

Universidade de Brasília  
Instituto de Ciência Política

Raquel Silva de Oliveira

**IMIGRANTES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:  
Um Estudo Sobre o Reconhecimento do Direito de  
voto para Imigrantes no Brasil**

Brasília  
2018

**Raquel Silva de Oliveira**

**IMIGRANTES E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA:  
Um Estudo Sobre o Reconhecimento do direito de voto para Imigrantes no Brasil**

Monografia apresentada ao programa de graduação  
do Instituto de Ciência política da Universidade de  
Brasília, para fins de conclusão do curso.  
Orientador: Pablo Holmes Chaves

Brasília  
2018

## **Resumo**

O Presente trabalho pretende discutir a extensão do direito de voto para imigrante em território brasileiro. Para isso faço um apanhado histórico sobre cidadania e nacionalidade, desenvolvendo um pouco também sobre uma cidadania descolada da noção de nacionalidade. Falo também sobre direitos políticos internacional e doméstico. E por fim discuto as propostas para reconhecimento de direito de voto para imigrantes no Brasil.

Palavras-chave: direitos políticos, voto, imigrantes.

## **Abstract**

This essay aims to discuss the extension of the right to vote for immigrants in Brazilian territory. For that, I make a historical resume about citizenship e nationality, developing a little about a citizenship detached from the notion of nationality. Also, I talk about political rights internationally and in a domestic level. Finally, I discuss the proposals for acknowledgment of the right to vote for immigrants in Brazil.

Key words: Political rights, vote, immigrants.

## Sumário

1. Introdução .....	5
2. Cidadania, Nacionalidade e Direitos políticos .....	8
2.1. A conexão entre Cidadania e Nacionalidade .....	8
2.2. Outras noções de Cidadania.....	10
2.2.1. Cidadania Arendtiana.....	11
2.2.2. Cidadania pós nacional.....	13
3. Direitos políticos .....	17
3.1. Direitos políticos e Direito Internacional.....	18
4. História da migração no Brasil .....	22
5. História do desenvolvimento na noção de cidadania e direitos políticos no Brasil. ...	25
5.1. Direitos políticos e Cidadania no Brasil .....	25
5.2. Constituição de 1988 .....	28
6. Proposta de extensão do direito de voto para imigrantes no Brasil.....	31
6.1. Justificativas para não estender direito de voto aos imigrantes .....	31
6.2. Justificativa para estender o direito de voto aos imigrantes .....	34
6.3. Propostas de Emendas à Constituição .....	38
6.4. A discussão da mudança constitucional.....	42
7. Conclusão .....	45
8. Referencias .....	47

## Introdução

A migração não é um fenômeno recente na história da humanidade, ela tem feito parte da nossa história desde tempos imemoriais (LONROTH, 1991). Porém, mesmo que este fenômeno não seja uma novidade ele tem se intensificado com a modernidade fazendo com que os fluxos migratórios de massa possam ser chamados de “invenções dos séculos XIX e XX” (MENEZEZ, 2007).

Como bem lembra Criado, 2008, em suas palavras: “Según datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 2005 alrededor de 190 millones de personas – aproximadamente tres por ciento de la población mundial – residían en un país distinto al de su nacimiento”. O que mostra a importância da discussão desse tema atualmente.

Requião, 2015, aponta que “o fenômeno das migrações internacionais impacta não só o país de destino, mas toda a estrutura social do país de origem e os sujeitos envolvidos, diretamente ou não”. Acredito que Requião demonstra bem a relevância de se discutir migração, ainda mais com a intensificação das migrações que estão ocorrendo já no século XXI, resultado de conflitos internacionais, instabilidade política nos países de origem e desastre ambientais, o que nos faz repensar a figura do Estado.

O Estado, desde seu nascimento na era moderna, é protagonista na proteção de direitos humanos, porém, com as atrocidades que ocorreram na segunda guerra mundial, a comunidade internacional começou a ver com desconfiança a figura dos Estados como asseguradores de direitos humanos. Como resultado, na segunda metade do século XX criou-se a Organização das Nações Unidas e o debate sobre direitos humanos floresceu internacionalmente tentando descolar a noção de direitos como concedidos pelo Estado.

Nesse clima de discussão de direitos humanos no plano internacional foram criados tratados com o objetivo de proteger o migrante internacional. Mas apesar de importantes tratados existirem para a proteção dos direitos humanos dos migrantes internacionais, com grande frequência migrantes internacionais chegam em um país em que as políticas não são favoráveis para estrangeiros.

Como agravante dessa situação, com grande frequência os migrantes têm poucas chances de tentar mudar sua realidade por meio do engajamento político e os responsáveis pela criação de políticas públicas para imigrantes são frequentemente não *accountable* para a

população imigrante, pois essa população tem uma capacidade eleitoral ativa em poucos países (MIPEX, 2015).

A realidade do imigrante se torna então uma de exclusão de seus direitos políticos, sendo essa uma das maiores características que definem a realidade de um imigrante atualmente (SAYAD, 2008).

Segundo Sayad, 2008, o imigrante é temido internacionalmente pois desmascara a arbitrariedade da ordem política, força o sistema a revelar suas verdades institucionais e repensar suas regras de funcionamento.

Porém é de primordial importância que esse grupo, os estrangeiros, passem a ter seus direitos humanos, sejam sociais, econômicos e culturais ou cívicos e políticos reconhecidos e protegidos, independentemente do lugar que estejam. Entretanto os países se colocam em posição de relutância de proteger e assegurar direitos de pessoas que não tem cidadania local, chega-se então em um impasse.

Dai percebe-se uma discrepância pois apesar do direito Internacional fazer tratados e positivar normas sobre os direitos humanos, entre eles os políticos, foco desse trabalho, o campo de exercício desses direitos ainda é nas fronteiras dos espaços estatais. E apesar de entender que atualmente seja possível exercer direitos políticos ultrapassando os limites do Estado, focarei, nesta tese, no Estado enquanto lugar de expressão de direitos.

No caso brasileiro a imigração internacional faz parte da história nacional e do mito de construção da identidade do povo brasileiro. Nota se então com estranheza o fato do Brasil fazer parte de uma gama de países que restringe direitos políticos para imigrantes, ainda mais quando se percebe que existem diversos países da América do sul, que por terem essa história de recebimento de estrangeiros, estendem esses direitos a esse grupo.

O Brasil nega ao imigrante a capacidade eleitoral ativa, o direito de votar, e a capacidade eleitoral passiva, o direito de ser votado. O que dificulta a completa integração do imigrante no território nacional (AGER; STRANG, 2008). E põe em questão a completa legitimidade da democracia brasileira, pois em um país democrático todos os indivíduos deveriam poder participar politicamente sem qualquer impedimento (SICILIANO, 2013).

Porém, para que a população estrangeira possa votar no Brasil faz-se necessário uma mudança na constituição brasileira. Pode se notar, entretanto, que na própria constituição existem prerrogativas que possibilitariam alguma modificação em seu texto (CUNHA, 2013). Por exemplo o artigo quinto da Constituição de 1988 que diz: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes

no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”, pode ser usado em uma justificativa para extensão de direitos aos imigrantes.

Já existem inclusive, algumas propostas de emenda constitucional que propõem a mudança no texto constitucional. Algumas dessas propostas são: PEC nº119/2011, PEC nº25/2012, PEC nº 347/2013 e PEC nº 386/2017, que seguem para decisão na câmara dos deputados.

## Cidadania, Nacionalidade e Direitos políticos

A autora Cunha, 2013, aponta que “ss histórias da cidadania e da nacionalidade ... confundem-se com a história da modernidade ocidental”. Esses dois conceitos foram utilizados no decorrer da era moderna de maneira similar, chegando a ser confundidos.

