

PIETRO BRITO MORELLI

**A EVOLUÇÃO DO *DEMOS*: INCLUSÃO POLÍTICA DE RESIDENTES
ESTRANGEIROS PERMANENTES NO ESTADO**

Brasília

2016

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PIETRO BRITO MORELLI

**A EVOLUÇÃO DO *DEMOS*: INCLUSÃO POLÍTICA DE RESIDENTES
ESTRANGEIROS PERMANENTES NO ESTADO**

Brasília
2016

PIETRO BRITO MORELLI

**A EVOLUÇÃO DO *DEMOS*: INCLUSÃO POLÍTICA DE RESIDENTES
ESTRANGEIROS PERMANENTES NO ESTADO**

Monografia apresentada ao Instituto de
Ciência Política, Universidade de Brasília,
como requisito de conclusão do curso de
Graduação em Ciência Política.

Orientador: Dr. Paulo César Nascimento

Brasília
2016

PIETRO BRITO MORELLI

**A EVOLUÇÃO DO *DEMOS*: INCLUSÃO POLÍTICA DE RESIDENTES
ESTRANGEIROS PERMANENTES NO ESTADO**

Monografia apresentada requisito parcial
para a obtenção do título de Bacharel em Ciência
Política pelo Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília

Depositado em: 4 de julho de 2016

Banca examinadora:

Prof. Dr. Paulo César Nascimento
Universidade de Brasília

Prof. Dr. Martin Adamec
Centro Universitário de Brasília

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo amor e suporte incondicional. Até quando eu não merecia.

Aos amigos, que ofereceram apoio em momentos difíceis.

Ao Prof. Martin Adamec, pela disponibilidade e ajuda.

Ao Prof. Paulo Nascimento, pela colossal paciência e pela confiança depositada no meu trabalho.

“. . . The citizenship qualification carries the aura of inevitability that once attached to the property, race and gender [voter] qualifications.”
—Jamin B. Raskin

“There is a curse. They say: May you live in interesting times.”
—Terry Pratchett

RESUMO

O presente trabalho defende que o conceito de inclusão política articulado por Dahl abrange os residentes estrangeiros permanentes de um Estado. Com o aumento em fluxos migratórios nas últimas décadas, e a existência de grandes populações de imigrantes em países de regime democrático, torna-se crucial analisar se a exclusão desses do *demos* é legítima. O trabalho analisa literatura existente sobre o assunto, e conclui que os residentes permanentes devem ser incluídos no *demos* do Estado onde habitam. Ademais, o trabalho apresenta exemplos de como alguns países procuraram efetuar tal inclusão, apesar de legislações específicas diferirem enormemente entre esses países.

Palavras-Chave: inclusão política; sufrágio; residentes permanentes; imigrantes.

ABSTRACT

The present research supports the idea that the principle of political inclusion presented by Dahl is applicable to the permanent foreign residents of a State. With the increase of migratory flows in the last decades, and the existence of large immigrant populations in democratic countries, it becomes crucial to analyze if their exclusion from the *demos* is legitimate. This research analyzes the existent literature on the subject, and concludes that permanent residents must be included in the *demos* of the State of settlement. Furthermore, this research presents examples of how some countries have tried to achieve this inclusion, even though specific legislation vary greatly among these countries.

Keywords: political inclusion; suffrage; permanent residents; immigrants

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	10
2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA.....	14
2.1. ORIGENS DO TERMO:	15
2.2. DOS ANTIGOS AOS MODERNOS:.....	17
3. INCLUSÃO, SEGUNDO DAHL.....	23
4. TODOS OS AFETADOS	30
4.1. A INTERPRETAÇÃO CONTRIBUTIVISTA.....	32
4.2. A INTERPRETAÇÃO JURÍDICA	33
4.3. A INTERPRETAÇÃO CAUSAL	34
5. POSSÍVEIS SOLUÇÕES.....	36
6. CONCLUSÃO.....	44
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho é, antes de qualquer coisa, fruto das experiências de vida, e inquietações do autor. Em 2002, aos treze anos de idade, eu acompanhava minha mãe em missão diplomática a São Francisco, Califórnia, EUA. Durante os meus cinco anos de residência lá, eu tive acesso a uma variedade de culturas, credos, pensamentos, costumes, línguas, e pessoas de todos os cantos do mundo. Meus amigos, e suas famílias, eram preponderantemente imigrantes, alguns ilegais, mas a maioria era detentora de residência permanente (possuíam o *Green Card*). No entanto, apesar de constituírem aproximadamente 40% da população da cidade (USC, [s.d.]), esses imigrantes não possuíam o direito de escolher os membros do conselho tutelar, o prefeito da cidade, ou o governador, senadores, e parlamentares do estado. Em suma, não possuíam o direito de participação política. Isso sempre me pareceu injusto, pois esses imigrantes constituíam parte da sociedade, pagavam impostos, seguiam as mesmas leis, enfim, compartilhavam a mesma gama de experiências provenientes das interações do dia a dia da cidade, que os cidadãos americanos. O presente trabalho é fruto desse sentimento de injustiça.

Desde o término da Guerra Fria, observa-se um aumento significativo no número de imigrantes a nível mundial. Com o aumento no fluxo de capital, avanço nas tecnologias de informação e a maior disseminação de transportes de longa distância característicos de processos de globalização, não é surpreendente que a mobilidade interestatal, e, por conseguinte, os fluxos migratórios, tenham acompanhado esse processo. Em 1990, o número de imigrantes mundialmente era em torno dos 150 milhões de indivíduos, em 2013, esse número já passava dos 230 milhões. Um aumento superior a 50% em pouco mais de 20 anos (DESA, 2013) Apesar de constituir aproximadamente 3% da população mundial (DESA, 2015), se todos os imigrantes mundiais constituíssem um país, esse seria o quinto mais populoso do mundo, à frente do Brasil e abaixo da Indonésia.

Dos dez países que mais recebem imigrantes, sete são Estados democráticos (DESA, 2015b). Isso impõe dilemas morais e práticos para governos democráticos e suas sociedades. Os governos dos países alvo de imigração esperam que aqueles que chegam ao país dividam os deveres dos cidadãos, de forma mais notável, com a arrecadação de impostos. Ao mesmo tempo, os residentes permanentes são, talvez, o último grupo social ao qual Estados democráticos propositalmente excluem do sufrágio (EARNEST, 2008). Neste contexto, entender por que os Estados tomam tal atitude, e quais seriam algumas soluções para esse problema se torna crucial para a evolução do regime democrático.

O conceito de participação política surge na Antiguidade, interligado como uma faceta do conceito de cidadania. Esse último passou por várias transformações ao longo da história: em Atenas estava interligado com a ideia de autogovernança, em Roma adquiriu uma faceta jurídica, e, na modernidade, passou a sintetizar elementos Antigos com teorias Modernas. Na sua trajetória histórica, a cidadania, e com ela a participação política, também ganha um caráter cada vez mais inclusivo; da sua origem exclusiva em Atenas, ele se torna direito de todos aqueles que nascem dentro de um Estado (em regimes de *jus solis*) e/ou para todos aqueles nascidos de cidadãos (em regimes de *jus sanguinis*).

Atualmente, no âmbito de uma lógica de Estados democráticos liberais, a participação política, vinculada à ideia de cidadania, estende-se universalmente a toda a população de cidadãos adultos. Com extensão do voto a diferentes grupos sociais, étnico-raciais, e religiosos, poderia se dizer que agora todas as parcelas da sociedade possuem direitos de participação política. Entretanto, o sufrágio universal demorou a se concretizar, uma vez que diversos grupos (sociais, étnico-raciais, religiosos) eram historicamente excluídos. Mesmo dotando proletários, negros, mulheres, católicos ou ateus, de direitos políticos, continuamos, entretanto, longe de uma universalidade plena, a exemplo da questão migratória. Atualmente existem grandes quantidades de imigrantes residindo fora de seus países de origem. Vários teóricos (BAUBÖCK, 2006; BECKMAN, 2006; CARENS, 1987; EARNEST, 2008; MARIN, 1998; SOYSAL, 1994; entre outros) afirmam que a coexistência, dentro de Estados democráticos, de imigrantes e cidadãos sem a igualdade de direitos políticos entre si é equivalente à tirania política. Isso se deve ao fato de esses residentes estrangeiros serem obrigados a observar leis que não são de sua feitura. Desta forma, os aspectos exclusivos da cidadania levantam alguns problemas para a teoria da democracia.

A extensão do sufrágio para estrangeiros residindo fora de seus países de origem é polêmica. Ela vai de encontro à concepção tradicional que direitos políticos são destinados a membros da sociedade, que historicamente são considerados cidadãos. Desagregar a faceta política do conceito de cidadania parece ser algo unimaginável para as concepções teóricas da cidadania. No entanto, se os Estados contemporâneos possuem um compromisso com a forma de governo democrático, acusações de tirania política devem ser analisadas com seriedade, e quando confirmadas, devem ser corrigidas. Para tal, é necessário averiguar se as qualidades de membro e de cidadão se mapeiam perfeitamente uma sobre a outra. Em outras palavras, é necessário averiguar se um indivíduo pode ser considerado membro de uma comunidade política (*demos*) mesmo sem possuir status de cidadão.

Para ilustrar essa discussão, usarei o conceito de inclusão elaborado por Robert Dahl em seu livro *Democracy and Its Critics* (1989). A escolha do autor é devida à sua reputação como um dos maiores teóricos políticos do século XX, e à influência que seu pensamento exerce sobre concepções contemporâneas de democracia, participação, e inclusão política (HABERMAS, 1995; MIGUEL, 2005; SMITH, 2002). A escolha desta obra em especial se deve a dois fatores: primeiramente, é um livro escrito mais para o final da carreira acadêmica do autor, o que resulta em um maior nível de amadurecimento teórico de seu pensamento (KROUSE, 1982); e em segundo lugar, ao abordar críticas feitas à sua teoria democrática, Dahl apresenta seu princípio de inclusão de uma forma mais elaborada e didática, se comparada a outras obras, como *Sobre a Democracia* (2001) ou *Poliarquia* (1997).

Ademais, no que diz respeito ao objeto específico do presente trabalho, ao qual buscarei aplicar a base teórica, irei restringi-lo a uma parcela da população imigrante mundial, que chamarei de “residentes permanentes”. O termo “imigrante” é usado como termo genérico para descrever uma série de grupos que decidem sair de seus países por uma gama de motivos, como refugiados, perseguidos políticos, naturalizados, ilegais, etc. O grupo analisado no presente trabalho integra aqueles que, por qualquer motivo, buscaram habitar um país que não é o seu natal, no âmbito da legalidade do Estado que os recebe, e possuem documentação (vistos, *green cards*, etc.) que lhes permita permanecer indefinidamente, e/ou que possam ser renovados de tal forma que o indivíduo habite de forma contínua no país. Tal grupo foi escolhido devido à implícita e explícita autorização do Estado para que esses integrem a sociedade do país de destino (ao contrário de imigrantes ilegais, por exemplo), e pela possibilidade desses permanecerem longos intervalos temporais na mesma comunidade, fazendo parte de seu dia-a-dia.

Como uma síntese dos componentes mencionados acima, a pergunta central do presente trabalho é: O princípio de inclusão, defendido por Dahl, abarcaria os residentes permanentes de Estados democráticos para a extensão do sufrágio? Longe de ser uma pergunta inócua, quando consideramos as vicissitudes da contemporaneidade, e o alastramento de movimentos de globalização, a resposta terá repercussões não apenas para a prática e teoria democráticas, mas também para a futura relação entre cidadania e Estado.

O presente trabalho é composto de quatro capítulos. Primeiramente, analisarei a história e evolução do conceito de cidadania, da Antiguidade Grega aos Estados Modernos. No segundo capítulo, apresentarei o conceito de inclusão como articulado por Dahl. Ademais, procurarei mostrar como os residentes permanentes podem ser abarcados nesta concepção do princípio de inclusão. E, finalmente, no último capítulo discutirei algumas propostas de como

incluir esse grupo, segundo a literatura existente na área, e apresentarei como alguns países procuram incluir sua população de residentes permanentes no *demos* do Estado.

2. RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Cidadania é um termo complexo, difícil de delimitar. Historicamente, o conceito de cidadania foi compreendido de formas diferentes em diferentes locais. Nos tempos atuais, a literatura aponta o estudo de várias facetas desse conceito (ISIN; TURNER, 2002a; SASSEN, 2002). Mas talvez a definição mais simples seja que a cidadania descreve a relação entre o indivíduo e a comunidade política (SASSEN, 2002). Essa relação, a princípio, pode tomar várias formas, dependendo de como se compreende a “comunidade política”. Ao longo do desenvolvimento histórico ocidental, a primeira definição de comunidade política a vincula à cidade. Primeiro, à *polis* grega da Antiguidade, que logo se transformaria na *civitas* romana, depois aos burgos medievais. Com o passar do tempo, o lócus da comunidade política foi sendo transferido da cidade para o Estado Nação. Até o momento, este é tido como a forma mais desenvolvida de “comunidade política” (SASSEN, 2002, p. 278). Essa transformação das comunidades políticas em Estados propiciou a institucionalização e formalização do conceito de cidadania, sendo responsável também pela divisão dicotômica entre cidadania e nacionalidade (*ibidem*).

Tanto “cidadania” quanto “nacionalidade” descrevem a relação do indivíduo com o Estado, mas de diferentes formas. “Cidadania” está restrita à dimensão nacional interna ao Estado, enquanto “nacionalidade” se refere à dimensão jurídico-internacional dentro do contexto interestatal, externa ao Estado. A nacionalidade é usada pelos Estados para discernir um indivíduo como cidadão de tal ou qual país, enquanto a cidadania descreve os direitos e deveres desse mesmo indivíduo para com aquela comunidade política. A ordem jurídica internacional (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948, art. 15) assegura o direito a uma nacionalidade a todos os indivíduos. Entretanto, faculta aos Estados a definição e reconhecimento daqueles que podem integrar a comunidade política, de quem é ou não um cidadão. Ademais, não existe no Direito Internacional diretrizes de quais devam ser os direitos e deveres de um cidadão. Consequentemente, não é de se espantar que legislações nacionais diferem substancialmente no que diz respeito a quem é considerado cidadão, e quais são seus direitos e deveres (ISIN; TURNER, 2002b). Até no âmbito da União Europeia existem diferenças marcantes de como o conceito de cidadania é articulado, e, consequentemente, como não-cidadão são definidos.

Independente da complexidade do termo, e do caleidoscópico de abordagens na literatura política contemporânea, o desenvolvimento da ideia de cidadania possui marcos históricos cruciais para a sua compreensão na contemporaneidade. Smith (2002) aponta três

momentos históricos, e três facetas advindas desses momentos, que compõem o conceito de cidadania vigente. Primeiro as cidades Estado da Grécia Antiga (principalmente Atenas) criaram o termo e sua faceta política, depois o Império Romano foi responsável pela faceta jurídica, por fim, as revoluções dos séculos XVII e XVIII proveram o trajeto para que a ideia de cidadania se afastasse da ideia, preponderante na época e fruto de contextos históricos fora do escopo do presente trabalho, de ser súdito de um soberano, para ser membro de uma comunidade política circunscrita em um Estado-Nação.

2.1. Origens do termo:

Historicamente, aponta-se as cidades Estado da Grécia Antiga, principalmente Atenas¹, como berço da noção de “cidadania” (SINCLAIR, 1988). A origem da palavra “cidadania” é derivada do latim “*civis*” ou “*civitas*”, que significa um membro detentor de direitos de uma cidade-Estado. O termo em latim, por sua vez, tem suas origens na palavra grega “*polites*”, que descreve um indivíduo como membro de uma *polis* (cidade-Estado) da Grécia Antiga. Desta definição da relação entre indivíduo e comunidade política (neste caso os membros de uma cidade-Estado antiga) é que provem o aspecto político, de autogoverno, da cidadania contemporânea.

Talvez a definição mais clássica, e uma usada por incontáveis teóricos desde então, seja a de Aristóteles que define um cidadão (*polites*) como aquele que governa e é governado simultaneamente (Aristóteles em ch6, p106). Esta definição mostra a ideia de cidadania como sendo conceitualmente inseparável da ideia de governança política. Os cidadãos eram aqueles que possuíam o direito exclusivo de participar da tomada de decisões políticas de sua cidade, votando na assembleia (*Ecclesia*) e outros conselhos, participação em tribunais, concorrendo e ocupando cargos públicos, e era filho de pais cidadãos (SINCLAIR, 1988, p. 31).

Foi esse ideal de cidadania como autogovernança que perdurou, com algumas modificações, até os dias de hoje, e foi usado como inspiração e instrumento para a obtenção de maior inclusividade e participação na esfera política (SMITH, 2002, p. 106). Ironicamente, a cidadania da Grécia Antiga era extremamente exclusiva. Escravos, ex-escravos, e estrangeiros (metecos) não podiam ser cidadãos e, por consequência, não podiam votar ou ocupar cargos públicos. Crianças e mulheres possuíam uma forma de cidadania fraca, pois apesar de serem considerados parte da *polis*, não podiam votar ou ocupar cargos públicos

¹ não ignorando a variedade institucional grega, o contexto mais exemplar, explorado e influente, é o de Atenas

(SINCLAIR, 1988). Apesar de existirem mecanismos de naturalização para estrangeiros, esses eram usados muito raramente e geralmente em decorrência de conflitos armados (*ibidem*, p.26).

Outra diferença importante a se ressaltar é entre os tipos de participação política na Grécia antiga e nos tempos atuais. No primeiro caso, a forma mais comum de participação era a participação direta, isto é, os cidadãos votavam diretamente nas propostas apresentadas na assembleia. Isso difere bastante da participação indireta de Estados atuais, onde se vota em representantes e esses, por sua vez, votam nas propostas apresentadas em suas assembleias. A participação direta só era possível por dois grandes motivos: a *polis* era a cidade-Estado, muito menor em termos geográficos e populacionais; e o caráter exclusivo da cidadania da época restringia ainda mais a população que poderia participar da assembleia. Durante o século V a.C., considerado o auge da democracia ateniense, Atenas possuía uma população entre 250.000 e 300.000 indivíduos (SINCLAIR, 1988, p. 197). O número de cidadãos variava entre 20.000 e 40.000, devido ao número de cidadãos atenienses residindo em outras cidades-Estado, estima-se que o número de cidadãos simultaneamente residindo na cidade tenha permanecido em torno de 30.000 durante a época. Mas uma porcentagem ainda menor participava da assembleia, Sinclair (1988, p. 114–116) estima que a participação na assembleia fosse, em média, de 6.000 cidadãos. Entre 2% e 2.4% da população total da cidade.

A realidade das cidades-Estado não estava restrita à Grécia, mas abrangia o mundo mediterrâneo como um todo. Já na época da decadência da polis ateniense, com o ocaso da idade de ouro da civilização helênica, marcada pelo Império de Alexandre, a cidade de Roma se perfilava como um exemplo à parte. Surgindo como monarquia, degenerando em tirania e inventando o próprio conceito de república, esses e os futuros desenvolvimentos foram marcados por conflitos em torno da definição e extensão da cidadania.

Depois da conquista, e império, de Alexandre, o Grande o conceito de cidadania foi retomado pelos Romanos. Aqui o conceito acaba perdendo seu componente político de autogovernança, mas ganha o componente jurídico e um caráter mais inclusivo.

Durante o começo do período da República, a cidadania romana era análoga à ateniense: ser cidadão era ter o direito, entre outros, de participar da assembleia legislativa popular. No entanto, com a transição para o Império, as várias guerras traçadas, a expansão territorial do Império, e a assimilação de várias sociedades “bárbaras” a participação na assembleia não só ficou desprovida de sentido, como pragmaticamente impossível para a maioria dos habitantes do Império (SMITH, 2002, p. 106). Enquanto a concepção aristotélica

de cidadania era de indivíduos atuando uns sobre os outros por meio da participação política, a concepção Romana era de indivíduos atuando sobre coisas (bens materiais) por meio da lei (POCOCK, 1992). Assim sendo, a marca de um cidadão romano era o seu direito de agir livremente perante a lei, de possuir a proteção jurídica do aparato legal do Império. “Cidadania” não mais representava ser membro de uma comunidade política, e sim membro de uma comunidade jurídica. Em sua essência, a cidadania romana tornou-se um status jurídico, comparável com a ideia contemporânea de “nacionalidade” (*ibidem*).

Além do seu aspecto jurídico, é interessante ressaltar o quão inclusiva era a cidadania romana quando comparada com a ateniense. Em Atenas, para ser considerado um cidadão eram necessários laços estreitos de consanguinidade com outros cidadãos, e a concessão de cidadania para estrangeiros era algo raríssimo, limitado a situações excepcionais. Em Roma, por outro lado, a concessão de cidadania foi usada como ferramenta para expansões territoriais, e assimilação de outros povos. Em troca da lealdade a Roma e serviço militar, grupos recebiam a cidadania romana, e acesso e proteção do aparato jurídico-legal do império (POCOCK, 1992).

Com a queda do Império Romano a ideia de “cidadania” foi eclipsada por vários status feudais e religiosos particulares ao mundo cristão medieval, mas não desapareceu completamente. Os “burgueses” eram cidadãos de municipalidades (Burgos) que comumente possuíam poderes, limitados e concedidos pelo suserano, de autogovernança dentro da hierarquia feudal estabelecida. No entanto, esses ainda eram súditos de um príncipe ou lorde medieval, e sua “cidadania” os concediam direitos e proteções jurídicas de forma análoga à cidadania do Império Romano (SMITH, 2002, p. 107)

Com a exceção dos Burgos, o período medieval não apresenta novidades ou releituras sobre a cidadania. A ideia de lealdade a um líder era preponderante na época, em contra ponto a ideia de pertencimento a um grupo/localidade. Novos desdobramentos sobre o conceito de cidadania só irão ocorrer na modernidade.

2.2. Dos antigos aos modernos:

A concepção de cidadania sofre novas mudanças a partir do século XVII e XVIII, devido às revoluções políticas e correntes filosóficas (i.e. republicanismo e liberalismo) da época. A Revolução Francesa e a Revolução Americana inauguram, de forma complexa e não linear, a transição de “súditos” para “cidadãos”. Nos Estados Unidos e França do século XVIII, a “cidadania” volta a possuir um componente de autogovernança do povo. Ser

“cidadão”, em oposição a ser “súdito”, é pertencer a uma comunidade política, geograficamente circunscrita em um Estado, formada por indivíduos politicamente iguais, que elegem aqueles que os representem politicamente e legislam em prol do bem comum. Essa concepção é resultado da interação de preceitos liberais e republicanos, além da mudança do lócus de comunidade política das Cidades-Estado para os Estados-Nações.

O termo “republicanismo” é derivado do termo em Latim *res publica* – a “coisa”, “negócios” ou “assuntos” públicos. Essa corrente filosófica procura retomar os ideais políticos das antigas *polis* gregas e romanas (pré-império), onde a participação nos negócios públicos (autogovernança) era tida como o ápice da realização humana (MIGUEL, 2005, p. 19). Como tal, o republicanismo possui como preceitos básicos a publicidade – a vida pública, em oposição ao individualismo – e a autogovernança (DAGGER, 2002, p. 146). Republicanos acreditam que há algo enriquecedor na vida pública, independente do quão cansativa e taxativa ela pode ser. A vida pública – isto é, o processo e a deliberação política – estimula as capacidades e talentos dos indivíduos, os reúne, e os transformam em uma comunidade (*ibidem*, p.147). Isto se dá porque o indivíduo, na vida pública, precisa estar preparado, quando necessário, para rejeitar seus interesses pessoais em prol do bem da sociedade como um todo (DAGGER, 2002; MIGUEL, 2005, p. 20). O papel do Estado está em estimular seus cidadãos possam a engajarem, de forma igualitária e edificante, na vida pública para a promoção do bem comum; e em estabelecer, e impor, regras e leis criadas pela sua comunidade na arena de deliberação pública.

