossibilidade de *habeas corpus* aos acusados; o TSN deveria ser acionado tão somente em estado de guerra, mesmo que fictício⁵⁷.

De modo geral, observa-se que o TSN teve uma atuação puramente política, sob o comando de um regime integralista em face de uma suposta ameaça comunista. O discurso ideológico suprimiu o jurídico. A legalidade sobrepôs-se à legitimidade. A perseguição política travestiu-se de defesa da segurança nacional, em um tribunal no qual a pena máxima era a de morte⁵⁸: “A condição de estrangeiro passava a ser considerada como agravante preponderante na aplicação das penas”⁵⁹.

51 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 24.

52 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 34.

53 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 36.

54 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 40.

55 REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 43.

56 TERCIO, Jason. *A espada e a balança: crime e política no banco dos réus*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002. p. 61.

57 BALZ, Christiano Celmer. *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da era Vargas (1936-1945)*. 2009. f. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2009. p. 92.

58 Acesso em: 15 jun. 2015. “Art. 18. Os juízes e o Tribunal aplicarão as penas das leis n. 38, de 4 de abril de 1935, e n. 136, de 14 de dezembro de 1935, e de outras que definam crime de sua competência, inclusive a de morte, podendo mandar que as penas temporárias sejam cumpridas em colônias penais agrícolas. *Parágrafo único*. Considera-se circunstância agravante preponderante a condição de estrangeiro, e agravante ou atenuante conforme o caso, a maior ou menor eficiência do réu na prática do delito.” BRASIL. *Decreto-Lei n. 88, de 20 de dezembro de 1937*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-88-20-dezembro-1937-350832-publicacaooriginal-1-pe.html>>.

59 BALZ, Christiano Celmer. *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da era Vargas (1936-1945)*.

Após a queda do Estado Novo, em 1945, José Linhares, presidente do Supremo Tribunal Federal, à época, que substituiu Vargas até a posse do general Eurico Gaspar Dutra, em janeiro de 1946, teve como um de seus primeiros atos a extinção do Tribunal de Segurança Nacional, “[...] transferindo para a justiça comum o julgamento dos crimes contra a existência, a segurança e a integridade do Estado, bem como a guarda e o emprego da economia popular”⁶⁰.

A LSN, no entanto, manteve-se vigente mesmo após a queda do Estado Novo e a vigência das Cartas Constitucionais sucessoras. Setores como a Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades democráticas, sempre se opuseram a ela, por ser um instrumento limitador dos direitos individuais, mormente durante o regime militar (1964-1989).

A Lei nº 7.170/1983, atualmente vigente, após uma análise detida, sobretudo em relação aos crimes tipificados, mostra-se mais branda do que as anteriores, procurando preservar mais o bem-estar coletivo e a integridade da nação, embora haja determinados artigos consideravelmente abertos⁶¹, nos quais qualquer indivíduo poderia facilmente ser enquadrado.

O atual governo e a política externa brasileira não demonstram aquela preocupação anterior em relação aos estrangeiros, em viés ideologicamente conservador, no entanto também não buscam aprimorá-la, haja vista a natureza anacrônica do Estatuto do Estrangeiro.

A questão da soberania e da segurança nacional parece afetar, ainda fortemente, os Estados europeus, mormente os governados por partidos conservadores, e os Estados Unidos, pela ameaça do terrorismo.

A preocupação em relação à segurança nacional é, muitas vezes, confundida com a fobia contra os imigrantes, como explica ALEXSEEV⁶² — o discurso do estrangeiro enquanto *outro* se relaciona mais em relação à pessoa fóbica *em si* do que ao imigrante — o medo exagerado que o desconhecido, enquanto indivíduo, causa na sociedade é uma questão de como o nacional supervaloriza sua cultura e menospreza as demais.