Isso significa que os direitos, neles incluso os de natureza cívica e política, foram concedidos pelo Estado somente aos indivíduos nacionais (e mesmo assim, algumas vezes foram negados até mesmo a algumas minorias nacionais, como foi o caso dos negros e das mulheres) de modo que os estrangeiros não tinham e em alguns casos ainda não têm uma série de direitos garantidos.

Apesar de atualmente ainda sobrar resquícios dessa época, pois vários direitos ainda são restritos a cidadãos nacionais, o significado dos termos cidadania e nacionalidade vem se distanciando.

### 2.1. A conexão entre Cidadania e Nacionalidade

Cunha, 2013, diz:

“Diante de um continente europeu fragmentado e plural, próprio da Idade Média, o Estado-nação, entidade política nascente e em processo de afirmação, necessitava delimitar claramente sobre quem exercia sua soberania, elemento também em construção naquele momento”.

Desta forma, as pessoas começaram a conectar ser um nacional de determinado país a poder reivindicar uma série de direitos de um determinado Estado.

Em consonância, Pocock, 1995, acredita que pode se datar desse período, fim da idade média, a percepção de que o traço que define o que é ser um cidadão é a sua capacidade de ser representado. Ou seja, segundo este autor, a cidadania nasce construindo a estrutura necessária para o exercício de direitos, sendo a base desses direitos a capacidade de ser representado na estrutura governamental do Estado.

Porém ao demarcar sob quem os direitos e deveres, criados pelo Estado-nação, seriam válidos, delimitou-se também que quem não estivesse dentro dos limites territoriais seria



excluído de usufruir dos direitos e deveres. Os critérios para definir quem poderia usufruir ou não estes direitos sobrevivem até hoje, como sangue e terra.

Para que essa ideia fosse naturalmente aceita, o nacionalismo começou a ser popularizado. Para Cunha, 2013, “O nacionalismo implica forjar nos indivíduos oriundos de um determinado Estado um sentimento de pertencimento – ao Estado – a partir da partilha de memórias e esquecimentos comuns, ambos, na maioria das vezes, arbitrários, artificiais e parciais.”. Juntamente do sentimento de pertencimento, entretanto, nasceu também o sentimento de estranheza a figura do estrangeiro. Em outras palavras, porque o não-nacional não divide um imaginário de memórias e esquecimentos juntamente com os nacionais, ele não está apto a ter os mesmos direitos que os nacionais.

A nacionalidade, então, aparece como o determinante de quais serão os indivíduos escolhidos para desempenhar os direitos e deveres dentro dessa sociedade. Como aponta Hanna Arendt, 1989, a nacionalidade nasce no indivíduo gerando um orgulho de pertencer a um grupo determinado. Esse orgulho, por consequência, significa considerar aquele que não pertence ao grupo como sendo inferior e não merecedor de desfrutar as benesses de pertencer ao grupo. Quem pertence ao grupo, o nacional, se sente, dessa forma, incumbido do dever de proteger sua nação das ameaças estrangeiras.

O resultado disso é que a nacionalidade se torna essencial para desfrutar dos direitos concedidos pelo Estado dentro do seu território delimitado. Arendt, 1989, coloca que o Estado se volta para seu povo, os direitos então passam a ser concedidos somente aos cidadãos, especialmente quando os assuntos dizem respeito ao desenvolvimento da nação, como assuntos de governo.

Para Hannah Arendt, 1989, essa noção de que os direitos são concedidos do Estado para seus cidadãos se agravou com as revoluções burguesas que aconteceram no século XVIII, pois quando o povo, os nacionais, conquistou o poder estatal, “os direitos humanos passaram a ser protegidos e aplicados somente sob a forma de direitos nacionais”(ARENDR, 1989, p.262).

Como aponta Cunha, 2013, quando fala que apesar das revoluções burguesas terem um discurso de que os direitos humanos individuais seriam anteriores à figura do Estado, sendo intrínsecos a natureza humana, o que se percebeu, na prática, foi a concessão dos direitos sendo emanados do Estado para as pessoas, deixando subentendido que a concessão desses direitos seria atividade política exclusiva da figura estatal.

Para Bosniak, 2000, pensar a cidadania relacionada com a nacionalidade ainda faz parte do senso comum político mesmo na atualidade, pois entendemos que a cidadania é concedida

pelo Estado-nação e o local de exercer a cidadania se dá majoritariamente dentro do território nacional.

O perigo desse pensamento é acreditar que a concessão e proteção de direitos são questões somente do Estado para com os seus cidadãos.

Porém, com o fim da segunda guerra mundial e sob o conhecimento do mundo sobre o holocausto (em que um Estado negou a uma parcela da população diversos direitos, com o alcance variando do direito de propriedade ao direito a vida), percebeu-se que não é possível contar somente com o Estado para assegurar os direitos dos indivíduos. Pois, se o Estado falhar na proteção de direitos básicos, é necessário que exista alguma maneira de garantir que alguns desses direitos sejam protegidos e algum modo de responsabilizar esse Estado caso ele falhe nesse trabalho.

Dessa maneira, diversos países se organizaram para criar a Organização das Nações Unidas (ONU) em 1946. Com a criação da ONU, os países reconheceram que a questão de direitos humanos era uma questão de importância internacional. Como consequência, em 1948 foi criada a Declaração Universal dos Direitos Humanos com o objetivo de positivar uma série de direitos que não fossem ligados ao pertencimento de uma determinada nacionalidade, mas sim que fossem seus simplesmente por ser humano. Os países que assinassem a declaração estariam se comprometendo a reconhecer e proteger os direitos humanos.

Nas discussões pela criação desse tratado, os diplomatas responsáveis pela criação decidiram que seria melhor se o tratado fosse dividido em dois, um contendo direitos econômicos, sociais e culturais e outro contendo direitos cívicos e políticos.

## 2.2. Outras noções de Cidadania

Existem diversas maneiras de se pensar a cidadania, como aponta a autora Linda Bosniak, 2010, quando diz que diversos autores já tentaram lidar com o problema de definir cidadania, ela fala que

“Their formulations vary, but many of them attempt to distinguish, broadly, between several distinct understandings of citizenship: one concerned with citizenship as legal status; another, with citizenship as rights; a third, with citizenship as political activity; and the last, with citizenship as a form of collective identity and sentiment” (BOSNIAK, 2000, p. 455).

No meu trabalho pretendo atentar para a cidadania pensada por Hannah Arendt, enquanto direito a ter direitos, e para formas contemporâneas de se entender a cidadania, como a cidadania pós-nacional que trabalha com a possibilidade de estabelecê-la em um determinado local sem a necessidade de ser nacional deste lugar.

### 2.2.1. Cidadania Arendtiana

Hannah Arendt define a cidadania da seguinte forma:

"A cidadania é o direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos." (Arendt, Hannah. 1989).

Em outras palavras “é o ato de desfrutar de toda proteção das instituições legais, inerente ao pertencimento a uma comunidade organizada (o que implica em ser julgado por suas ações e opiniões), que constitui a cidadania” para a autora alemã (RAMOS, 2014, P. 4).

Essa interpretação de cidadania de Arendt foi construída como consequência do momento histórico que ela vivenciou, em que teve a possibilidade de analisar a situação de minorias, como os apátridas. Como comentei acima, o contexto histórico que a fez desenvolver esse pensamento foi a falha do Estado em agir com isonomia para com seus cidadãos, falhando em garantir direitos para todos os seus nacionais igualmente. Isso resultou em um esfacelamento da crença existente no Estado-nação como garantidor e protetor de direitos. Em resultado disso foi possível a popularização da ideia de que alguns direitos têm de ser inerentes a condição humana, deixando de ser, assim, direitos que são concedidos pelo Estado.