Como tal, o cidadão na visão republicana é um indivíduo vinculado a um Estado-Nação que se organiza politicamente como uma república – em oposição ao monarquismo ou absolutismo – onde ele cria (direta ou indiretamente), juntamente com outros membros de sua sociedade, as leis que eles mesmos seguem, suprimindo seus interesses pessoais, em prol do bem comum da sociedade como um todo (DAGGER, 2002). É a tradição republicana que fornece a faceta cívica do conceito de cidadania. Dentro da concepção legal da cidadania não caberia dizer se um indivíduo é um “bom” ou “mal” cidadão. Legalmente falando, um indivíduo simplesmente é, ou não, um cidadão de um Estado, julgamentos de competência não são possíveis. No entanto, o componente cívico propicia a possibilidade de julgar um cidadão em termos de sua dedicação para o bem comum de sua sociedade. Essa faceta também está evidenciada quando se referem, em Estado democráticos contemporâneas, ao ato de votar nas eleições de um país como sendo o “dever cívico” de seus cidadãos.

O republicanismo e o liberalismo podem ser vistos como correntes filosóficas opostas, especialmente no que tange o papel do Estado. Para os republicanos, o Estado promove as

condições para a participação na esfera pública e, assim, a edificação do indivíduo pela participação política. Para os liberais, o Estado assegura um arcabouço jurídico-legal para o melhor direcionamento das energias dos indivíduos para suas vidas privadas. A influência do Estado sobre as vidas particulares dos indivíduos é vista como um empecilho, na melhor das opções, ou uma tirania, na pior. O mais importante seria a assegurar liberdade pessoal, não estimular a participação na vida pública.

Articulado de forma coesa primeiramente por John Locke (LOCKE, 1998 [1690]), o Liberalismo é uma corrente filosófica que coloca a liberdade individual como bem maior do ser humano. Essa corrente defende que indivíduos devem possuir liberdade de expressão, de credo, e da interferência do Estado em seus projetos pessoais. O papel do Estado, de acordo com esse pensamento, é de criar um sistema jurídico-legal igualitário que se limite a regular as atividades em que a conduta de um indivíduo afeta a de outros, e possibilitar que esses possam perseguir seus projetos e interesses pessoais sem a interferência do Estado. Ou seja, o Estado só deve intervir quando a ação de um indivíduo constringe a liberdade individual de outrem. A participação política é uma extensão da liberdade individual. Ela concede aos indivíduos a possibilidade de poder valer seus interesses pessoais

“ao permitir que esses interesses possam agregar-se (por meio de eleições e da composição do parlamento do governo) com outros interesses privados até que se forme uma vontade política capaz de exercer uma efetiva influência sobre a administração” (HABERMAS, 1995, p. 40–41).

Desta forma, o processo político obedece à mesma lógica maximizadora de um mercado: indivíduos norteados por seus interesses particulares expressam suas preferências por meio de seus votos, enquanto os representantes políticos competem entre si para alcançar a maior quantidade de votos e, por consequência, posições de poder.

Um “cidadão liberal”, portanto, é um indivíduo habitante de um Estado, e que desfruta da proteção desse Estado “na medida em que se [empenha] em prol de seus interesses privados dentro dos limites estabelecidos pelas leis” (HABERMAS, 1995, p. 40). Esse cidadão se engaja no processo político elegendo representantes que, ao disporem do controle do poder administrativo do Estado, deveriam avançar os interesses individuais deste. Devido à influência do pensamento liberal, e o papel preponderante da vida privada neste pensamento, o termo “cidadão” adquiriu a faceta de poder caracterizar um indivíduo como membro de quase qualquer associação humana, e não apenas para descrever a qualidade de ser um membro de uma comunidade política (SMITH, 2002, p. 105–107).

É importante salientar que tanto o republicanismo quanto o liberalismo foram importantes para a maior inclusão de indivíduos no processo político, mas por motivos

diferentes. Devido ao caráter edificante e formativo do processo político, segundo o republicanismo, torna-se importante que todos os indivíduos de uma sociedade (ou pelo menos todos os indivíduos adultos) tenham acesso ao processo político do Estado. Pois se é pela interação e discussão política que se forma uma sociedade, então para que se tenha uma sociedade que abrange todo o Estado-Nação é necessário que todos que possam participar do processo dentro do território o façam (DAGGER, 2002).

O liberalismo, por sua vez, com o enfoque na vida privada, proteção da liberdade individual, e a visão do processo político como uma aglomeração de preferências particulares, promove a inclusão política como forma de evitar a tirania e o constrangimento da liberdade do indivíduo. Resumido nas palavras de Norberto Bobbio:

a maior garantia de que os direitos de liberdade sejam protegidos contra a tendência dos governantes de limitá-los e suprimi-los está na possibilidade que os cidadãos tenham de defendê-los contra os eventuais abusos. O melhor remédio contra o abuso do poder sob qualquer forma – mesmo que ‘melhor’ não queira realmente dizer nem ótimo nem infalível – é a participação direta ou indireta dos cidadãos, do maior número de cidadãos, na formação das leis. (2000, p. 43)

Outro aspecto do mundo moderno que modificou o conceito de cidadania, particularmente sua dimensão política, foi a mudança do lócus de comunidade política da cidade-Estado para o Estado-Nação. Enquanto o número de cidadãos de Atenas, na antiguidade, variava em torno de 30.000 indivíduos (SINCLAIR, 1988, p. 115), o número de cidadãos em Estados-Nações modernos varia de centenas de milhares a centenas de milhões. Com esse aumento substancial da população de cidadãos não é mais possível ter conhecimento pessoal do seus co-cidadãos, apenas uma noção de uma “comunidade imaginária” (ANDERSON, 1983). Só é possível para essas “comunidades imaginárias” engajar em autogovernança por meio de um sistema política representativo, pois um sistema político direto é pragmaticamente impossível de ser realizado em populações tão volumosas (BOBBIO, 2000; MIGUEL, 2005; SMITH, 2002, p. 107). Alguns pensadores republicanos, influenciados pelo pensamento de Rousseau, consideraram essa transformação como um risco para a liberdade republicana (HIGONNET, 1988). Pois um sistema representativo limita a atuação do indivíduo na esfera política assim, segundo a tradição republicana, enfraquecendo os laços e o espírito cívico entre cidadãos. A tradição liberal, por sua vez, exalta o sistema representativo como assegurador da liberdade individual. Não apenas por poupar energias dos cidadãos no processo de autogovernança, mas também pela crença que os representantes políticos estão melhor preparados para o ato de governar do que os próprios cidadãos, voltados primordialmente para a suas vidas particulares (BOBBIO, 2000, p. 34). Por bem ou por mal, a tradição liberal influenciou o pensamento contemporâneo mais do que sua

contraparte republicana (HABERMAS, 1995; MIGUEL, 2005; SMITH, 2002), o que levou a faceta política da cidadania (i.e. o autogoverno) a ser amplamente compreendida apenas como o ato periódico de votar em representantes políticos nos níveis local, estadual, e nacional. Sendo que a ideia de cidadãos se reunindo para discutir possíveis decisões políticas, e votando diretamente nelas, desapareceu do *ethos* da cidadania contemporânea quase que por completo (SMITH, 2002). Por consequência deste trajeto histórico, o termo “cidadania” se tornou mais comum em vários contextos além do da autogovernança política. Talvez contemporaneamente sejam nestes outros contextos que as pessoas encontrem o tipo de filiação que seja mais importante para elas, e nos quais elas podem agir mais livremente (*ibidem*).

Por fim, mas não menos importante, o último, e mais etéreo, aspecto da “cidadania” está na ideia de “pertencimento a um grupo”. Conceitualmente falando, esse é o aspecto mais difícil de definir, pois está ligado ao entendimento subjetivo do que é pertencer a um grupo, e suas repercussões na construção da identidade de um indivíduo. Tanto “pertencimento” quanto “grupo” envolvem questões de etnia, cultura, língua, gênero, classe social, entre outros infindáveis números de esferas. (vide ISIN; TURNER, 2002b). Esse aspecto, algumas vezes chamado da dimensão “psicológica” da cidadania (CARENS, 1987), necessariamente afeta a solidez da identidade coletiva de uma comunidade política. No entanto, devido à multiplicidade e complexidade das possíveis fontes de “pertencimento”, este aspecto da cidadania não será explorado a fundo no presente trabalho.

Como podemos analisar ao longo deste capítulo, o termo “cidadania” possui uma longa e rica história. Apesar de ser um termo criado na antiguidade clássica, passou por uma série de modificações com o passar dos séculos, até chegar ao termo multifacetado que conhecemos hoje. Na Grécia Antiga, cidadania descrevia a dimensão política do autogoverno dos cidadãos, mesmo que a concepção de quem pudesse ser um cidadão fosse estrita e extremamente exclusiva. Durante o Império Romano, o termo perde sua faceta política, mas ganha sua faceta jurídica. Ser cidadão é ter acesso e contar com a proteção de um arcabouço jurídico-legal de direitos, comum para todos os cidadãos. A cidadania também se torna um conceito inclusivo, e vários povos ganham acesso ao sistema jurídico Romano. Durante a idade média o “cidadão” é substituído pelo “súdito”, e assim permanecerá, salvo raras exceções (e.g. Burgos) até os séculos XVII e XVIII. Com a onda antimonárquica da época, faz-se a transição de “súdito” para “cidadão” novamente. Duas correntes filosóficas, o republicanismo e o liberalismo, procuraram retomar conceitos de cidadania dos antigos – Gregos e Romanos, respectivamente – de autogoverno e liberdade individual. A mudança do lócus de comunidade da cidade para o Estado também marca a transformação do autogoverno

direto para o representativo. Perpassando todas essas transformações está o conceito etéreo e elusivo de “pertencimento” a uma comunidade política ou, mais recentemente, outras esferas da vida privada.

Como consideração final, é importante ressaltar que a retrospectiva apresentada não é, nem se propõe a ser, uma análise exaustiva da história da cidadania. Não é possível resumir mais de dois mil anos sem deixar vários detalhes e nuances de fora. Finalmente, o campo de estudo da cidadania está longe de ser estático, na últimas décadas fala-se em cidadania transnacional, cultural, ecológica, feminista, cosmopolita, multicultural, sexual, entre infinitas outras. Concepções que certamente irão modificar a forma que a cidadania será compreendida nos anos que estão por vir.

3. INCLUSÃO, SEGUNDO DAHL

Como vimos anteriormente, o conceito de autogoverno está intimamente ligada com o conceito de cidadania. Elaborada primeiro na antiga cidade-Estado de Atenas, a interconexão entre autogoverno e cidadania foi retomada pelos modernos, tanto na tradição liberal como na republicana, como uma oposição ao feudalismo e absolutismo monárquico. Com a preponderância do pensamento liberal nos últimos séculos houve também o alastramento, de forma não linear, do regime democrático como forma de governo dos Estados liberais. De certa forma a adoção da democracia pode ser vista como desenvolvimento natural do Estado liberal (BOBBIO, 2000, p. 42). Não apenas pelo seu ideal igualitário, como pelo seu foco em autogoverno e soberania popular. Bobbio afirma que “enquanto no início puderam se formar Estados liberais que não eram democráticos [...], hoje Estados liberais não-democráticos não seriam mais concebíveis, nem Estados democráticos que não fossem também liberais”. Isto se deve primeiramente por que o método democrático seja necessário proteger os direitos fundamentais do indivíduo – base do Estado liberal. Em segundo lugar, por que a proteção desses direitos é necessária para o ideal funcionamento da prática democrática (*ibidem*, p.43).

Com a preponderância do governo democrático, agregado ao pensamento liberal, a questão da inclusão torna-se crucial. Pois se o autogoverno e a soberania popular são metas a serem almejadas tanto pela democracia quanto pelo liberalismo, a única forma de se alcançar tais metas seria pela “atribuição ao maior número de cidadãos o direito de participar direta e indiretamente na tomada das decisões coletivas” (BOBBIO, 2000, p. 43). Consequentemente, isso só pode ser alcançado pela “maior extensão dos direitos políticos até o limite último do sufrágio universal masculino e feminino [...]” (*ibidem*).