Ademais, entende-se que a ameaça à soberania ou à segurança nacional derivada da chegada de um imigrante se mostra desproporcional em relação aos reais desafios que a nação deverá enfrentar nessa questão, salvo em casos de guerra iminente e/ou ameaças terroristas.

A Europa hoje enfrenta um dos maiores fluxos migratórios da História, seja por causas ambientais ou bélicas. O continente que na época da Segunda Grande Guerra precisou “importar” trabalhadores do Leste Europeu e dos países ibéricos, agora se mostra extremamente receosa de migrações em massa.

A reação xenofóbica europeia contra muçulmanos e árabes apenas vem crescendo, principalmente após o ataque de 11/9. As similaridades entre o Islamismo e o Cristianismo, religiões que veneram o mesmo Deus e propagam ideias universais, não conseguiram apaziguar a força simbólica dos conflitos pelos quais essas comunidades já passaram: as conquistas muçulmanas em territórios ibéricos, a Batalha de Poitiers, as Cruzadas e a reconquista da Terra Sagrada, a Inquisição e a expulsão dos mouros, a hegemonia otomana sobre a Europa Ocidental, o Cerco de Viena, dentre outros⁶³.

A imigração que hoje ocorre na Europa não toma os mesmos moldes do século passado — ela é cada vez maior, chegando a contabilizar porcentagens razoáveis em alguns países: na Áustria, 12,5% da população é

2009. f. Dissertação (Mestrado) - Centro De Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2009. p. 142.

60 COSTA, Emília Viotti da. O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania. São Paulo: UNESP, 2006. p. 106.

61 “Art. 23 - Incitar: I - à subversão da ordem política ou social; II - à animosidade entre as Forças Armadas ou entre estas e as classes sociais ou as instituições civis; III - à luta com violência entre as classes sociais; IV - à prática de qualquer dos crimes previstos nesta Lei. Pena: reclusão, de 1 a 4 anos.” BRASIL. *Lei n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 15 jun. 2015.

62 ALEXSEEV, Mikhail A. *Immigration phobia and the security dilemma*. Russia, Europe, and the United States. United Kingdom: Cambridge University Press, 2005. p. 21.

63 IRELAND, Patrick Richard. *Becoming Europe: immigration, integration, and the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004. p. 3.

estrangeira, na Alemanha esse percentual é de 12,1; nos Estados Unidos, por sua vez, o índice é de 12,3%. No restante dos países europeus, aproximadamente um em cada dez habitantes é estrangeiro. Cidades como Amsterdã, Londres, Nova York, Bruxelas e Frankfurt apresentam número de estrangeiros residentes que ultrapassa mais de 25% da população⁶⁴.

Uma vez que a imigração no continente europeu é cada vez maior, bem como grande parte dos trabalhadores é estrangeira, o impacto que isso gera no cenário econômico e político é inevitável⁶⁵. Para tanto, os governos necessitam ponderar a extensão dos direitos a que os imigrantes terão acesso — em países da União Europeia, por exemplo, cidadãos europeus têm a possibilidade de votar em eleições locais do Estado onde habitam, mesmo sem requerer a naturalização⁶⁶.

A Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local, de 1992, considera incontestado o fato da residência de estrangeiros nos territórios europeus, bem como que aqueles se sujeitam, geralmente, aos mesmos deveres dos cidadãos nacionais, participando ativamente na vida e no desenvolvimento das autarquias locais, sendo necessário melhorar sua integração na comunidade local, por meio de um maior leque de possibilidades de participação nos assuntos públicos locais⁶⁷.

Ademais, referida Convenção dispõe, em seu artigo 4º, que “[c]ada Parte diligenciará de forma a que os residentes estrangeiros participem nos inquéritos públicos, nos processos de planificação bem como em outros processos de consulta relativamente às questões locais” — o documento ainda prevê a criação de órgãos consultivos específicos aos estrangeiros residentes e o direito de voto em eleições locais.