Para desenvolver essa definição Arendt retornou à Grécia clássica e a importância na participação ativa que os considerados cidadãos tinham na sociedade ateniense (FRY, 2010). Ramos, 2014, aponta que a filósofa alemã acreditava existir três atividades fundamentais do homem, estes seriam o labor, o trabalho e a ação.

O labor faz referência a atividades mais cíclicas como trabalhos domésticos, cuidado com idosos e crianças, e trabalhos rurais. Já o trabalho seria o que difere os seres humanos dos outros seres, seria a criação de artefatos que não são dedicados a manutenção da sobrevivência. Por fim, a ação faz referência a atos que os seres humanos fazem sem a mediação com outras substâncias, são ações entre seres humanos que em todas suas demonstrações é possível notar a presença da política. Esta ação seria em outras palavras a capacidade de mobilização e discussão que é inerente a natureza humana.

Ramos, 2014, aponta que:

“A ação política, porém, necessita de um espaço para ocorrer: esse é a esfera pública. Esta é um local de aparecimento em que os fatos são produzidos e julgados, necessitando do testemunho de outras pessoas para que torne realidade pública e adquira seu significado. É na esfera pública que a singularidade de cada um pode ser reconhecida.”. (RAMOS, 2014, P. 11-12).

Isto está ligado intimamente com a sua noção de cidadania. Pois se uma das atividades fundamentais do homem é agir em seu ambiente social, espaço público, e se a cidadania é um “construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público” (ARENDRT, 2008), então o ser cidadão está conectado com a natureza humana.

Para Arendt, 1989, é no espaço público que a cidadania realmente floresce, pois só no espaço público que as pessoas vão exercer seus direitos civis e políticos, expressando suas opiniões e discutindo uns com os outros. Nas palavras de Lacerda, 2011, realmente “é no espaço público que a igualdade se vê manifestada na pluralidade de singularidades, que permitem reconhecer o próximo como outro, diverso, de modo que a ausência desta diversidade leva ao fim do espaço público”.

Segundo Lacerda, 2011, a privação da cidadania a uma pessoa, o seu direito de agir politicamente em seu meio, afeta o indivíduo substantivamente, pois o indivíduo “vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é de ser tratado pelos outros como um semelhante” (LAFER, 1988, p. 151).

A pluralidade de pessoas e pensamentos aparece então como elemento importante para o enriquecimento das discussões que fazem do espaço público um ambiente de exercício da cidadania. O autor Ramos, 2010, diz que o ponto crucial da cidadania de Arendt está no pressuposto que todos são livres e iguais, então todos estariam livres para criar seus entendimentos sobre o mundo e agir politicamente na esfera pública.

É importante também que toda a gama plural de pessoas que faz parte da nação, cidadãos, possa tomar parte na manutenção da estrutura estatal exercendo seus direitos políticos. Como aponta Cunha, 2013, em sua análise de Arendt, quando diz que “A nação [...] é revestida da capacidade de autogoverno e, seus cidadãos, da capacidade de tomar parte, direta ou indiretamente, na condução dos assuntos políticos do Estado”.

Ramos, 2014, também está em consonância com essa ideia ao dizer que:

“Ser membro de uma comunidade significa estar apto para a construção desta mesma comunidade, sendo por ela representado. Nesse âmbito, político por excelência, a cidadania é, outrossim, identificada com um conjunto de direitos atribuídos e historicamente conquistados que garantem ao indivíduo sua participação ativa na condução dos negócios públicos.”. (RAMOS, 2014, P. 5).

### 2.2.2. Cidadania pós nacional

Como já apontei acima, a cidadania nasceu intimamente ligada a noção de nacionalidade, de maneira que excluía aqueles que não eram nacionais. E como Cunha, 2013, aponta, por mais que a cidadania tenha igualado os homens sem distinção de classe ou nascimento, também teve seu papel exclusivista durante bastante tempo, negando a diversas parcelas populacionais direitos, como foi o caso dos negros, das mulheres, dos estrangeiros e dos analfabetos.

Porém no seu âmago “a cidadania carrega consigo o dever moral de reconhecer o outro como membro de uma comunidade humana, independentemente da identidade deste ou de qualquer outra idiossincrasia, e por esta ser protegido” (RAMOS, 2014). Se pensarmos dessa forma o conceito de uma cidadania fora da ordem nacional pode ser mais facilmente compreendido.

Diversos autores começaram a argumentar, nas últimas décadas, que a cidadania começou a ultrapassar as fronteiras da nacionalidade. Essa nova forma de cidadania tem tomado diferentes nomes, por exemplo, transnacional e pós nacional. Mas de qualquer maneira, essas novas formas de cidadania têm se mostrado de alguma maneira desnacionalizada (BOSNIAK, 2000).

Cernadas, 2013, diz que o debate atual de imigrantes como pessoas dotadas de direitos é central. O autor concorda com Ferrajoli quando diz:

“Decoupling them [rights] from citizenship means recognizing their supra-statal character – in the two- fold sense of a double constitutional and international guarantee- and therefore enforcing them not only within a state, but outside of and against it as well, putting an end to the great apartheid that excludes a large part of the human race from enjoining them, in contradiction of their declared universality” (CERNADES, 2013 *apud* FERRAJOLI, 1999, p. 177)

Cunha, 2013, ao ler Soysal (2001-2004) diz que o trabalho da autora:

“explica que a cidadania pós nacional assenta-se em três principais pilares. O primeiro deles refere-se à sua desterritorialização, ou seja, a possibilidade de exercício da cidadania por parte do indivíduo para além das fronteiras nacionais de seu Estado de origem. O segundo, à multiplicidade de pertencimentos, ou seja, à possibilidade de o indivíduo pertencer simultaneamente a diversos grupos, estabelecendo-se uma separação fluída entre eles. Por fim, Soysal salienta que a cidadania pós-nacional diferencia-se do modelo estatal quando às suas bases e formas de legitimação do pertencimento à determinada comunidade. Assim a cidadania passa a ser definida e legitimada a partir de “ideologias globais de direitos humanos”.”. (CUNHA, 2013, p.57-58).

Bosniak, 2000, ordenou algumas maneiras de se ver a cidadania (entre elas a cidadania como direitos e a cidadania como atividade política) e explicou como ela poderia ser desnacionalizada em cada uma dessas formas de se entender a cidadania.

No aspecto de cidadania como direitos, a autora Linda Bosniak aponta para o fato de que na teoria sócio-política do século XX a cidadania tem sido fortemente conectada com o exercício de alguns direitos. A provocação que dá início à discussão de desnacionalização é colocada pelas palavras da autora: “And where rights define citizenship, the theory requires an account of what sort of institutional entity the individual's rights claims are to be directed against and what sort of entity is to guarantee those rights”. A resposta mais evidente seria que o Estado nacional é o agente responsável para garantir esses direitos (BOSNIAK, 2000, p. 463; 466).

Porém, por mais que os Estados ainda sejam algumas das maiores fontes garantidoras de direitos, depois da segunda guerra mundial, os Estados deixaram de ser o único manancial de garantias de direitos, começando a dividir essa função com o regime de direitos humanos internacional. A comunidade internacional no geral está fazendo esforços na criação de tratados com o objetivo de garantir direitos aos indivíduos. Essa nova fonte de direitos aponta para um organismo garantidor de direitos que ultrapassa as fronteiras do Estado-nação (BOSNIAK, 2000, p. 466-467).

A cidadania como participação política vem de uma concepção clássica grega onde o homem era visto essencialmente como político. Como coloca Bener na definição de uma cidadania ideal que significaria: "active membership in a political community where the very fact of such membership empowers those included in it to contribute to the shaping of a shared collective destiny." (BOSNIAK, 2000, p 472 apud BENER, 1992). E por mais que o autor não especifique a limitação territorial, a autora Bosniak aponta que os termos "comunidade política" e "Estado" são facilmente intercambiáveis nesse tipo de interpretação (BOSNIAK, 2000, p. 473).