Um dos teóricos políticos mais influentes do século XX, Robert A. Dahl observou a síntese desses três elementos – as teorias democrática e liberal, e o processo de maior inclusão política – na sua teoria da poliarquia. A poliarquia é o conceito que descreve os regimes vigentes nos Estados liberais ocidentais – em oposição a ideal normativo utópico da “verdadeira democracia” (MIGUEL, 2005, p. 11) – onde “existem muitas minorias que disputam entre si a respeito de questões específicas e que devem ser levadas em conta pelos governantes” (*ibidem*). Em papel de destaque na teoria poliárquica estão os conceitos de inclusividade e sufrágio. Por um lado, as eleições (e por consequência o sufrágio) ocupam uma posição central na poliarquia pois “aumentam imensamente o tamanho, número, e variedade das minorias, cujas preferências têm que ser levadas em consideração pelos líderes quando fazem opções de política” (DAHL, 2006). Pelo outro lado, a inclusividade é

necessária para que mais minorias possam participar do processo político, assim mantendo o equilíbrio competitivo das vontades das mais variadas minorias. Com o maior aumento do número de minorias, e suas preferências, aumenta-se também a competitividade entre representantes políticos pelos votos destas minorias, assegurando-se o melhor funcionamento das instituições democráticas (DAHL, 1989).

Em estados democráticos, descreve Aristóteles em *A Política* (1985), o povo (ou *demos*) é soberano; em oligarquias, do outro lado, alguns poucos (ou *oligoi*) detêm o poder. Mas o que quer dizer “o povo governa”? Quem tem direito de ser considerado parte do “povo”? E como se certificar que “o povo” não seja equivalente a “alguns poucos”? O problema, sucintamente resumido por Dahl, seria: “quais pessoas possuem uma pretensão legítima de inclusão ao *demos*?” (DAHL, 1989, p. 119)

O problema da inclusão talvez não fosse tão crucial se um *demos* pudesse promulgar decisões que fossem vinculantes apenas às partes que de fato participaram, direta ou indiretamente, da tomada de decisão, não afetando aqueles externos ao *demos*. Neste caso, essa associação democrática poderia simplesmente assumir todos os seus membros como cidadãos. Assim, sendo 100% inclusiva. Ou poderia fazer com que todos os membros fossem livres pra sair da associação sem grandes dificuldades, e assim deixarem de ser influenciados, e influenciar as decisões da associação. Desta forma, o problema da inclusão também estaria resolvido, pois não haveria possibilidade de uns governarem outros sem sua explícita permissão.

Em outras palavras, tomemos uma associação fictícia qualquer, por exemplo um clube de leitura, onde seus membros votam periodicamente em quais livros irão ser lidos e discutidos por todos. Obviamente as decisões tomadas por esse clube são vinculantes apenas para seus membros, pois aqueles que não fazem parte do clube – e logo não participam das votações – não precisam ler os livros escolhidos pelos membros do clube. Ademais, segundo as regras do clube, se um indivíduo se integrasse ao grupo esse teria poder de escolher, junto com os outros membros, os próximos livros a serem lidos. Se um membro quiser sair do grupo, não existiria penalidade nenhuma, esse indivíduo só deixaria de ter suas preferências literárias influenciadas pelo clube, e conseqüentemente não influenciaria a escolha das próximas leituras dos membros do clube. Esse clube não teria problemas de inclusão, pois, só os membros desta associação são influenciados pelas decisões do grupo – as decisões são vinculantes apenas para o grupo -, novos membros possuem automaticamente o mesmo poder de decisão dos outros indivíduos do clube – são automaticamente conferidos o status de

“cidadão” do grupo -, e um membro pode sair da associação sem penalidades – assim sem influenciar ou ser influenciado pelas próximas decisões do clube.

No entanto, nem todas as associações humanas podem promulgar leis que sejam vinculantes apenas a si mesmas, ou possuem a possibilidade de um de seus membros se desvincularem do grupo sem penalidades. O Estado é o melhor exemplo desta exceção, pois promulga leis vinculantes a indivíduos que não fazem parte de seu *demos*, e não possibilita a saída indolor de seus membros da associação. Turistas e crianças, por exemplo, não podem votar, mas mesmo assim são afetados pelas leis do Estado onde se encontram - como leis que regulem aquisição de visto, ou acesso a creches. Da mesma forma, um cidadão que não queira mais fazer parte de um Estado não pode simplesmente declarar sua cisão com o grupo, e deixar de observar as regras desse Estado (principalmente se tal indivíduo habita dentro da área geográfica desse Estado).

Mas então como julgar quem deve e quem não deve ser incluído? É preciso um princípio normativo que estabeleça critérios de quando a exclusão é legítima, e a inclusão obrigatória. Historicamente, algumas soluções foram propostas, mas acredito que o princípio elucidado por Dahl, que será apresentado um pouco mais a frente, seja o mais satisfatório.

Uma das alternativas apresentadas é entender a formação do povo – *demos* – em um Estado democrático como um evento inerentemente histórico e particular. A decisão de quem são considerados cidadãos do Estado teria sido tomada antes do próprio estado se considerar democrático. Desta forma, a cidadania seria totalmente dependente de circunstâncias que não podem ser especificadas antecipadamente. E o princípio de inclusão não seria algo a ser problematizado.

Schumpeter resume bem este pensamento quando afirma que é necessário deixar que cada *populus* defina a si mesmo (SCHUMPETER, 1947, p.243-245). Ele baseia seu argumento no fato histórico de que o que se acredita constituir legalmente um “povo” historicamente já variou enormemente, mesmo dentre países ditos “democráticos”. Ademais, não haveria bases para rejeitar qualquer exclusão como sendo teoricamente imprópria, pois não importa se observadores externos julguem os critérios de exclusão estabelecidos por uma sociedade como sendo inválidos ou impróprios. O que interessa é se a sociedade em questão os aceita ou não (*ibidem*). Seguindo este pensamento, a exclusão das mulheres do processo político durante o período República Velha Brasileira não nos permitiria dizer que o regime da época era não-democrático. Da mesma forma que a exclusão dos negros no Sul Estadunidense, durante vários pontos da história daquele país, não tornava essa região não-democrática, segundo Schumpeter.

Infelizmente, ao analisarmos o argumento de Schumpeter de perto podemos ver que ele não possui muita validade pra democracia normativa. Consideremos que a República Velha fosse totalmente democrática em relação ao seu *demos* da época, mesmo assim, (com a transformação da pensamento democrático em que ele é hoje) não poderíamos chamar de democrático um regime que excluía peremptoriamente quase metade da população da época (IBGE, [s.d.]). Da mesma forma, o Sul Estadunidense era não-democrático justamente por não incluir a parcela negra da sua população. Ao levarmos o argumento de Schumpeter ao seu extremo, não existiria forma de distinguir uma democracia de uma autocracia, por exemplo (DAHL, 1989, p.122). Pois se qualquer grupo pode ser excluído sem que essa ação seja “imprópria”, o que impede um pequeno grupo de pessoas criarem um governo totalitário e inclemente sobre uma vasta população de “excluídos políticos” e chamar isso de “democracia”? Seguindo o argumento de Schumpeter, basta a sociedade em questão aceitar essa dinâmica e um governo totalitário pode ser chamado, impunemente, de “democrático”.

Dahl afirma que o grande problema no pensamento de Schumpeter foi que esse falhou em não diferenciar duas proposições diferentes:

- Sistema X é democrático em relação ao seu próprio *demos*
- Sistema Y é democrático em relação a todos que estão submetidos às suas leis

Ao pensar apenas no “sistema X”, Schumpeter perde a possibilidade de distinguir entre democracia, oligarquia, despotismo, etc.. Se um Estado qualquer possui legislação eleitoral que só permita 10% da sua população total participar de eleições, podemos dizer, galgados na compreensão contemporânea de democracia, que a exclusão de 90% da população pode ser considerada uma postura “democrática”? Na concepção de Schumpeter, desde que os 10% que votam acreditem que a exclusão é legítima, esse seria um Estado democrático.

Ao rejeitar o “sistema X” Dahl adota, então, o “sistema Y” como conceito norteador: “todos aqueles submetidos às decisões de um governo devem ter direito de opinar sobre elas” (DAHL, 1989, p. 122). À primeira vista, parece um ótimo axioma a ser seguido. Alinhando-se a uma longa tradição de pensadores políticos como Locke e Rousseau - que afirmavam que ser governado sem seu consentimento é equivalente à tirania (*ibidem*). Posto de outra forma, ninguém deveria ser obrigado a seguir leis que não são de sua própria criação, direta ou indiretamente.

No entanto, essa formulação específica do princípio da inclusão também possui alguns pontos problemáticos. Pois é inegável que em todo Estado de regime democrático há aqueles que são submetidos às leis sem poderem opinar sobre elas, e alguns são indiscutivelmente justificados em sua exclusão. O exemplo clássico é o das crianças, que são excluídas do

demos sem que isso tenha sido problematizado tanto historicamente quanto contemporaneamente. No entanto, tal ação claramente viola a ideia de que *todos* submetidos às leis de um governo democrático devem ter o direito de influenciar a sua feitura. Qual é a justificativa para a exclusão das crianças do *demos*? É tudo uma questão de competência.

Não há dúvidas que ninguém diria que uma criança possui o mesmo grau de esclarecimento, reflexão, e capacidade de planejamento de um adulto. É um argumento comum, que por uma limitação de competência, as crianças não devem ser submetidas às mesmas leis que os adultos são. Pois não se espera que elas possuam o nível de esclarecimento e consciência dos resultados de suas ações da mesma forma que um adulto é esperado a ter. Na mesma moeda, uma criança dificilmente terá o esclarecimento necessário para participar, de igual para igual, na decisão de quais leis devem ser promulgadas por um governo.

Por extensão, aqueles que não são dotados de plenas faculdades mentais, e por isso não possuem a capacidade de autonomia em suas vidas, também seriam abrangidos pela necessidade de competência. Como Locke afirma:

Mas se, por defeitos que podem surgir no curso normal da natureza, uma pessoa não atinge tal grau de razão em que se poderia supor que ela fosse capaz de conhecer a lei e viver dentro de suas regras, ela jamais será capaz de ser um homem livre, jamais poderá dispor de sua própria vontade (porque desconhece os limites dela e não tem o entendimento que deve guiá-la) e deverá ser mantida sob a tutela e a orientação de outros durante todo o tempo que seu próprio entendimento for incapaz desse encargo. Por isso os loucos e os idiotas jamais se libertam da tutela de seus pais (1994, cap. 6, parágr. 60, p. 117).

De certo que a necessidade de se ser “competente” pode gerar situações não democráticas. Todos os filósofos, políticos ou não, estão atrelados ao pensamento vigente de seu tempo, e suas crenças sobre o problema da inclusão refletem preconceitos de suas épocas (DAHL, 1989, p. 120). Aristóteles buscou razões para justificar porque algumas pessoas deviam ser escravas, e, apesar de reconhecer que as práticas políticas variam entre cidades-Estado, não acreditava que trabalhadores braçais e operários deveriam ser inclusos no *demos* (*ibidem*). Ademais, Lock e Rousseau, apesar de seu discurso de caráter universal (com expressões como “todos os homens” etc.) não questionavam os critérios estreitos e restritivos de inclusão/participação de suas épocas. De qualquer forma, enquanto discussões sobre o que é ser “competente”, e como julgar se alguém o é, possam e devam acontecer, o *princípio* normativo da competência é sólido o bastante para nortear os argumentos de quem *pode* ser incluso no *demos*.

Mas para simplificar o pensamento, tomemos que todos os adultos de um país (com a exceção daqueles com deficiências mentais severas o bastante para impedir a sua autonomia)

passam no requerimento de competência. Não obstante, existem duas fontes de problemas neste pensamento. Primeiramente, o limiar entre infância (ou adolescência) e a maturidade é, na melhor das opções, imprecisa. A imposição dicotômica menor/adulto é arbitrária - diferentes Estados reconhecem diferentes idades de transição, e diferentes indivíduos traçam essa caminhada em diferentes velocidades. Uma alternativa razoável seria seguir a lei penal local. Isto é, por questões de praticidade, reconhecer como “adulto” aquele indivíduo que possua idade igual ou maior do que a estipulada por lei para que esse indivíduo responda plenamente pelas repercussões de suas ações (DAHL, 1989, p. 129).

Outra peculiaridade é a existência de estrangeiros temporários (e.g. turistas) no país. Pois, mesmo se um transiente possui idade, e capacidade cognitiva, o bastante para ser considerado um adulto, pelo caráter transitório de sua estadia, ele não será impactado pelas decisões políticas/legais decorrentes de uma eleição como aqueles que de fato residem no território. Um transiente não estará vinculado às decisões e leis de um Estado da mesma forma que um indivíduo que reside de forma não-temporária estará. Ao contrário das crianças, que não podem participar da feitura de leis por não terem capacidade cognitiva para tal, os transientes não devem ser incluídos no *demos*, e conseqüentemente participar na feitura das leis, pois esses não estão plenamente submetidos às leis do Estado que visitam.