Por conseguinte, verifica-se que, se o continente europeu, conhecido pelas políticas restritivas aos imigrantes, já lhes possibilitou o voto nas eleições locais, torna-se difícil, senão impossível, encontrar um fundamento que valide a opção brasileira em não fazer o mesmo.

Não estender o direito de voto em eleições locais aos estrangeiros consiste em uma prática dissonante dos preceitos constitucionais⁶⁸ — o argumento da segurança nacional⁶⁹ não encontra mais respaldo em uma nação que já passou por uma transição para a democracia.

A justificativa para que o estrangeiro residente possa votar nas eleições locais se mostra com maior razoabilidade do que a faculdade de sufrágio em pleitos nacionais — a proximidade do estrangeiro residente e do poder local faz surgir entre estes dois elementos um elo político-legal tão semelhante quanto aquele estabelecido entre o poder local e o cidadão nativo.

Por outro lado, embora os estrangeiros residentes também contribuam para o crescimento econômico nacional e paguem impostos federais, entende-se que o vínculo entre o indivíduo e o Estado federal (território) é típico de uma relação que acaba desencadeando a nacionalidade — para tanto, entende-se que possam se pronunciar acerca das eleições gerais somente as pessoas que desejem assentar-se definitivamente no País — um imigrante pode ser beneficiado por programas como Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, dentre outros, mas não ter a intenção de permanecer no território permanentemente — logo, diferencia-se

64 DANCYGIER, Rafaela M. *Immigration and conflict in Europe*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2010. p. 3.

65 DANCYGIER, Rafaela M. *Immigration and conflict in Europe*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2010. p. 4.

66 DANCYGIER, Rafaela M. *Immigration and conflict in Europe*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2010. p. 33.

67 Convenção sobre a Participação dos Estrangeiros na Vida Pública ao Nível Local. COUNCIL OF EUROPE. *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*. Strasbourg, 1992. (European Treaty Series, n. 144). Disponível em: <<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/Portuguese/144-Portuguese.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2015.

68 “[...] o próprio reconhecimento dos direitos políticos como direitos fundamentais já assegura que a interpretação das normas que os contemplam busque resguardar ao máximo o seu exercício.” OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. *Direito eleitoral: reflexões sobre temas contemporâneos*. Fortaleza: ABC, 2008. p. 38.

69 “Em suma, a segurança nacional não sabe muito bem quais são os bens que devem ser postos em segurança de qualquer maneira, mas sabe muito bem que é preciso colocá-los em *segurança*. Ela quer ardentemente e com todas as forças de seu poder físico algo que não sabe muito bem o que é. [...] A segurança nacional talvez não saiba muito bem o que está defendendo, mas sabe muito bem *contra quem*: o comunismo.” COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Tradução de A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 55.

sobremaneira o *visto de permanência* da *naturalização*⁷⁰.

Para tanto, imprescindível mencionar o Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça junto ao Conselho Nacional de Imigração, à Defensoria Pública da União, à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, dentre outros.

O artigo 54⁷¹ do mencionado anteprojeto prevê a naturalização aos estrangeiros que tenham completado 4 (quatro) anos de residência no País. Tal artigo, cumulado à Proposta de Emenda Constitucional n. 347/2013⁷², de autoria do Deputado Carlos Zarattini, possibilitaria o direito ao voto aos estrangeiros em eleições locais e gerais.

A PEC 347 foi apensa à PEC n. 119/2011⁷³, de autoria do Deputado Roberto Freire, a qual pretende alterar o art. 14 da Constituição atual para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais.

Dessa forma, o art. 14, §2º, da Carta Maior vigente passaria a especificar que nem todos os estrangeiros são inalistáveis, mas somente aqueles que não estejam legalmente regularizados e não tenham residido no Brasil pelo período mínimo de 4 (quatro) anos.