Porém, como consequência da crescente globalização aumentam-se as formas de se engajar politicamente e agir como ativista político rompendo barreiras nacionais, como é a situação de diversas ONG e outras organizações transfronteiriças que lidam com temas como: direitos das mulheres e igualdade de gênero, trabalho escravo e meio ambiente (BOSNIAK, 2000, p. 473).

Por mais que aqui tenha-se apresentado um modelo de cidadania além do Estado-nação e que o proposto inicialmente foi um modelo de cidadania dentro do território, a exposição da cidadania pós-nacional é interessante para desenvolver uma visão de cidadania que quebra a tradicional conexão entre cidadania e nacionalidade.

Por mais que os direitos humanos sejam de caráter universal e que não possam ser concedidos por um Estado porque eles são em seu íntimo direitos inerentes a natureza humana, as críticas a cidadania pós-nacional são de que esses direitos ainda necessitam de uma estrutura estatal para assegurá-los. Então o Estado continua sendo o maior garantidor de direitos e a nacionalidade permanece como um elemento importante para a inserção de alguém em uma comunidade política.

Como o autor Emerson Ramos, 2014, apontou da análise que fez da filósofa alemã, "A conclusão a que Hannah Arendt chegou, assim, foi que a eficácia dos Direitos Humanos

depende dos mecanismos presentes no interior de um Estado para garanti-los.” (Ramos, 2014, P.7).



## Direitos políticos

Simon, 2008, oferece uma definição do que seriam os direitos políticos, segue em suas próprias palavras:

“Os direitos políticos dizem respeito, sobretudo, à participação do indivíduo na vida social e, especialmente, na gestão do Estado. São direitos, portanto, relacionados ao espaço que cada Ordem Política e Jurídica determinada concede a uma pessoa, para que ela participe da composição dos organismos de poder estatal e da formação da opinião pública.” (SIMON, 2008, p. 2)

Outro que também se arriscou a delimitar o que seriam os direitos políticos foi Bobbio, 1998, que diz:

“Os direitos políticos (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais) estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa, uma participação dos cidadãos na determinação dos objetivos políticos do Estado.” (BOBBIO, 1998).

Conjuntamente com essas breves definições, parece interessante também entender quando, historicamente, que começou a surgir esse tipo de demanda na sociedade. Para Marshall, 1967, pode-se notar a luta pelos direitos políticos na formação histórica-política das sociedades modernas industriais. Marshall divide essa formação em três períodos, o primeiro, por volta do século XVIII, seria caracterizado pela luta pelos direitos civis - que seria liberdade de expressão e de pensamento. O segundo período, por volta do século XIX seria marcado pela luta pelos direitos políticos – liberdade de associação, organização e sufrágio. O último período é caracterizado pelo início das democracias, marcado pelas lutas pelos direitos sociais e econômicos.

Porém quando os direitos políticos nasceram, eles eram exclusivos a uma pequena parcela privilegiada da sociedade, geralmente a uma classe de aristocratas. Isso só foi mudar com as revoluções burguesas e o nascimento do entendimento de que todos os cidadãos nasciam

iguais, como aparece na carta ‘Déclaration des droits de l'homme et du citoyen’<sup>1</sup> (BOBBIO, 1998).

O direito político mais lembrado popularmente é o direito ao voto, porém, existem outros, alguns deles são, direito de votar anonimamente em eleições justas, direito a eleições justas, direito de se manifestar politicamente, direito de aderir a algum grupo político, como por exemplo em um sindicato ou associação, e direito de criação de algum grupo com finalidade política.

Apesar de todos os direitos políticos serem de grande relevância, o foco deste trabalho é a obtenção de direito de voto para imigrantes. Pois o imigrante em terras estrangeiras sofre com a falta de seu estado nacional e a capacidade que teria de se envolver politicamente, salvo, obviamente, nos países que negam os direitos políticos a sua população como um todo, como no caso de países que estão passando por regimes totalitários.

Então é negado ao estrangeiro os direitos políticos que fazem parte dos direitos humanos. Ao se negar os direitos políticos aos estrangeiros é revelada uma lógica exclusivista cruel das sociedades modernas, como Hannah Arendt aponta: “Os direitos do Homem, supostamente inalienáveis, mostraram-se inexecutáveis – mesmo nos países cujas constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano” (ARENDR, 1989).

### 3.1. Direitos políticos e Direito Internacional

O direito internacional já se manifestou diversas vezes sobre a questão dos direitos políticos, o foco, porém, será no que foi aferido em documentos e nas conclusões chegadas pela comunidade internacional como um todo e em nível regional, nas conclusões chegadas no continente americano.

O Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (PIDCP) foi ratificado pela assembleia geral da ONU no ano de 1966. Esse pacto desde o início estabelece preceitos de igualdade entre as pessoas que estão sob a jurisdição de algum Estado, como mostra o artigo 2º, parágrafo primeiro:

---

<sup>1</sup> Essa carta ‘Déclaration des droits de l'homme et du citoyen’ foi votada pela assembleia nacional francesa no ano de 1789.

“Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.”

Porém ao se falar especificamente de direitos políticos, o termo utilizado muda de ‘todos indivíduos, sem discriminação de qualquer tipo’ para ‘todos cidadãos’ como aparece no artigo 25, segue na íntegra:

“Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;
- (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.”.

Na Convenção Europeia de Direitos Humanos, que entrou em vigor no ano de 1953, também se colocam prerrogativas para que os direitos políticos possam ser vetados aos estrangeiros, como aparece no artigo 16:

“Restrictions on political activity of aliens: Nothing in Articles 10 [Freedom of expression], 11 [Freedom of assembly and association] and 14 [Prohibition of discrimination] shall be regarded as preventing the High Contracting Parties from imposing restrictions on the political activity of aliens.”

Já em um nível mais local, no continente americano, o artigo 23 da Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que entrou em vigor no ano de 1978, aparece de maneira similar ao Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, como aparece abaixo:

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

A democracia teve um papel de destaque na Organização dos Estados Americanos (OEA) e na própria criação da Corte Interamericana de Derechos Humanos (VIA, 2011, P. 22). Como coloca Via, “la carta de la OEA declara em su preámbulo que la democracia participativa “es condición indispensable para la estabilidad, paz y el desarrollo de la región”” e también “en palabras de la Corte Interamericana de “[I]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte” (OC 6/86 Corte IDH 1986<sup>a</sup>, 9, párr. 34)”.

Em 2001, dentro desse contexto de defesa da democracia no continente Americano, foi proclamada a Carta Democrática Interamericana. Essa carta foi criada com o objetivo de defender e assegurar a democracia representativa assim como criar mecanismos para que ela seja assegurada.

A Comissão Interamericana de Derechos Humanos assinalou que existe uma “[...] Relación directa entre el ejercicio de los derechos políticos así definidos y el concepto de democracia representativa como forma de organización del Estado, lo cual a su vez supone la vigencia de otros derechos humanos fundamentales” (Informe 1/90 CIDH 1990b, párr. 41).

Conjuntamente com essas declarações de respeito à democracia, existem também as declarações que falam sobre a igualdade e princípios de não discriminação que os Estados membros se comprometeram a respeitar. Como mostra o artigo 1.1 da Convenção Americana de Derechos Humanos em que os Estados se comprometem a respeitar

“los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Porém a mesma Convenção impõe limites na regulamentação dos direitos políticos no artigo 23, parágrafo 2 que segue:

“La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”.