Levando em consideração os dois problemas em potencial discutidos acima - o problema da maioridade e dos transientes, Dahl apresenta o princípio de inclusão em sua forma final: “O *demos* deve incluir todos os membros adultos de uma associação exceto transientes e aqueles que são comprovadamente mentalmente defeituosos” (1989, p. 129). Isto é, todos aqueles que possuem faculdades mentais suficientes para possuir consciência de suas ações e interesses, e estão submetidos de forma substancial às ações de um Estado, devem possuir a possibilidade de influenciar as decisões políticas do Estado onde habitam.

Agora que delineamos o princípio de inclusão segundo Dahl, voltemos, brevemente, à pergunta “por que a inclusão política é importante?”. Apesar de a resposta possuir várias facetas, podemos resumi-la em dois dos seus pontos principais: primeiramente, a inclusão política é um mecanismo importante para que grupos possam assegurar sua igualdade perante os outros grupos formativos de uma sociedade; e, em segundo lugar, para que os indivíduos dentro de um Estado possam assegurar sua liberdade e interesses pessoais.

Os habitantes das antigas cidades-Estado gregas gozavam de uma certa homogeneidade de religião, língua, mitos, deuses, etc., algo que nos Estados-Nações contemporâneos é simplesmente inexistente. Com a mudança de *locus* da comunidade política da cidade para o Estado, aumenta-se enormemente a diversidade de grupos que agora fazem

parte da mesma comunidade política. Como resultado natural, aumentam-se também os conflitos entre grupos da mesma sociedade. Quando um desses grupos é excluído do *demos* esse está em um posição desvantajosa para defender sua posição perante a sociedade. Exemplos históricos mostram que quando um grupo é privado da oportunidade de defender seus interesses esses são raramente levados em consideração pelo *demos* que os exclui (DAHL, 1989, p. 104). Enquanto pertencer ao *demos* não necessariamente garante que os interesses de um grupo sejam levados em consideração na feitura das leis, pertencer ao *demos* é condição *sine qua non* para que os interesses de um grupo sejam igualmente considerados nas ações do Estado.

Com o aumento da possibilidade de conflito entre grupos, e a heterogeneidade de interesses pessoais dentro de mesmo Estado, cria-se a necessidade de se assegurar direitos pessoais como alternativa ao (maior) consenso político existente nas antigas cidades-Estado (DAHL, 1989, p. 220). Pois, ao aumentar a escala social, cada pessoa necessariamente conhece e é conhecida por um número cada vez proporcionalmente menor da população geral. Laços sociais e familiaridade pessoal cedem à distancia social e ao anonimato. Neste contexto, direitos individuais podem assegurar uma esfera de liberdades pessoais e participação política que a simples participação direta em decisões coletivas não asseguraria (*ibidem*). Onde o conflito de interesses entre grupos é algo estabelecido, como é o caso dos Estados-nações contemporâneos, direitos individuais fornecem um forma de certificar que todos tenham uma certa esfera de liberdade que não pode ser violada por decisões políticas ordinárias.

4. TODOS OS AFETADOS

Como vimos anteriormente, se um grupo reside no território de um Estado liberal democrático, mas não faz parte de seu *demos* (isto é, na democracia liberal contemporânea, não possui direito ao voto), esse grupo terá capacidades limitadas de defender seus interesses. Conseqüentemente, a exclusão de um grupo do processo democrático irá afeta-lo negativamente em termos sociais e econômicos (BECKMAN, 2006). Nos tempos atuais, depois da conquista do sufrágio universal para todos os cidadãos, o grupo mais excluído da vida política dos países de regime democrático são os imigrantes, não naturalizados, que residem permanentemente em seu território². Longe de ser uma ação inconsequente, a exclusão de residentes permanentes da participação no *demos* é equivalente à tirania política (WALZER, 1983, p. 62).

A justificativa comumente encontrada em constituições, leis, etc. para a não inclusão dos residentes permanentes é de que o voto é um privilégio dos *cidadãos* de um país. A suposição básica é que apenas os cidadãos são “membros” do *demos* de um país, logo, esses seriam aqueles com o direito de influenciar as normas e leis que os regem. No entanto, se assumirmos que as características de cidadão e de membro se mapeiam perfeitamente uma sobre a outra, isto é, “filiação” à “associação” que é o Estado é definida em termos de cidadania (juridicamente), voltamos ao problema que Dahl identifica em Schumpeter.

Ao se automaticamente igualar “cidadão” com “membro”, não se estabelece qualquer critério normativo pelo qual *membership*³ seria distribuída. Retorna-se à afirmação de Schumpeter que o *populus* deve definir si mesmo, de que não existe exclusão indevida, de que o que realmente importa é se a sociedade em questão admite tal exclusão. Como já vimos anteriormente, essa afirmação não é considerada razoável por Dahl, pois assim não existiria base para diferenciar um governo despótico de um democrático. De certo que o princípio de inclusão elucidado por Dahl é uma melhor ferramenta para se julgar se um indivíduo teria bases legítimas para ser inserido no *demos* de um país. Assim sendo, precisamos averiguar se um residente permanente (ou a população inteira deles?) de um país cumpre os seguintes requerimentos: ser adulto; não ser mentalmente incapaz; não estar no país em caráter temporário; e ser afetado substancialmente pelas normas e decisões do país onde reside.

² No presente trabalho, irei me limitar àqueles indivíduos que habitam legalmente um país que não é o seu de origem. Não estão contemplados turistas, imigrantes ilegais, membros do corpo diplomático estrangeiro, etc.

³ O estado, ou qualidade, de pertencer a um grupo

A questão da maioria já foi discutida anteriormente, mas vale ressaltar seus pontos básicos. Apesar de ser difícil dizer com certeza onde a infância termina e a maioria começa em um indivíduo qualquer, podemos tomar a legislação penal de cada país como base. Se um indivíduo possui idade suficiente para responder legalmente por suas ações, e ser punido por elas, então é razoável dizer, por uma questão de praticidade, que esse indivíduo possui idade suficiente para participar do *demos*. Segue-se que, em um dado país, se considera o cidadão como sendo “adulto” a partir de certa idade, um residente permanente da mesma idade também deve o ser considerado. O mesmo princípio deve ser usado no julgamento de se um residente permanente é mentalmente incapaz ou não. Isto é, se um cidadão não está sob a tutela de outrem, é capaz de tomar decisões autônomas, e esse for julgado mentalmente capaz, um residente permanente na mesma situação deve ter o mesmo julgamento.

A questão da transitoriedade pode ser fonte de complexidades conceituais. Pois, se é óbvio que um turista é um transiente, um cidadão que nasceu e cresceu em um país específico também poderia ser visto como um transiente, se esse indivíduo possuir planos de se relocar para outro país qualquer. Mas esse tipo de pensamento extremado faz pouco para ajudar a questão sendo discutida. Para esse trabalho, usarei uma definição mais estrita: “temporários” são todos aqueles estrangeiros que possuem um visto que não possibilita a estadia desse indivíduo por tempo indeterminado, ou repetidas “renovações” de seu status, em um dado país, legalmente. Desta forma, e para evitar confusões e atritos conceituais, o que define se um estrangeiro está em um país em caráter temporário ou não é a autoridade encarregada da emissão de vistos daquele país.

Julgar se alguém é afetado pelas decisões de um Estado é um pouco mais complexo. Comumente referido na literatura de língua inglesa como o “princípio de todos os afetados” (*the all affected principle*), este princípio nos diz que “afetados” são aqueles que “possuem seus destinos inextricavelmente ligados ao funcionamento das instituições do país” (BARRY, 2001, p. 77). Por terem seus destinos tão intimamente ligados ao funcionamento das instituições do país, todas as pessoas “afetadas” deveriam ser iguais politicamente. Levando em consideração as ressalvas de Dahl em relação à transitoriedade e à competência discutidas acima, esse conceito parece normativamente sólido. Mas existem alguns teóricos que afirmam que esse critério é uma fonte de ambiguidades, e que “afetados” é um conceito tão amplo e vago que não ajuda muito na discussão da inclusão (MARIN, 1998; TÄNNSJÖ, 2006). De fato, o princípio de todos os afetados já foi alvo de algumas interpretações diferentes, e a forma com a qual o destino de um indivíduo está “inextricavelmente ligado” ao funcionamento do Estado pode ser analisada de formas diferentes.

No entanto, quando aplicado realidade puramente intra-estatal, o caráter vago e ambíguo do princípio não é um problema quando aplicado à questão da inclusão dos residentes permanentes. *Qualquer que seja* a interpretação usada, o princípio apresenta bases teóricas para a inclusão dessa parcela da população no processo democrático de um país (BECKMAN, 2006). Ademais apresentarei três das principais interpretações do que “afetados” quer dizer, e como os residentes permanentes são abarcados por todas elas.

4.1. A interpretação contributivista

Segundo essa interpretação, o modo pelo qual alguém é afetado por uma decisão depende de algum tipo de *stake*⁴ nela. Historicamente, “interesse” foi por muito tempo compreendido em termos financeiros. Pode-se observar isso no fato de que há aproximadamente um século atrás, riqueza e propriedade eram os fatores usados para a distribuição do direito ao voto em Estados-nações pelo mundo (BECKMAN, 2006).

Uma justificativa para essa interpretação está no fato de que indivíduos (principalmente em democracias liberais) possuem o direito básico de desfrutar de sua propriedade, e por meio de taxações pelo governo, esses indivíduos seriam parcialmente “proprietários” do governo, assim como investidores são “donos” parciais das empresas em que investem. Ao exercer controle sobre os gastos (i.e. decisões) de um governo o indivíduo estaria exercendo controle de sua própria propriedade, por extensão. Essa visão foi imortalizada em meados do século XVIII pelo mote dos colonos norte-americanos em sua luta revolucionária contra a Grã-Bretanha: “*no taxation without representation*” (não à taxação sem representação).

Seguindo a lógica contributivista para o sufrágio, seria de se esperar a inclusão de todos os residentes permanentes no *demos*. Ao participar da economia do país, seja provendo ou consumindo bens e serviços, o indivíduo já está contribuindo para a receita do governo, na forma de taxas já inclusas no preço de bens e serviços. Ademais, é prática comum a exigência da declaração de imposto de renda dos residentes permanentes, da mesma forma que os cidadãos residentes daquele país devem fazer (CRA, 2016; IRS, 2015; dentre outros). Segue

⁴ Conceito multifacetado e sem tradução literal. Neste contexto, *stake* simboliza algo de interesse que possa ser perdido, algo que possa afetar um indivíduo concretamente, algum tipo de investimento, seja monetário, temporal, etc. (e.g. uma mãe que possui uma criança em idade escolar possui um *stake* [o futuro educacional de seu filho, e talvez suas finanças] na escolha dos próximos integrantes do conselho tutelar. O filho também possui um *stake* nessa escolha (apesar de ainda não possuir reflexão suficiente para entender isso), pois se trata de *seu* futuro escolar) (CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 2016).

que se os residentes permanentes contribuem para a arrecadação de impostos do governo assim como um cidadão, eles deveriam possuir os mesmos direitos políticos, entre eles o direito de voto, dos cidadãos comuns. Isto é, os residentes permanentes também são “proprietários” do governo, logo, devem possuir a possibilidade de exercer controle sobre os “gastos” deste.

4.2. A interpretação jurídica

O argumento, dessa versão do princípio de todos os afetados, é de que todos aqueles que são afetados pela autoridade do governo deveriam possuir direitos políticos iguais. Essa visão é discutida por Dahl quando esse analisa qual seria o direito categórico da inclusão democrática, afirmando que “todo adulto sujeito às leis de um Estado” deveria ter acesso a plenos direitos de participação política (DAHL, 1989, p.213). O ponto de partida da visão jurídica para responder a pergunta se um indivíduo deve, ou não, ser incluso no *demos* de um país seria analisar se o indivíduo é um sujeito jurídico do Estado.