O conceito de cidadania deveria ser revisto em sua magnitude, e desvinculado de concepções como a nacionalidade ou o alistamento eleitoral — mesmo indivíduos que não são *cidadãos* por um ponto de vista formal, o são materialmente, sendo afetos ao contexto social:

[...] why should democratic participation be the exclusive right of the people achieving social membership? [...] given the democratic idea that power over the government should be vested in the people affected by the gov- ernment, it follows that a person shaped by the social context should be guaranteed political rights. Now, to accept this line of reasoning is virtually to abandon the principle of membership as initially formu- lated and to accept a different idea – the causal interpretation of the all affected principle [...]. membership is *not* what creates a valid claim for political rights. The basis for the right to vote and other participatory rights is instead found in the extent to which the individual is ‘subject to political rule’.⁷⁴

A participação política nada mais é do que um direito humano (o direito de participar no governo traz ideia de democracia e legitimidade), mesmo aos estrangeiros. Logo, a exigência da *cidadania*, no conceito arcaico do instituto, para exercer a participação política, é restringir a aplicação de um direito humano.

A mobilização pelos direitos políticos dos migrantes não encontra respaldo apenas em Casas de Leis, mas também entre ativistas — o Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil lançou a Campanha “Aqui Vivo Aqui Voto”, em março de 2014, na capital paulista, onde participaram do evento quase duas mil pessoas.⁷⁵

70 “The nature of nationality as a matter of domestic jurisdiction does not preclude the existence of rules of international law relating to nationality. As in any other field, the sovereign jurisdiction of the State in matters of nationality may be restricted by the conclusion of treaties concerning nationality, which, to that extent, make the law of nationality a question of conventional international law and, so far as multilateral treaties are concerned, a question of “international legislation”. [...] Conceptually and linguistically, the terms “nationality” and “citizenship” emphasize two different aspects of the same notion: State membership. “Nationality” stresses the international, “citizenship” the national, municipal aspect.” WEIS, Paul. *Nationality and statelessness in international law*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2014. p. XIII-XIV (preface); 4-5.

71 BRASIL. *Anteprojeto de lei de migrações e promoção dos direitos dos migrantes no Brasil*. Brasília: Fundação Friedrich Ebert, 2014. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/10947.pdf>> Acesso em: 16 jul. 2015.

72 BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição n , de 2013*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0C274349B2F8A11B58D26FE30AC87FF2.proposicoesWeb2?codteor=1175684&filename=PEC+347/2013>. Acesso em: 16 jul. 2015.

73 BRASIL. *Proposta de emenda à Constituição n , de 2011*. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947592&filename=PEC+119/2011>. Acesso em: 16 jul. 2015.

74 BECKMAN, Ludvig. *The frontiers of democracy: the right to vote and its limits*. United Kingdom: Palgrave-Macmillan, 2009. p. 69-70.

75 SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos humanos e cidadania. *Imigrantes elegem os seus representantes nos Conselhos Participativos Municipais*. São Paulo, 30 mar. 2014. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/noticias/index.php?p=168815> Acesso em: 16 jul. 2015.

Cabe, portanto, aos governantes, em nível federal, acatar as reivindicações realizadas há anos, bem como adotar uma postura que avalie a posição anacrônica do Brasil se comparada à média mundial, e substituir o Estatuto do Estrangeiro, com noções ultrapassadas, por uma nova lei da imigração.

Uma legislação contemporânea aos problemas e desafios atuais, que garanta dignidade e um rol mais extenso de direitos aos imigrantes, mormente aos estrangeiros residentes, não só atrairá mão de obra à nação, como também direcionará um tratamento mais humanitário aos migrantes e refugiados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou questionar a impossibilidade de voto ao estrangeiro no Brasil, tendo-se concluído, em uma primeira análise, que a participação política do imigrante residente, ao menos nas eleições locais, trata-se da efetivação de um direito fundamental, não representando ameaça à soberania/segurança nacional.