Essas limitações segundo a corte interamericana de direitos humanos “tiene como propósito único evitar la posibilidad de discriminación contra individuos en el ejercicio de sus derechos políticos” (Corte IDH 2008b, 45, párr. 155).

Pode-se perceber como os dois tratados, ao mesmo tempo que se comprometem a tratar todos, sob sua jurisdição igualmente, também colocam limitações quando está se falando especificamente de direitos políticos e ainda justifica as limitações dizendo que ao limitar os direitos estaria evitando a discriminação contra os indivíduos.

O direito Internacional, como pôde se perceber, não pode impedir que os países construam suas leis e tenham altos níveis de discricionarietà no modo em que vão responder a situações. Por isso em nível doméstico, os governos com frequência acham maneiras de delimitar fronteiras territoriais e ou de nacionalidade para decidir quem estaria apto a ter direitos assegurados (SAYAD, 2008).

## História da migração no Brasil

O Brasil segundo Requião, 2015, se constituiu historicamente como um país de recepção de migrantes. Não só a população, como também a cultura brasileira, foram sendo construídas com a presença de diversas nacionalidades.

A chegada de imigrantes começou conjuntamente com o ‘descobrimento do Brasil’ em 1500. Num primeiro momento, durante os séculos XVI - XIX o Brasil foi palco de migração intensa com objetivos principalmente agrícolas, mas também exploratórios, ouro, madeira e produtos tropicais (MASSEY et al, 2009 apud REQUIÃO, 2015).

Nesta época o fluxo migratório era composto principalmente de pessoas envolvidas com o processo de produção agrícola, como demonstra Baeninger: “Os portugueses foram os primeiros que chegaram. Por volta de 1550, com a necessidade de braços para a lavoura canavieira, iniciou-se o tráfico de escravos africanos (estima-se que cerca de 3 milhões de africanos entraram no País de 1550 a 1850).” (BAENINGER, 2003).

Depois desse primeiro momento é possível apontar, segundo Patarra e Baeninger, 1995, três grandes ondas de migração para o Brasil. A primeira seria por causa da implantação da lavoura de café durante os anos de 1880 a 1903, a segunda seria um resultado da primeira guerra mundial, durante os anos que se seguem ao fim da guerra, com a chegada de pessoas majoritariamente do continente europeu e finalmente a terceira onda se deu entre os anos de 1930 e 1953.

Baeninger, 2003, especifica esses fluxos migratórios dessa maneira:

“na primeira onda de imigração estrangeira (de 1880 a 1903) entraram 1,9 milhão de europeus, principalmente italianos, seguidos de portugueses, espanhóis, alemães (Levy, 1974), na segunda onda (de 1904 a 1930) entraram outros 2,1 milhões, destacando-se que essa etapa – em particular no pós Primeira Guerra Mundial – além dos italianos, nota-se a presença de poloneses, russos e romenos. A terceira onda de imigrantes estrangeiros (1930-1953) foi marcada por volumes bastante inferiores de entradas, com a chegada dos japoneses entre 1932 a 1935 e das novas imigrações espanholas, gregas e sírio-libanesas entre 1953-1960 (imigrações dirigidas em parte ao setor industrial)” (BAENINGER, 2003).

A diminuição da imigração para o território brasileiro pode ser percebida durante o decorrer dos anos do século XX, como pode ser notado pelos dados da tabela 1, que segue.

**Tabela 1 - População Estrangeira e População Total Brasil – 1900-2010**

Ano	População Estrangeira (A)	População Brasileira (B)	Proporção de Estrangeiros (A/B)
1900	1.074.511	16.364.923	6,16%
1920	1.565.961	29.069.644	5,11%
1940	1.406.342	39.752.213	3,42%
1950	1.214.184	50.730.213	2,34%
1970	1.229.128	91.909.909	1,32%
1980	912.842	118.089.858	0,77%
1991	767.781	146.825.475	0,52%
2000	651.226	169.799.170	0,38%
2010	592.570	190.732.694	0,31%

Fonte: Dados dos Censos Demográficos de 1900 a 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

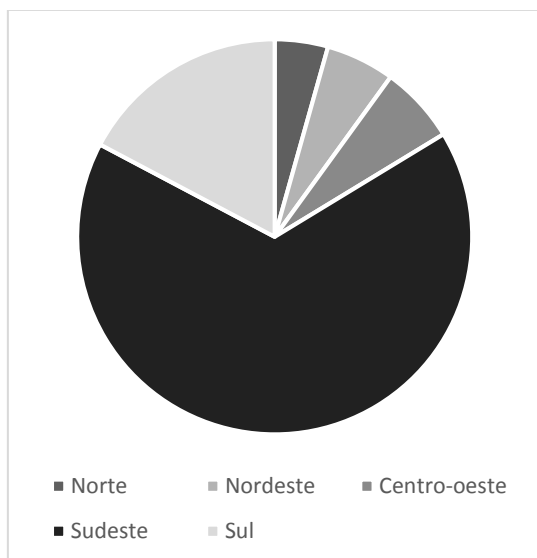
Essa tendência, de diminuição do saldo migratório foi se apresentando até que nos anos 1980 o saldo migratório brasileiro finalmente ficou negativo. Ou seja, o país contrariou seu pressuposto histórico de ser um país receptor de imigrantes e começou a ter uma população maior emigrando, nacionais saindo do país, do que imigrando, estrangeiros entrando no território (CAMPOS, 2011).

Mesmo assim a quantidade de imigrantes em 2010 ainda era uma quantidade considerável, atualmente, porém a quantidade deve ter aumentando um pouco, principalmente o número de refugiados, como resultado da instabilidade política, econômica e dos conflitos internacionais nos países vizinhos.

Com relação a integração econômica dessa população, imigrantes, no Brasil, Bógus e Fabiano, 2015 apontam que

“Na primeira metade da presente década, o mercado de trabalho absorveu estes trabalhadores, de acordo com seus perfis profissionais, tanto nas atividades altamente qualificadas, quanto naquelas que exigem pouca qualificação. Dada a situação de crise que afetou o país em período mais recente, é de supor que essa inserção no mercado de trabalho formal tenda a diminuir, a exemplo do que vem ocorrendo com os trabalhadores nacionais.”

**Tabela 2 - Distribuição da População imigrante por região no Brasil em 2010**



Região	Porcentagem
Norte	4,36%
Nordeste	5,63%
Centro-oeste	6,32%
Sudeste	66,43%
Sul	17,26%

Fonte: REQUIÃO, 2015 baseado nos dados do IBGE do censo demográfico de 2010

Como pode ser notado na tabela 2, a maioria dos imigrantes que chegam no Brasil se concentram na região Sudeste por mais que a concentração de imigrantes na região sul tenha crescido nos últimos anos (REQUIÃO, 2015). São Paulo é hoje o estado brasileiro com maior concentração de imigrantes, o que se dá por ser o estado com maior economia o que atrai pessoas em busca de oportunidades de trabalho, que é o caso da maioria dos imigrantes.

Pela região Sudeste ser a que contém a maior concentração de imigrantes explica-se também o porquê dos deputados da região concentrarem 80% (8 num total de 10) das PECs que propõe mudança na constituição brasileira para incluir os imigrantes em algum nível (seja local ou nacional) de eleições, pois, seria a região mais influenciada pelos votos desse grupo populacional. Interessante apontar que as outras duas PECs foram propostas por deputados da região sul, segunda região que recebe mais população imigrante.



## História do desenvolvimento na noção de cidadania e direitos políticos no Brasil.

Por mais que já tenha discutido a trajetória da cidadania de modo geral e já tenha-se levantado o direito político a nível internacional, o presente trabalho vai abordar esses assuntos também a nível nacional, para que fosse exposta a trajetória dessas questões no Brasil já que o modo como a discussão sobre esses temas se construiu no país difere do modo como essa discussão se deu nos grandes centros.