Visto que a soberania de um Estado, e as prerrogativas jurídicas associadas, terminam junto com as fronteiras do Estado, a maneira de determinar quem seriam os sujeitos jurídicos de um Estado seria pela a sua localização dentro do território. Aqui não seria importante se o indivíduo é afetado financeiramente pelo Estado, e sim se ele reside dentro do território, e deve seguir as leis, do Estado. Essa noção é refletida na legislação eleitoral dos EUA pré-revolução (onde a lei se referia a “habitantes” ao invés de “cidadãos”), e em debates do século XIX sobre a extensão do sufrágio (“aqueles que arcam com os fardos do Estado devem escolher aqueles que o governam”) (KEYSSAR, 2000, p. 44).

A interpretação jurídica claramente defende a extensão do sufrágio para os residentes permanentes de um país (BECKMAN, 2006). O poder de aceitar ou rejeitar leis deve ser destinado àqueles submetidos às mesmas. Voltamos ao argumento de Dahl, em que um turista não seria excluído do *demos* do país que visita por, necessariamente, uma falta de competência cognitiva. Mas sim por esse não estar sujeito às leis daquele país de forma permanente, devido ao caráter transitório de sua estadia (DAHL, 1989, p. 128). Segue que se os residentes permanentes devem observar as mesmas leis dos cidadãos, aqueles deveriam possuir o mesmo poder de influenciar sua feitura do que esses.

4.3. A interpretação causal

A terceira interpretação do princípio de todos os afetados enfoca em como as ações de um Estado possuem um efeito sobre a vida dos indivíduos, o que afeta as oportunidades de vida dessas pessoas. Shapiro argumenta que o direito de ter voz (aqui compreendida como sufrágio) em uma democracia baseia-se no “princípio causal de ter um interesse pertinente afetado” (SHAPIRO, 2003, p. 52). Quer dizer, é pelo fato de leis e políticas públicas terem um efeito *causal* sobre a perspectiva de vida das pessoas que essas pessoas deveriam ter o direito de influenciar a legislação e as políticas públicas que as afetam.

Essa visão do princípio de todos os afetados possui características das duas interpretações mencionadas anteriormente (contributivista e jurídica), mas possui um enfoque levemente diferente. A ideia básica implícita desta visão é de que as decisões que afetam suas perspectivas de vida em geral (e não apenas as econômicas, como enfoca a perspectiva contributivista) lhe dariam o direito de participar em sua feitura (BECKMAN, 2006). O fundamento para essa crença estaria no fato de que os interesses básicos dos indivíduos (como o direito à vida, acesso à educação, proteção contra inanição, etc.) só podem ser efetivamente protegidos pelo recurso ao sufrágio. Direitos políticos (como o direito ao voto) criariam incentivos políticos para que os governantes levem em consideração e procurem proteger os interesses dos indivíduos que governam (BECKMAN, 2006). Dahl provê um exemplo deste raciocínio quando afirma que foi só depois da inclusão das classes menos favorecidas no processo político da Inglaterra (séc. IX) que o acesso ao ensino público se tornou parte da agenda do governo. Pois, só quando aqueles mais interessados na possibilidade de acesso ao ensino público ganharam o poder de voto, que tal política foi considerada importante pelos representantes políticos do povo (DAHL, 1989, p. 129).

Como vimos anteriormente, o princípio de inclusão é um dos pontos centrais da teoria de Dahl sobre a democracia. Não apenas por prover maiores possibilidades para os indivíduos perseguirem seus interesses pessoais, mas também para evitar a situação tirânica de se submeter a leis que não são (direta ou indiretamente) de sua autoria. Podemos dizer que o último século foi palco para vários movimentos de inclusão, de negros, mulheres, e minorias étnicas e religiosas, entre outras. No entanto, agora que pode-se dizer que as democracias ocidentais são inclusivas no que consta aos seus cidadãos, talvez seja hora de indagar se outros grupos devam ser incluídos politicamente. Residentes permanentes se encaixam perfeitamente no princípio de inclusão articulado por Dahl. Enquanto os dois primeiros requerimentos para inclusão delineados por Dahl – idade e competência cognitiva – são

facilmente alcançados pelos residentes permanentes, averiguar se esses fazem parte dos “todos os afetados” pelas decisões do Estado merece uma análise mais detalhada. Como vimos, ao interpretar o princípio de todos os afetados por suas três definições mais usuais – contributivista, jurídica, e causal – podemos observar que independente da definição usada os residentes permanentes seriam parte dos “todos os afetados”. Eles contribuírem com os impostos do país que residem, eles são submetidos às mesmas leis que os cidadãos são, e eles também são possuem suas perspectivas de vida intrinsecamente ligadas ao funcionamento do Estado onde habitam. Desta forma, podemos afirmar categoricamente que se seguirmos os princípios de inclusão estabelecidos por Dahl, os residentes permanentes devem ser incluídos no *demos* do Estado-nação. Como a organização política ocidental mais comum atualmente é o Estado liberal democrático, por consequência, os residentes permanentes destes países deveriam possuir o direito de voto nas eleições de representantes políticos do Estado onde habitam.

5. POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Como apresentado anteriormente, o princípio de inclusão articulado por Dahl pode ser utilizado para defender a extensão de direitos políticos aos residentes estrangeiros permanentes em um Estado. Não apenas por alcançarem os pré-requisitos relativos à idade e competência, mas especialmente por estes fazerem parte dos “todos os afetados” pelas decisões do Estado onde habitam. No entanto, o caminho a ser traçado para a inclusão desses indivíduos no *demos* não é claro nem unânime. Neste capítulo, discutirei três perspectivas de solução para o problema de inclusão dos residentes permanentes. A seguir, apresentarei alguns exemplos de como diferentes países buscaram solucionar o problema mencionado. Pois, apesar da extensão do sufrágio a estrangeiros ser um assunto controverso, ao se observar algumas das políticas implementadas das últimas quatro décadas podemos identificar uma convergência dos países democráticos para uma nova normatividade no que tange a inclusão de residentes permanentes.

Existem três grandes correntes de pensamento que buscam tratar do problema de inclusão acima mencionado: coordenar os esforços dos cidadãos dos países de destino, com o governo do país de origem, para mitigar a posição de vulnerabilidade política dos residentes permanentes; Conferir automaticamente a cidadania a residentes permanentes depois de certa quantidade de anos habitando no país, ou, no mínimo, facilitar o processo de aquisição de cidadania no país; e, por último, desagregar o componente político do conceito de cidadania, e estender o sufrágio, sem mudança de status legal, para os residentes permanentes (MARIN, 1998).

A primeira perspectiva propõe a ideia de que os cidadãos do país que recebeu os residentes permanentes podem usar-se de seus próprios direitos políticos para atuar em favor dos interesses daqueles que não possuem os mesmos direitos. Ademais, os residentes permanentes continuam a desfrutar da proteção de seus países de origem. Existe a perspectiva de que países com altas taxas de emigração deveriam proteger a vontade de seus cidadãos no exterior, e assim, negociar possíveis reformas com os países receptores. Finalmente, esses imigrantes deveriam constar com a proteção diplomática de seus países de origem para dirigirem suas ações políticas, da forma que forem permitidos, em seus países de origem, nos países que os acolheram.

No entanto, o auxílio que tais residentes receberiam de seus países de origem, de grupos de cidadãos simpáticos às suas causas, ou de formas “fracas” de participação política (que não embarcam o direito de voto), são claramente insuficientes em termos normativos.

Deixando dificuldades pragmáticas e problemas de eficiência política de lado, tais ações vão contra os preceitos democráticos de igualdade política e autogovernança. A coexistência habitual dentro de um regime de direitos desiguais, e a exclusão de um grupo da população de certos direitos políticos, contribuem para uma situação de tirania política, onde um grupo de indivíduos é forçada a seguir leis que não são de sua autoria. Ademais, ao sugerir que um grupo “cuide” politicamente de outro, vai de encontro ao princípio da igualdade política. Pois, viola-se o princípio de que cada indivíduo está melhor qualificado para conhecer suas próprias vontades e interesses, e assim agir da melhor forma para alcança-los.

A segunda possibilidade de incluir residentes permanentes seria conceder-lhes automaticamente o status de cidadão, ou então facilitar o processo de naturalização depois de residirem permanentemente no país por certa quantidade de anos. Dessa forma, incluindo formalmente os residentes no *demos* do Estado, mantêm a junção histórica de direitos políticos com o status de cidadão. Tais ações promoveriam uma mudança de “lealdade” do Estado de origem para o Estado acolhedor.

As duas propostas discutidas manteriam o status histórico da cidadania, mas apresentam problemas práticos e teóricos. Enquanto a extensão automática da cidadania seria uma ferramenta promotora de igualdade política, ela depende da aceitação de dupla nacionalidade dos dois países envolvidos, o que nem sempre é possível. Se tanto o país de origem, como o receptor, possuírem mecanismos de dupla nacionalidade, isso mitigaria os possíveis problemas que o indivíduo teria em pertencer formalmente a dois *demos*. No entanto, num caso em que um, ou ambos os países não aceitarem essa possibilidade teria de haver a articulação entre ambos os países e do indivíduo em questão (MARIN, 1998). Atualmente, os desafios da multiculturalidade salientados pelos novos fluxos migratórios e movimentos de minorias nacionais, tornam tal posição moralmente problemática. O indivíduo em questão pode possuir laços fortes com a sua comunidade natal, e assim atuar politicamente em ambas. Neste contexto, forçar esse indivíduo a abandonar sua primeira cidadania pode ser caracterizado como um ato tirânico (BAUBÖCK, 2006, p. 55; COHEN, 1999).

A terceira, e mais factível, solução envolve a desagregação do componente político do conceito de cidadania, e a extensão do sufrágio aos residentes permanentes sem a necessidade de ingerir sobre sua nacionalidade. Vários teóricos (BAUBÖCK, 2006; COHEN, 1999; EARNEST, 2008; MARIN, 1998b; SOYSAL, 1994; entre outros) observam que em Estados liberais democráticos atuais residentes permanentes já gozam de uma vasta gama de direitos sociais e civis, e que a extensão de direitos políticos não apenas seria o próximo passo lógico,

mas também seguiria o modelo clássico proposto por Marshall (1987) de extensão de direitos, embora seguindo a ordem inversa do processo.

Essa perspectiva talvez seja também a mais polêmica, pois envolve uma contradição da noção clássica de cidadania, onde os direitos políticos eram prerrogativa apenas dos cidadãos do Estado (CHELIUS, 2011). A extensão do sufrágio, sem a concomitante concessão da cidadania, a um indivíduo seria inimaginável para os Antigos. No entanto, se considerarmos a gama de direitos que os residentes permanentes possuem nos países que os acolhem, pode-se enxergar a concessão de direitos políticos como apenas mais um passo na conquista de direitos por esse grupo. T. H. Marshall, em seu trabalho seminal sobre a evolução dos direitos associados à cidadania (1987), argumenta que os direitos dos cidadãos emergiram em uma sequência histórica paralelamente à evolução institucional dos Estados-nação modernos. Primeiramente, os cidadãos ganharam direitos legais-civis com o desenvolvimento de judiciários independentes. Apenas quando os cidadãos podiam apelar para cortes independentes, afirma Marshall, esse puderam conquistar seus primeiros direitos políticos. Proteções econômicas e sociais seguiram, quando os cidadãos alcançaram amplos direitos de sufrágio. Curiosamente, a concessão de direitos aos residentes permanentes seguiu uma ordem diferente da apresentada por Marshall, e não parece apresentar relação com a evolução institucional dos Estados-nação. Na maioria dos Estados democráticos, governos primeiramente estenderam direitos sociais e econômicos consideráveis, seguidos por direitos civis (por vezes limitados), e, apenas recentemente, direitos políticos aos residentes permanentes (EARNEST, 2008, p. 5–6). Desta forma, apesar de ir contra o conceito Antigo de cidadania, essa solução apresentada estaria condizente com o padrão, apesar de não com a ordem, de concessão de direitos aos indivíduos dentro de Estados modernos.

Ademais, apesar de esta solução conceder direitos aparentemente exclusivos dos cidadãos “autóctones” a outros grupos, “estrangeiros”, ela não mudaria a faceta do sufrágio do conceito de cidadania, apenas retiraria a *exclusividade* desta do conceito de cidadania. Como o direito ao sufrágio pelos residentes permanentes estaria necessariamente inserido em um quadro legal e institucional mais amplo, esse poderia ser visto como o próximo passo na discussão maior sobre requisitos eleitorais, como idas discussões sobre gênero, raça e necessidade de propriedade foram em séculos passados.