Entendeu-se, igualmente, que a substituição do Estatuto do Estrangeiro, herança do regime militar, por uma legislação que condiga com os novos fluxos migratórios e tenha um caráter humanitário frente aos migrantes e refugiados é urgente — maior facilidade para naturalização e obtenção de vistos, bem como um rol mais extenso de direitos são essenciais à dignidade humana.

Depreendeu-se, também, que a doutrina da segurança nacional é anacrônica à manutenção de um Estado democrático de direito, por ser simples instrumento dos governos que a utilizam como pretexto contra supostas ameaças comunistas.

Ademais, inferiu-se que, embora não haja um número preciso de imigrantes residindo no Brasil, é necessário que estes sejam representados politicamente, sobretudo nos municípios em que residem, pela proximidade com os poderes locais.

O presente trabalho não objetivava responder aos questionamentos iniciais, porém esclarecê-los minimamente para uma melhor compreensão do tema, ainda pouco tratado no Brasil.

Por fim, compreendeu-se que a participação do estrangeiro pode trazer mais tolerância à comunidade local, mais instrumentos para fomento, mão de obra qualificada (ou o incentivo à qualificação), crescimento e desenvolvimento econômico e, acima de tudo, mais dignidade ao próprio imigrante.

6. REFERÊNCIAS

ALEXSEEV, Mikhail A. *Immigration phobia and the security dilemma*. Russia, Europe, and the United States. United Kingdom: Cambridge University Press, 2005.

ARISTÓTELES. *Política*. Tradução de Politikón por Pedro Constantin Tolens. São Paulo: Martin Claret, 2007.

BALZ, Christiano Celmer. *O Tribunal de Segurança Nacional: aspectos legais e doutrinários de um tribunal da era Vargas (1936-1945)*. 2009. Dissertação (Mestrado) - Centro De Ciências Jurídicas, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

BECKMAN, Ludvig. *The frontiers of democracy: the right to vote and its limits*. United Kingdom: Palgrave-Macmillan, 2009.

BIRCH, Anthony Harold. *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge, 1993.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1984.

Código Electoral, Panama. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Panama/pancode.html>>. Acesso em 12 jun 2015.

Código Electoral Provincial de Córdoba. Disponível em: <<http://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/pdf/legislacion/L.9571.pdf>> Acesso em 11 jun 2015.

COMBLIN, Joseph. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Tradução de A. Veiga Fialho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

Constitución de la Republica de Cuba. Disponível em: <<http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitucion de la Republica de El Salvador. Disponível em: <<http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución de la Republica Dominicana. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/751ES.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/web/normativa_electoral/constitucion/indice.php>. Acesso em 05 jun 2015.

Constitución del Ecuador. Disponível em: <http://www.asambleanacional.gov.ec/documentos/constitucion_de_bolsillo.pdf>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Disponível em: <<http://www2.pr.gov/SobrePuertoRico/Documents/elaConstitucion.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución Nacional del Paraguay. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm>. Acesso em 15 jun 2015.

Constitución Política de 1982, Honduras. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%Bablica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución Política de Honduras, 1982. Disponível em: <<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%Bablica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>> Acesso em 15 jun 2015.

Constitución Política de la Republica de Chile. Disponível em: <https://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf>. Acesso em 10 jun 2015.

Constitución Política de la Republica de Costa Rica. Disponível em: <<http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB0QFjAAahUKEWikrZS2j4jGAhUKGIwKHZNQALI&url=http%3A%2F%2Fwww.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr%2Fcontenidos%2Ftextos%2Fconstituc.rtf&ei=RL95VaT7JJoqwsASToYGQCw&usq=AFQjCNEipQi1rgTi8APpOMuTeDrcQOgdcA&sig2=ElHH0TrOjzr5g1BwQMmZ4g&bv=bv.95277229,d.cWc>>. Acesso em 12 jun 2015.