Outra decisão metodológica foi a de separar a constituição de 1988 do breve apanhado histórico que será discutido mais a diante, pois a carta de 1988 traz diversas inovações e garantias que merecem mais atenção.

### 5.1. Direitos políticos e Cidadania no Brasil

Durante o império, de 1500 a 1822, não existiu muitas experiências democráticas em solo brasileiro. As poucas eleições que aconteciam eram a nível local ou municipal. A primeira eleição a nível nacional foi no ano de 1821.

Com a proclamação da república em 1822 decidiu-se criar uma constituição. A constituição foi então outorgada em 1824 e durante a vigência dessa constituição o direito de voto era muito restrito. Mulheres e escravos não podiam votar, o voto era censitário ou seja, para votar, o homem tinha que comprovar determinada renda e para ser eleito o homem teria de comprovar uma renda ainda maior, e por fim o voto ainda era indireto para escolha de deputados e senadores (SIMON, 2008, p.2).

“O resultado era que, em todo esse período, o eleitorado brasileiro não alcançava mísero 1% da população [...] Somente no final do Império foram revogados o voto indireto e o voto censitário. Entretanto, foi instituída, na mesma oportunidade, a proibição de voto ao analfabeto.” (SIMON, 2008, p.2).

Com a queda do período monárquico e o início do período republicano foi criada outra constituição, a de 1891. Este documento foi baseado na constituição norte americana.

Esta constituição trouxe diferenças como o voto masculino e não secreto, mas não foi capaz de garantir o direito de voto para as mulheres e analfabetos. O resultado disso é que a maioria da população continuou sendo excluída do processo decisório (SIMON, 2008). Porém, um fato curioso é que a Constituição de 1891 não fez a diferenciação entre a capacidade política da pessoa de sua nacionalidade, erro que foi evitado nas constituições que a seguiram (DORELLA, 1997).

Ainda no período republicano em 1932 foi criado o primeiro código eleitoral brasileiro, como resultado da Revolução de 1930. Alguns diferenciais foram trazidos pelo código eleitoral, esses foram a implantação do voto secreto, apesar de obrigatório, voto para mulheres e a adesão ao sistema proporcional de votação.<sup>2</sup>

Porém, com o regime ditatorial do Estado Novo que se instalou entre os anos de 1937 e 1945 ocorreram diversos retrocessos, incluindo a revogação do primeiro código eleitoral, a abolição de partidos políticos e o estabelecimento de eleições indiretas.

No ano de 1945, o então ‘presidente’ Getúlio Vargas, perdeu seu cargo político e foi instalado um novo código eleitoral, por meio do decreto nº 7586. Este novo código trouxe novidades como a diminuição da idade mínima para votar de 21 para 18 anos e a obrigatoriedade de um candidato estar vinculado a algum partido político para poder concorrer nas eleições.

Entre 1945 e 1964 não ocorreram mudanças significativas nos direitos políticos dos brasileiros. Entretanto, os retrocessos foram múltiplos quando se instalou a ditadura militar, um governo claramente autoritário e conseqüentemente avesso a direitos cívicos e políticos em geral. “Com o regime autoritário, vieram as cassações de direitos políticos, a extinção dos partidos, o exílio das lideranças, a repressão aos sindicatos, partidos e outras organizações sociais, o cerceamento, enfim, do exercício dos direitos políticos em todos os seus aspectos.” (SIMON, 2008, p. 3).

O processo de transição democrática foi longo, se estendendo por cerca de 10 anos, processo esse que só foi acabar mesmo com a promulgação da constituição de 1988, que ficou popularmente conhecida como a constituição cidadã.

Quanto a cidadania no Brasil, existem visões idealistas e críticas do que seria essa cidadania em território brasileiro, por exemplo, Macedo, 2014, fala que no Brasil:

---

"Primeiro Código Eleitoral do Brasil completa 81 anos". Tribunal Superior Eleitoral. 2013. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2013/Fevereiro/primeiro-codigo-eleitoral-do-brasil-completa-81-anos>>. Data de acesso: 02 maio 2018.

“o exercício da cidadania (e também da Democracia) nos dia de hoje consiste exatamente na possibilidade da sociedade se mobilizar livremente e demonstrar no espaço público seu inconformismo com a aprovação de leis ou decisões administrativas que tolham direitos ou imponham obrigações consideradas injustas e, por consequência, influenciar na decisão política de seus representantes no Parlamento (Congresso Nacional) e dos demais poderes.”. (MACEDO, 2014).

Já Marshall, 1967, diz que a cidadania política nas sociedades modernas e contemporâneas é caracterizada pela participação do povo nas decisões que afetam o Estado. Porém Marshall, como já foi dito anteriormente sugere que exista certo ordenamento histórico necessário para a garantia de direitos, primeiramente seriam os direitos civis, depois os políticos e por fim os sociais. O autor dava uma grande importância para a participação popular na garantia desses direitos dizendo que não era possível que direitos fossem garantidos à população sem uma luta popular.

Então, Carvalho, 1995, baseado no modelo Marshalliano de como a cidadania deve idealmente ser desenvolvida, nota alguns problemas na formação da cidadania brasileira, resgatando em sua análise política da sociedade duas anomalias na implantação da cidadania no Brasil. A primeira delas é que no Brasil existiria um descompasso entre os direitos legitimamente declarados e os direitos efetivamente desempenhados. Já a segunda consiste na inversão na ordem ‘natural’ de implantação de direitos. Um exemplo disso é o que apresenta o autor Saes, 2001, que aponta que a despeito de várias liberdades políticas terem sido garantidas no período ainda do Império, o país ainda negava direitos civis básicos a grande parte da população, que era escrava.

Para explicar essas anomalias, Carvalho, 1995, tem uma explicação histórica, explanando então que esses problemas ocorrerem por causa de uma existência já antiga de certa apatia política na população brasileira, de modo geral, que tem como consequência uma escassez de lutas por direitos nascentes da sociedade. Essa carência de lutas populares por direitos se explicaria segundo este autor por nossa herança ibérica, que traz consigo uma noção paternalista do conceito de Estado, em que, a população espera que favores sejam concedidos em forma de direitos da figura estatal, a população responderia ao que lhe é dado então, com gratidão.

Fazendo uma análise histórica da cidadania e direitos políticos no Brasil, Alves, 2005, aponta:

“A relação entre os direitos políticos – em sentido estrito - e o exercício da cidadania se processaram de forma ambígua, de tal sorte que, na história do Brasil não se pode afirmar que os momentos de maior exercício dos direitos políticos, mormente o direito de voto, coincidiram com os de maior desenvolvimento da cidadania.”(ALVES, 2005).

## 5.2. Constituição de 1988

É conhecido que a constituição de 1988 trouxe inovações para o cenário político brasileiro. Esta carta nasceu sob a sombra da Ditadura Militar e da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, de forma que tentou assegurar diversos direitos, que ou estavam sendo negados a população ou não estavam sendo entendidos como um dever do Estado de assegurá-los, como os sociais. Macedo, 2014, demonstra bem essa ideia, em suas próprias palavras:

“Cabe referendar, ademais, que além da Constituição brasileira de 1988 incorporar como um de seus fundamentos a Cidadania (art. 1º, inciso II), lhe deu contorno amplo(“*exempli gratia*”: art. 1º e seu “parágrafo único”; art. 5º, LXXVII[4]; art. 14; art. 205 e outros correlacionados), alinhado respectivamente com a Declaração Universal de 1948<sup>3</sup> e pela Conferência de Viena de 1993<sup>4</sup>, voltadas para o reconhecimento e defesa da dignidade da pessoa humana e na concretização de direitos fundamentais, notadamente de participação político-democrática” (MACEDO, 2014).