Devido à superior factibilidade da última solução apresentada, pois essa integraria um panorama maior de concessão de direitos e requisitos eleitorais, sem a necessidade de se influir sobre a concepção do conceito de cidadania, não é de se surpreender que essa tenha sido adotada por um número substantivo de Estados contemporâneos nas últimas cinco

décadas (EARNEST, 2008). Uma pesquisa recente (BAUBÖCK, 2005) identificou quarenta e cinco Estados democráticos onde residentes estrangeiros (a maioria permanente, alguns não) possuem algum direito de sufrágio ou nos quais a constituição autoriza explicitamente a possibilidade de seus governos estenderem o sufrágio aos residentes estrangeiros. Apesar de ser uma prática cada vez mais comum, a extensão do sufrágio a residentes estrangeiros varia consideravelmente na sua aplicação dentre os Estados que a adotaram.

Baseando-se na pesquisa de Bauböck, e com o intuito de estudar mais a fundo quando, e o quanto, os Estados estenderam o sufrágio à sua população de estrangeiros residentes, Earnest (2008) categorizou os regimes existentes quanto ao seu escopo e sua escala. “Escopo” refere-se ao tamanho da população de residentes estrangeiros que possuem o direito ao voto, em um dado Estado. Alguns Estados concedem o sufrágio para estrangeiros de todas as nacionalidades, enquanto outros apenas aos de nacionalidades específicas. Desta forma, o “escopo” analisa se o Estado discrimina entre estrangeiros baseado em sua nacionalidade.

Por sua vez, a “escala” se refere aos tipos/níveis de eleições dos quais os estrangeiros podem participar. Alguns Estados só autorizam a participação de estrangeiros em eleições municipais, locais, estaduais, ou provinciais, enquanto outros também estendem a possibilidade de votar a eleições.

A partir da interrelação entre esses dois indicadores, Earnest organiza os Estados em seis categorias, no que diz respeito ao sufrágio de estrangeiros: 1- Estados que não conferem tais direitos; 2- Estados nos quais o governo nacional não propicia tais direitos, mas onde localidades, cidades, ou províncias podem fazê-lo para eleições locais; 3- Estados que concedem o sufrágio, mas apenas a nível local, e apenas para estrangeiros de certas nacionalidades; 4- Estados que concedem o sufrágio, em nível nacional, mas apenas para estrangeiros de certas nacionalidades; 5- Estados que concedem o sufrágio, apenas a nível local, mas para estrangeiros de todas as nacionalidades; 6- Estados que concedem o sufrágio, em nível nacional, para estrangeiros de todas as nacionalidades. Ademais, todos os Estados condicionam o sufrágio à permanência efetiva, por dada quantidade de tempo, no país. Uma análise detalhada de cada grupo vai além do escopo do presente trabalho, mas alguns casos específicos merecem ser salientados.

Em sistemas federativos, governos de seus entes federados podem gozar da prerrogativa de determinar os quesitos de elegibilidade de eleitores em suas próprias eleições locais. Essa é a realidade de países como Suíça, Estados Unidos, e Canadá, onde diferentes localidades estenderam o direito de voto à sua de residentes estrangeiros permanentes, em diferentes momentos históricos. Devido ao caráter federativo desses países, os regimes de

voto diferem em termos de escopo tanto entre diferentes localidades do mesmo Estado, quanto a outros Estados federativos. Curioso salientar o caso da Alemanha onde, em 1989, três estados promulgaram legislação concedendo o direito de voto a parte, ou totalidade, de residentes permanentes em seu território. No entanto, um ano depois, a suprema corte alemã declarou a inconstitucionalidade de tais atos. Pois compreendeu que o direito de voto pertence ao povo alemão como um todo, e não a cidadãos individuais (NEUMAN, 1991).

No que tange ao grupo de países que discriminam em termos de nacionalidade, Portugal, Brasil, Grã Bretanha, e os países membros da União Europeia (UE) são casos interessantes. Tanto Portugal, quanto o Brasil, possuem legislações que permitem nacionais do outro país votarem em suas eleições, tanto no nível local quanto nacional, depois de certo tempo de residência, e desde que haja reciprocidade nas legislações de ambos os Estados (BRASIL, 2001). Na Grã Bretanha, cidadãos de Estados pertencentes ao *commonwealth* podem se registrar para votar nas eleições do parlamento Britânico (SOYSAL, 1994, p. 217). Enquanto os Estados membros da União Europeia são obrigados a estender o direito de voto em eleições locais e para o Parlamento Europeu para estrangeiros cidadãos de outros Estados da União (ALEINIKOFF; KLUSMEYER, 2002).

Dentro da seis categorias estipuladas por Earnest, a quarta (Estados que concedem o sufrágio, em nível nacional, mas apenas para estrangeiros de certas nacionalidades) é a mais comum (EARNEST, 2008, p. 30). Salvo raras exceções, a maioria desses casos está localizada na Europa. Entre esses, a Irlanda é um caso a ser salientado, pois apresenta o menor pré-requisito de residência em termos temporais do mundo, apenas seis meses (SOYSAL, 1994). De qualquer modo, esses países diferem do primeiro grupo apresentado (Estados federativos onde localidades, cidades, ou províncias podem estender o sufrágio a estrangeiros, mas apenas para eleições locais) ao estenderem o sufrágio seguindo legislação de cunho nacional. Assim, *todos* os municípios do Estado devem estender esse direito, ao invés de apenas aqueles que decidem fazê-lo.

Apenas quatro países oferecem o direito de voto a residentes permanentes sem discriminar por nacionalidade, e para eleições nacionais: Chile, Maláui, Nova Zelândia, e Uruguai. Antes de 1975, a Nova Zelândia permitia apenas imigrantes do Reino Unido de votarem nas eleições para o parlamento do país. Desde então, qualquer imigrante que habite o país por mais de um ano pode se registrar para votar nas eleições parlamentares. Desta forma, a Nova Zelândia exemplifica o tipo ideal de extensão do sufrágio para residentes permanentes: o tempo de residência exigido é mínimo (apenas a Irlanda exige menos tempo),

e a legislação não discrimina em termos de nacionalidade – qualquer residente acima de dezoito anos pode se registrar para votar.

O caso da Nova Zelândia é interessante porque ele vai de encontro a outros países colonizados. Países que possuíam uma relação de colônia-metrópole tendem a permitir que estrangeiros votem (em algum nível) em seu país. Mas, comumente, esses países discriminam em termos de nacionalidade, autorizando que cidadãos da ex-colônia votem nas eleições da ex-metrópole, e vice versa, como no caso Brasil-Portugal (EARNEST, 2008, p. 32–33). A Nova Zelândia quebra essa lógica, pois, apesar de ser ex-colônia Inglesa, em 1975 simplesmente retirou qualquer tipo de requerimento de nacionalidade (inclusive neozelandesa) da sua legislação eleitoral (BARKER; MCMILLAN, 2014; MCMILLAN, 2014).

Outros casos interessantes de ex-colônias são as legislações da Venezuela, Uruguai e Chile. Esses três países trazem em suas constituições artigos que possibilitam estrangeiros votarem em suas eleições (FLANZ, 2003; KATZ, 2000). No entanto, dado que esses países possuem taxas de imigração nulas ou negativas, pequenas porcentagens de imigrantes em suas populações (menos de 2% da população desses países) (DESA, 2015), e possuem requerimentos temporais de residência relativamente altos (10, 15, e 5 anos, respectivamente), é difícil afirmar que eles são tão inclusivos quanto países que possuem maior taxas de imigrantes. Esses três países sul-americanos se aproximam mais de regimes de ex-colônias como a Nova Zelândia do que de países como o Brasil. Mas, devido a características demográficas e longos requerimentos de residência, compara-los com os regimes dos países mencionados acima parece desonesto.

Como é possível observar, apesar da extensão do sufrágio estar se tornando uma nova norma democrática (EARNEST, 2008) o *como* isso é feito difere substancialmente entre países. Ademais, existem poucas pesquisas que procuram comparar os motivos que levaram diferentes países a estender o voto a imigrantes, assim como quais os fatores de maior peso. Em um trabalho pioneiro, com o intuito de entender melhor quais fatores influenciam um país a incluir seus residentes permanentes, Earnest (2008) conduziu uma pesquisa abrangendo vinte e cinco Estados democráticos. Seu intuito foi analisar o quanto hipóteses “internas” e “externas”⁵ influenciam a decisão de um Estado em incluir ou não sua população de residentes permanentes.

⁵ *National, and Transnational hypothesis*, no original. Aqui, *national* será compreendida como “interno ao Estado”, e *transnational* como “externo ao Estado”

Autores que defendem explicações “internas” para a extensão do sufrágio enfocam em aspectos de cultura, instituições políticas, e geografia dos Estados (*ibidem*, p.48-50). As variáveis analisadas por Earnest neste sentido foram se o Estado em questão: adota políticas de *jus sanguinis* ou *jus solis* na sua concepção de cidadania; possui um judiciário ativo; possui uma gama de políticas de bem-estar social. Ademais, se partidos políticos de esquerda ou direita, quando no poder, são mais prováveis de estender o sufrágio (*ibidem*, p.55-58).

Autores que defendem explicações “externas” para a extensão do sufrágio enfocam em como processos externos ou globais influenciam na criação/modificação de legislações nacionais (*ibidem*, p.50-52). As variáveis analisadas por Earnest foram se o Estado em questão: faz fronteiras com outro(s) país(es) que já estenderam o sufrágio para residentes permanentes; possui compromisso com instituições internacionais de direitos humanos; e se o Estado possui uma expressão de organizações não-governamentais (ONGs) (*ibidem*, p.58-62).

Seguindo uma análise estatística, Earnest observou que explicações internas são mais significativamente correlacionadas à extensão do sufrágio do que explicações externas. Dentre aquelas, os dados apontam que os Estados com mais probabilidade de estender o sufrágio são aqueles que: observam políticas de *jus solis*; não possuem judiciários ativos; possuem uma grande gama de políticas de bem-estar social. A pesquisa também mostrou que partidos de direita, quando no poder, são mais prováveis de estender o sufrágio a residentes permanentes. A única explicações externa significativa foi de que Estados que possuem fronteiras com outros Estados que já incluíram sua população de residentes, são mais prováveis de adotar políticas semelhantes.

Como a pesquisa realizada por Earnest mostra, existe uma grande variação de tipos de política, e razões por adota-las, entre os Estados que incluíram seus residentes permanentes politicamente. A preponderância de explicações internas para a extensão do sufrágio demonstra que Estados democráticos ainda detém considerável soberania sobre a constituição de sua comunidade política (*demos*). À luz desses fatos, é impressionante que em quarenta e cinco democracias o sufrágio não é mais exclusivo para cidadãos do Estado. Esse fato sugere que Estados democráticos estão repensando, e transformando, a natureza e as fronteiras de seus *demos*. Tornando-se cada vez mais “pós-nacionais” (EARNEST, 2008, p. 141).

Ainda se sabe pouco sobre essa potencial transformação, suas causas, e seus desdobramentos. Mais estudos serão necessários não apenas para entender os fatores causais dessa mudança de política, mas também quais são as repercussões políticas e sociais em um Estado que permite a participação política de sua população de residentes estrangeiros permanentes. Possíveis perspectivas de pesquisas futuras incluem: a padronização de dados

demográficos sobre os residente permanentes de cada Estado; mais estudos analisando a atuação política dos indivíduos inclusos (HENDERSON, 2013; TUNG, 1985), e seu impacto sobre os representantes políticos; como a extensão do sufrágio impacta noções de pertencimento ao Estado de origem, e o Estado de destino; etc.

6. CONCLUSÃO

O presente trabalho procurou responder a pergunta se o princípio de inclusão política articulado por Dahl poderia abarcar os residentes estrangeiros permanentes de um Estado. Para tal, primeiramente, foi feita uma retrospectiva histórica do conceito de cidadania, começando na Antiguidade Grega, passando pela civilização Romana, e terminando na Modernidade. Em seguida, foi apresentado o conceito de inclusão de Dahl, assim como seus requisitos básicos. Como continuação, foi defendido o argumento de que os residentes permanentes atingem os requisitos estabelecidos por Dahl, principalmente por fazerem parte da sociedade que os recebe, e por serem significativamente afetados pelas decisões políticas do Estado que habitam. Em seguida, foram apresentadas algumas formas de inclusão presentes na literatura, vinculadas à experiência prática de alguns países com a inclusão política de estrangeiros.