Constitución Política de la Republica de Panama. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof>. Acesso em 12 jun 2015.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Disponível em: <<http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/159Bolivia%20Consitucion.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución Política del Peru. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitución Política de Nicaragua. Disponível em: <<http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/3133c0d121ea3897062568a1005e0f89/06c0db3b7bcfc75706257307006f6c6d?OpenDocument>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitution de la République d'Haïti. Disponível em: <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Haiti/haiti1987.html>>. Acesso em 11 jun 2015.

Constitution of the Co-operative Republic of Guyana Act. Disponível em: <<http://parliament.gov.gy/constitution.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

CORTINA, Adela. *Bioética: un impulso para la ciudadanía activa*. Revista Brasileira de Bioética, Brasília, v. 1, n. 4, 2005.

COSTA, Emília Viotti da. *O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: UNESP, 2006.

DAMATTA, Roberto da et al. *Brasileiro: cidadão?* 2. ed. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1997.

DANCYGIER, Rafaela M. *Immigration and conflict in Europe*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2010.

DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DOTY, Roxanne Lynn. *The law into their own hands: immigration and the politics of exceptionalism*. Arizona: University of Arizona, 2009. EMERIQUE, Lilian Márcia Balmant. *Direito fundamental como oposição política*. Curitiba: Juruá, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GOMES, José Jairo. *Direito eleitoral*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

IRELAND, Patrick Richard. *Becoming Europe: immigration, integration, and the Welfare State*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004.

JASINSKI, Isabel. *A condição de estrangeiro: literatura e exílio em Francisco Ayala*. Curitiba: UFPR, 2012.

Jefatura de Gabinete de Buenos Aires. Voto Extranjero. Disponível em: <<http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/gabinete/provincialelectoral/extranjeros.php>>. Acesso em 11 jun 2015.

Ley 1070 de 2006, Congreso de Colombia. Disponível em: <<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=20871>>. Acesso em 11 jun 2015.

Ley Electoral de 1992, Cuba. Disponível em: <<http://www.cubanet.org/htdocs/ref/dis/01070301.htm>>. Acesso em 11 jun 2015.

Ley Orgánica de Elecciones, Peru. Disponível em: <<http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Materiales%20para%20evaluaci%C3%B3n%20JEE/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Elecciones.pdf>>. Acesso em 12 jun 2015.

LULA, Carlos Eduardo de Oliveira. *Direito eleitoral*. Leme: Imperium, 2008.

MANNING, Martin J; WYATT, Clarence R. *Encyclopedia of media and propaganda in Wartime America*. Santa Barbara; Denver; Oxford: ABC-CLIO, 2010. v. 1.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Oficina de Educación y Adiestramiento Electoral, Puerto Rico. Disponível em: <<http://209.68.12.238/servicioCEE/educacionElectoral/pdf/TENGODERECCHOAVOTAR.pdf>>. Acesso em 11 jun 2015.

- OLIVEIRA, Lucia Maria Lippi. *Nós e eles: Relações culturais entre brasileiros e imigrantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- OLIVEIRA, Marcelo Roseno de. Direito eleitoral: reflexões sobre temas contemporâneos. Fortaleza: ABC, 2008. p. 21-48.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de direitos humanos*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RAMAYANA, Marcos. *Direito eleitoral*. 6. ed. Niterói: Impetus, 2006.
- RAMOS, André de Carvalho et al. *Temas de direito eleitoral no século XXI*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2012.
- REZNIK, Luís. *Democracia e segurança nacional: a polícia política no pós-guerra*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SLAIBI FILHO, Nagib. *Anotações à Constituição de 1988: aspectos fundamentais*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1989.
- TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.
- TERCIO, Jason. *A espada e a balança: crime e política no banco dos réus*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2002.
- VARELLA, Marcelo D. *Direito Internacional Público*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. São Paulo: Saraiva, 2009.
- WEIS, Paul. *Nationality and statelessness in international law*. United Kingdom: Cambridge University Press, 2014.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.