Segundo o autor José Alfonso da Silva, 2008, a Constituição de 1988 leva em si o fato da cidadania ter se tornado um conceito da moda no momento político em que vivemos. A cidadania atual, nas palavras deste autor: “É aquela que decorre da ideia de Constituição dirigente, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constituiu um sistema de previsão de direitos sociais, mais ou menos eficazes” (DA SILVA, 2008).

A constituição de 1988 foi inovadora em vários sentidos como mostra Simon, 2008:

---

<sup>3</sup> DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, Adotada e proclamada pela Resolução 217-A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.

<sup>4</sup> CONFERENCIA MUNDIAL DE DIREITOS HUMANOS, Assembléia Geral das Nações Unidas, Viena, 14 a 25 de junho de 1993.

“A ordem constitucional inaugurada em 5 de outubro de 1988 estabeleceu um patamar de direitos políticos até então absolutamente inédito. Hoje, os brasileiros dispõem não apenas do direito a votar nos seus dirigentes, como lhes é também assegurada a participação política em mecanismos decisórios típicos da democracia direta, como o plebiscito e o referendo. Além disso, a Carta democrática contempla a possibilidade de iniciativa popular de proposição legislativa, pela qual os cidadãos podem propor ao Congresso Nacional projeto de lei sobre diversos temas, inclusive quanto ao processo político.” (SIMON, 2008, p. 4).

Outro ponto inovador dessa constituição foi o de possibilitar o voto para os analfabetos, o que aumentou o caráter democrático do país.

Como já foi dito anteriormente, a cidadania, quando colocada numa perspectiva da nacionalidade, geralmente pratica bastante a exclusão. Então apesar da constituição de 1988 ter sido considerada uma constituição cidadã, garantindo em seu texto diversos direitos humanos, ela exclui os estrangeiros de alguns direitos políticos.

A constituição assegura alguns direitos políticos de manifestação e associação na parte “Dos direitos e deveres individuais e coletivos”:

“artigo 5º [...]

XVI–todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

XVII–é plena a liberdade de associação para fins lícitos, vedada a de caráter paramilitar;

XVIII–a criação de associações e, na forma da lei, a de cooperativas independem de autorização, sendo vedada a interferência estatal em seu funcionamento;

XIX–as associações só poderão ser compulsoriamente dissolvidas ou ter suas atividades suspensas por decisão judicial, exigindo-se, no primeiro caso, o trânsito em julgado;

XX–ninguém poderá ser compelido a associar-se ou a permanecer associado;

XXI–as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;”

Porém na parte de direitos políticos eleitorais da carta, não só o direito eleitoral ativo é negado aos estrangeiros, mas também o direito eleitoral passivo, o de ser votado, como mostra o artigo 14 da constituição que diz:

“§ 2o Não podem alistar-se como eleitores **os estrangeiros** e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.

§ 3o São condições de elegibilidade, na forma da lei:

I—a nacionalidade brasileira;”

## Proposta de extensão do direito de voto para imigrantes no Brasil

Neste capítulo será explorada a ideia de extensão do direito de voto para estrangeiros no Brasil, para isso serão sublinhados brevemente os motivos para pôr e para não pôr em prática essa ideia, como também falar-se-á sobre o que está acontecendo no cenário político brasileiro para que esses direitos sejam estendidos a imigrantes.

É importante apontar que a ideia de estender o direito de voto para imigrantes em território brasileiro não é uma ideia inovadora no mundo, tampouco seria inovador em território Americano, pois já existem alguns países em território sul-americano que garantem o direito de voto para imigrantes no seu território nacional, para citar alguns: Chile, Uruguai, Paraguai e Colômbia.

Apesar de não ser inovadora esta ideia, para que fosse concretizada teria que ser feita uma mudança na constituição brasileira, algo de relativa dificuldade, mesmo assim já existem algumas propostas que sugerem essa mudança constitucional, assunto que será abordado mais adiante neste capítulo.

### 6.1. Justificativas para não estender direito de voto aos imigrantes

Existem algumas justificativas para que a privação seja feita aos estrangeiros de ter direitos políticos, tais como direito ao voto. Essas justificativas variam de que o voto deles representa uma possível ameaça à segurança nacional até a de que seus votos seriam uma ameaça à soberania nacional.

Quanto a questão da soberania nacional, Ruma Mandal (consultor do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR), disse que reconhecer “direitos políticos a refugiados é problemático em razão de essa prática poder ser percebida como uma ameaça à coesão nacional ou às relações entre os Estados envolvidos” (CUNHA, 2013, p.81 apud MANDAL, 2003).

E por mais que saiba que refugiados não possam ser considerados imigrantes no sentido comum da palavra, pois são um grupo que está fugindo de perseguições por causa de raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social ou de severas violações dos direitos

humanos, eles ainda chegam como estrangeiros no país de destino e são tratados como estrangeiros pela população.<sup>5</sup>

Mas percebe-se que existe o pensamento de que essas pessoas estrangeiras são naturalmente uma ameaça para a sociedade. A sociedade então aparece como um agente que deve ser protegido dessa intimidadora massa de imigrantes. Esse entendimento presume uma visão etnocêntrica de que os cidadãos nacionais são um grupo homogêneo que deve ser protegido dos diferentes (CUNHA, 2013, p.82).

Para Andrés (2006-2007), existem dois motivos contrários ao reconhecimento de direitos ao voto para estrangeiros, primeiramente a ameaça a soberania estatal e o segundo é a nacionalidade.

A soberania estatal é ainda hoje um dos alicerces da organização do sistema político seja doméstico, seja internacional. Neste entendimento, o direito de voto (sufrágio) é um símbolo da soberania do povo, como nação, representando assim, um exemplo legítimo da dominação do Estado pela população (ANDRÈS, 2006-2007). “Reconhecer o direito de voto a estrangeiros põe por terra a soberania do *Volk*, ..., e, ao equalizar estrangeiros e nacionais, fere a homogeneidade do povo e mina o valor da nacionalidade” (CUNHA, 2013, p.82).

Para Andrès, ao impedir que estrangeiros tenham acesso ao sufrágio é revelado uma lógica dupla do Estado, a primeira de dominação, traduzida pela ‘fidelidade ao soberano’, e a segunda de fechamento que é assinalada pela supressão dos estrangeiros na vida política (ANDRÈS, 2006-2007).

Cunha, 2013, em sua leitura de Hervè Andrès, 2007, diz:

“O mesmo autor considera o reconhecimento do voto para estrangeiros como um nó de contradições entre, de um lado, a democracia, e, de outro, a soberania estatal. A exclusão de estrangeiros das eleições dos Estados em que residem premia a lógica da nacionalidade e da soberania, como elemento definidor do corpo político, ou da “comunidade política”, sobre o

---

<sup>5</sup> De acordo com a Convenção de Genebra de 1951 que fala sobre o status de refugiados, e o Protocolo de Nova York de 1967, a definição de refugiados segundo a Convenção de 1951, no seu artigo 1º A, é: pode ser reconhecido como refugiado indivíduo que, por um fundado temor de perseguição por motivos raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade, encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. A declaração de Cartagena em 1984, no seu artigo 3º, ampliou o conceito, passando então a aceitar pessoas que saíram de seus países de origem porque suas vidas, segurança e liberdade tenham sido ameaçados por violências generalizadas, que podem ser, conflitos internos ou agressão estrangeira que tenham causado uma grave e generalizada violação de direitos humanos.



qual o Estado se estrutura e para o qual presta contas” (CUNHA, 2013 apud ANDRÈS, 2007)

Quando se reconhece direitos, que até então eram exclusividade de cidadãos para estrangeiros, rompe-se com a lógica estatalista e nacionalista (que aparece na tomada de poder do Estado pela Nação, que falei no capítulo 2). Tem-se por consequência então, o reconhecimento que acima dos Estados estão os direitos individuais das pessoas (CUNHA, 2013).