Como conclusão final, podemos afirmar que, enquanto a extensão do sufrágio para residentes permanentes parece estar se tornando uma norma democrática, sua aplicação difere enormemente em forma e escopo entre os países que a adotam. Como consequência, mais estudos serão necessários para o melhor entendimento das repercussões de tal política.

Em sua gênese, o conceito de cidadania está intimamente ligado ao princípio da autogovernança e do sufrágio. Primeiramente articulado na Antiga Atenas, a cidadania possuía uma qualidade extremamente excludente. Com a queda da sociedade helênica, e a ascensão de Roma, a cidadania perde seu componente político e seu caráter exclusivo, e ganha em troca seu componente jurídico e um caráter mais inclusivo, sendo usada como ferramenta de expansão territorial. Depois de Roma, o conceito só será retomado, de forma substancial, na Modernidade. Nesse contexto, além de retomar os componentes políticos e jurídicos da Antiguidade, recebe influências de ideias políticas conjunturais e adquire componentes cívicos e de liberdade individual. Ademais, a mudança de lócus de comunidade política da cidade para o Estado, muda também o componente político de auto governança da cidadania, passando da participação direta para modelos representativos de governo.

Com a preponderância do Estado-Nação liberal como organização política, e a democracia como método de governo, aumenta-se a necessidade de incluir politicamente diferentes parcelas da sociedade. Sem a possibilidade de lançarem seus votos e elegerem seus representantes, essas parcelas estão em uma posição desfavorável para defender seus interesses (BAUBÖCK, 2006; DAHL, 1989; EARNEST, 2008). Segundo Dahl, além de proteger os indivíduos da tirania, em termos de se subordinar leis que não são de sua feita,

quanto mais grupos são incluídos politicamente, maior é o número de “minorias” que interagem e competem por poder dentro da sociedade. Desse modo, a inclusão assegura o funcionamento da poliarquia, conceito central da obra desse autor. Procurando uma concepção normativa que dite quando a inclusão é necessária, e a exclusão justificada, Dahl chega à formulação final de seu princípio de inclusão. Todos os indivíduos adultos que estão submetidos às decisões do Estado, não são transientes, e não são mentalmente incapazes, devem ser incluídos no *demos* do Estado (DAHL, 1989, p. 129).

Já que avaliar se um indivíduo é adulto ou mentalmente incapazes cabe à legislação de cada país, poderia ser igualmente aplicável a cidadãos e estrangeiros. Para avaliar a aplicabilidade do princípio de inclusão aos residentes estrangeiros permanentes de um Estado é necessário averiguar se esses estão sujeitos às decisões do Estado, e se não são transientes. Como Beckman (2006) demonstra, fazendo a aplicação do princípio de todos os afetados (*The All Affected Principle*) podemos observar que os residentes permanentes são definitivamente submetidos às decisões do Estado. Pois esses pagam impostos, observam as leis, e tem suas perspectivas de vida substancialmente afetadas pelas decisões políticas do Estado, tais quais os cidadãos. Desta forma, a resposta à pergunta central do presente trabalho é um veemente “sim”. O princípio de inclusão elaborado por Dahl se aplicaria a todos os residentes permanentes de um Estado (observando-se as exigências de idade e capacidade mental).

Como solução para o problema de inclusão dos estrangeiros, a literatura aponta três grandes correntes: simplesmente não inclui-los; conceder cidadania automática àqueles que residem durante certo período de tempo no Estado; e parcialmente desagregar a faceta política do conceito de cidadania e estender o direito de voto aos residentes permanentes sem influir sobre seu status de cidadania. Conforme discutido no capítulo 5, dentre as três opções, a última parece ser a mais adequada e interessante, pois pode dar continuidade à discussão sobre a expansão dos direitos políticos no que diz respeito aos requisitos eleitorais, de modo análogo a como questões de gênero, raça, e religião foram no passado.

São vários os países que adotaram essa última perspectiva. Earnest (2008), em um trabalho inédito, pesquisou alguns dos regimes de sufrágio para estrangeiros em democracias contemporâneas. Entre suas conclusões está a constatação de que, enquanto o direito de voto de estrangeiros parece estar se tornando uma nova norma democrática, sua aplicação varia enormemente entre Estados. Alguns concedem o voto para eleições locais, outros para eleições nacionais. Alguns incluem imigrantes de todas as nacionalidades, outros só de nacionalidades específicas. Dentre os exemplos abordados, a Nova Zelândia parece apresentar o que seria uma aplicação desejável e adequada da extensão do sufrágio, segundo as

perspectivas defendidas no presente trabalho e condizentes com as ideias de Dahl. Isso se deve ao fato de que o Estado neozelandês estende o voto a indivíduos de todas as nacionalidades, possui requerimentos mínimos de estadia, e autoriza a participação em todos os níveis do Estado.

Como nota final, gostaria de salientar que o presente trabalho não é exaustivo, ou definitivo no que tange a extensão do sufrágio a estrangeiros. Como já mencionado, o fato de vários Estados incluírem sua população de residentes permanentes, somado à multiplicidade de políticas existentes levanta perguntas que informarão pesquisas futuras. Estudos ainda precisam ser feitos em relação ao porque esses Estados decidiram adotar tais políticas, e quais serão seus efeitos para futuras concepções de cidadania, entre outras possibilidades de pesquisa.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEINIKOFF, T. A.; KLUSMEYER, D. **Citizenship Policies for an Age of Migration**. [s.l.] Carnegie Endowment for International Peace, 2002.

ANDERSON, B. **Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism**. London: Verso, 1983.

ARISTÓTELES. **A Política**. 2. ed. Brasília: Editora UnB, 1985.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos 217 A (III)**, 1948.

BARKER, F.; MCMILLAN, K. Constituting the democratic public: New Zealand's extension of national voting rights to non-citizens. **New Zealand Journal of Public and International Law**, v. 12, n. 1, p. 61–80, 2014.

BARRY, B. **Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism**. 1. ed. Cambridge: Polity Press, 2001.

BAUBÖCK, R. Expansive Citizenship—Voting beyond Territory and Membership. **PS: Political Science & Politics**, v. 38, n. 04, p. 683–687, 6 out. 2005.

BAUBÖCK, R. (ED.). **Migration and citizenship : legal status, rights and political participation**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006.

BECKMAN, L. Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? **Citizenship Studies**, v. 10, n. 2, p. 153–165, maio 2006.

BOBBIO, N. **Liberalismo e Democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BRASIL. Decreto N° 3.927. . 2001.

CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS. **Stake**. Disponível em:

<<http://dictionary.cambridge.org/us/dictionary/english/stake>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CANADA REVENUE AGENCY. **Newcomers to Canada (immigrants)**. Disponível em: <<http://www.cra-arc.gc.ca/newcomers/>>. Acesso em: 14 jun. 2016.

CARENS, J. H. Aliens and Citizens: The Case for Open Borders. **The Review of Politics**, v. 49, n. 02, p. 251, 1987.

CHELIUS, L. C. O que há por trás do direito ao voto dos emigrantes internacionais? Teoria, história e cidadania demandante. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, p. 231–250, jun. 2011.

COHEN, J. L. **Changing Paradigms of Citizenship and the Exclusiveness of the Demos**. **International Sociology**, 1999.

DAGGER, R. Republican Citizenship. In: ISIN, E. F.; TURNER, B. S. (Eds.). . **The Handbook of Citizenship Studies**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002. p. 145–158.

- DAHL, R. A. **Democracy and Its Critics**. 1. ed. New Haven: Yale University Press, 1989.
- DAHL, R. A. **Poliarquia : participação e oposição**. São Paulo: Edusp, 1997.
- DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. 1. ed. Brasília: Editora UnB, 2001.
- DAHL, R. A. **A preface to democratic theory**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **International Migration Report 2013**. New York: [s.n.]. Disponível em:
<http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/migration/migrationreport2013/Full_Document_final.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **World Population Prospects: The 2015 Revision**. New York: [s.n.]. Disponível em:
<https://esa.un.org/unpd/wpp/Publications/Files/Key_Findings_WPP_2015.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016a.
- DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. **Trends in International Migrant Stock: The 2015 Revision** United Nations database, , 2015b.
- EARNEST, D. C. **Old nations, new voters nationalism, transnationalism, and democracy in the era of global migration**. [s.l.] SUNY Press, 2008.
- FLANZ, G. H. (ED.). **Constitutions of the Countries of the World**. Dobbs Ferry: Oceana Publications, 2003.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36, p. 39–53, 1995.
- HENDERSON, A. **Immigrants and electoral enrolment: Do the numbers add up?** [s.l.: s.n.].
- HIGONNET, P. **Sister Republics: The Origin of French and American Republicanism**. Cambridge: Harvard University Press, 1988.
- IBGE. **Dados Históricos dos Censos**. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1872_1920.shtm>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- INTERNAL REVENUE SERVICE. **Taxation of U.S. Resident Aliens**. Disponível em:
<<https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/taxation-of-resident-aliens>>. Acesso em: 14 jun. 2016.
- ISIN, E. F.; TURNER, B. S. Citizenship studies: An introduction. In: ISIN, E. F.; TURNER, B. S. (Eds.). . **The Handbook of Citizenship Studies** **Citizenship Studies**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002a. p. 1–4.
- ISIN, E. F.; TURNER, B. S. (EDS.). **Handbook of Citizenship Studies**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002b.

- KATZ, R. S. Noncitizens and the right to vote. In: ROSE, R. (Ed.). . **International Encyclopedia of Elections**. Washington: CQ Press, 2000.
- KEYSSAR, A. **The Right to Vote: The Contested History of Democracy in the United States**. 1. ed. New York: Basic Books, 2000.
- KROUSE, R. W. Polyarchy & Participation: The Changing Democratic Theory of Robert Dahl. **Polity**, v. 14, n. 3, p. 441, 1982.
- LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo e outros escritos**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- LOCKE, J. **Dois Tratados sobre o Governo- John Locke**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARIN, R. R. National Limits to Democratic Citizenship. **Ratio Juris: An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law**, v. 11, n. 1, p. 51–66, 1998.
- MARSHALL, T. **Citizenship and Social Class**. [s.l.] Pluto Press, 1987.
- MCMILLAN, K. National Voting Rights for Permanent Residents: New Zealand's Experience. **Global Migration: Problems and Solutions, Diego ...**, p. 1–27, 2014.
- MIGUEL, L. F. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 59, p. 5–42, 2005.
- NEUMAN, G. L. We Are the People: Alien Suffrage in German and American Perspective. **Michigan Journal of International Law**, v. 13, 1991.
- POCOCK, J. The ideal of citizenship since classical times. **Queen's Quarterly**, v. 99, n. 1, p. 33, 1992.
- SASSEN, S. Towards Post-national and Denationalized Citizenship. In: ISIN, E. F.;
- TURNER, B. S. (Eds.). . **The Handbook of Citizenship Studies**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002. p. 277–292.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, Socialism and Democracy**. 2. ed. New York: Harper and Brothers, 1947.
- SHAPIRO, I. **The State of Democratic Theory**. 1. ed. Princeton: Princeton University Press, 2003. v. 53
- SINCLAIR, R. K. **Democracy and participation in Athens**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- SMITH, R. M. Modern Citizenship. In: ISIN, E. F.; TURNER, B. S. (Eds.). . **The Handbook of Citizenship Studies**. Thousand Oaks, California: Sage, 2002. p. 105–116.
- SOYSAL, Y. N. **Limits of citizenship : migrants and postnational membership in Europe**. [s.l.] University of Chicago, 1994.

TÄNNSJÖ, T. Cosmopolitan Democracy Revisited. **Public Affairs Quarterly**, v. 20, n. 3, p. 267–291, 2006.

TUNG, K.-C. R. Voting Rights for Alien Residents-Who Wants It? **International Migration Review**, v. 19, n. 3, p. 451, jan. 1985.

UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA. **San Francisco Demographics**. Disponível em: <http://dornsife.usc.edu/assets/sites/731/docs/SANFRANCISCO_web.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2016.

WALZER, M. **Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality**. 1. ed. New York: Basic Books, 1983.