Outra justificativa para não reconhecer o direito de voto aos estrangeiros está na justificativa da ameaça a segurança nacional. Este argumento é primeiramente criado do preconceito da população que naturalmente tem medo do que lhe é estranho/diferente. A população tem medo de que os estrangeiros influenciem de maneira negativa a política nacional, expressando interesses conflitantes com o da população.

Andrès, 2007, sobre essa suposta intromissão negativa dos estrangeiros na política nacional, diz que é de certa forma irracional esperar que um estrangeiro tenha os mesmos interesses do governo de seu país de origem.

Cunha, 2013, tem dois argumentos para demonstrar a falha no argumento de ameaça a segurança nacional. O primeiro diz respeito ao fato de que manifestações ou vontades antagônicas aos interesses do Estado não serem prerrogativa de estrangeiros, ou seja, os próprios indivíduos nacionais, com frequência, defendem pautas contrastantes aos pilares estatais, pautas que desafiam valores e regras defendidas pela maioria da população.

Em outras palavras:

“a “comunidade política” de um Estado nacional não é homogênea. Ainda que se limite a capacidade eleitoral ativa aos cidadãos nacionais, esses cidadãos, a despeito de ostentarem todos o mesmo vínculo de nacionalidade, possuem valores, convicções e ideologias diversas, que podem, inclusive conflitarem com aqueles ostentados pela maioria dos integrantes da sociedade local.” (CUNHA, 2013, p.85).

Já o segundo argumento é sobre um dos próprios princípios do exercício do voto, que é ser um exercício silencioso de liberdade de expressão, pensamento e opinião política. Exercício esse que é institucionalizado e faz parte da qualidade democrática do Estado brasileiro.

## 6.2. Justificativa para estender o direito de voto aos imigrantes

Será apresentado dois motivos principais para que o Estado brasileiro conceda o direito ao voto aos estrangeiros. O primeiro é que essa extensão é uma tendência internacional da região, América do Sul, e o segundo é a questão da integração.

No capítulo 2, explorei um pouco a conexão entre cidadania e nacionalidade e como essa conexão está sendo desafiada com noções como a da cidadania pós-nacional. Na atualidade, essa conexão está sendo desafiada por diversos países que concederam o direito de voto a estrangeiros em seus territórios nacionais.

Na América do Sul como aponta Cernadas, 2013, em suas próprias palavras:

“The increasingly progressive South American posture on immigration policy has characterized the region in recent years. This position not only challenges the prevailing tendencies of other regions, but also seeks to reverse its own past, that contained incredibly restrictive, exclusionary, and often repressive immigration laws” (CERNADAS, 2013, p. 8).

Andrès, 2006-2007, aponta para o fato de que, na América do Sul, diversos países asseguram o direito a voto dos estrangeiros em suas constituições federais, como são os casos de Bolívia (Constituição de 1994):

“Artículo 27 parr. 2- Las extranjeras y los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales, conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.”;

Chile (Constituição do ano de 1980, aprovada por plebiscito):

“Artículo 14. Los extranjeros avecindados en Chile por más de cinco años, y que cumplan con los requisitos señalados en el inciso primero del artículo 13, podrán ejercer el derecho de sufragio en los casos y formas que determine la ley”;

Colômbia (Constituição de 1991):

“Artículo 100. [...] Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo

las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley. Los derechos políticos se reservan a los nacionales, pero la ley podrá conceder a los extranjeros residentes en Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal o distrital.”;

#### Guiana (Constituição de 1980):

“59. Subject to the provisions of article 159, every person may vote at an election if he is of the age of eighteen years or upwards and is either a citizen of Guyana or a Commonwealth citizen domiciled and resident in Guyana.”;

#### Paraguay (Constituição de 1992):

“Artículo 120 - DE LOS ELECTORES: Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. [...] Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales.”;

#### Uruguai (Constituição de 1967):

“**Artículo 78.** Tienen derecho al sufragio, sin necesidad de obtener previamente ciudadanía legal, los hombres y las mujeres extranjeros, de buena conducta, con familia constituida en la República, que poseyendo algún capital en giro o propiedad en el país, o profesando alguna ciencia, arte o industria, tengan residencia habitual de quince años, por lo menos, en la República.”;

#### E Venezuela (Constituição de 1999):

“Artículo 64. [...] El voto para las elecciones municipales y parroquiales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en la ley, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.”.

Ou seja, o reconhecimento do direito de voto para os estrangeiros não é nenhuma ideia inovadora para o Brasil no continente Americano, pois por mais que esses países acima sejam aqueles que reconhecem esses direitos em suas constituições, existe outro país que reconhece

esses direitos em outros dispositivos legais, como é o caso do Peru, que pode ser percebido na Tabela 3. Percebe-se uma tendência hoje, na região da América do Sul, que países dêem algum direito de voto aos indivíduos imigrantes que estejam em seu território.

Para corroborar que existe uma tendência para extensão dos direitos, pode-se apontar também, na tabela 3, que dos 12 países listados abaixo, somente 2 países não abrem suas eleições em algum nível para estrangeiros, ainda que sejam estrangeiros específicos de certas nacionalidades. Se torna possível dizer então que apesar do direito internacional ser omissivo quanto às diretrizes para serem aplicados direitos políticos para estrangeiros nos países, estes estão reconhecendo esses direitos.

**Tabela 3 – Direito de voto nos países da América do Sul**

	F	C	T	D	R	L	N
Argentina			X	1854	2-5 anos	X	
Bolívia			X	1994	2 anos	X	
Brasil		Portugal		1981	3 anos	X	X
Chile			X	1925	5 anos	X	X
Colômbia			X	1991	5 anos	X	
Equador	X						
Guiana		Commonwealth		1970	0	X	X
Paraguai			X	1967	0	X	
Peru			X		2 anos	X	
Suriname	X						
Uruguai			X	1967	15 anos	X	X
Venezuela			X	1961	10 anos	X	X
Total	2	2	8			10	5

Fonte: Andrès, Hervè 2006-2007

Legenda da tabela:

F: « Fechado », direito de voto reservado aos nacionais

C: Aberto para certos estrangeiros

T: Aberto para todos os estrangeiros

D: Data de instauração do direito de voto aos estrangeiros

R: Duração de residência exigida

L: Aberta para as eleições locais

I: Aberta para algumas eleições de nível intermediário

N: Aberto para todas as eleições

Quanto ao critério da integração do indivíduo estrangeiro a sociedade, os autores Ager e Strang, 2008, em seu estudo sobre integração na sociedade de migrantes e refugiados chegaram em alguns marcadores que definiriam se uma pessoa está integrada ou não no novo país em que está vivendo. Os marcadores são divididos em 4 grandes categorias (markers and means; conexões sociais; facilitadores; fundamentos). A primeira categoria engloba: emprego, moradia, educação e saúde; a segunda categoria compreende pontes, laços e links sociais; a terceira abrange linguagem/conhecimento cultural e segurança/estabilidade; e por último a quarta categoria fala sobre direitos e cidadania.

Todas as categorias são de grande importância na integração de uma pessoa em um novo país, mas o foco deste trabalho está na quarta categoria. Esta categoria segundo Ager e Strang, 2008, é a que cria mais confusões e desentendimentos, pois as definições de integração diferem de acordo com as noções de identidade de cada nação.

Ager e Strang (2008) perceberam em suas entrevistas com refugiados que este grupo populacional deseja ter os mesmos direitos tal qual a população local e como um grande número de refugiados apontou que o acesso igual a direitos afeta a maneira a qual a população nativa encara eles. É possível fazer comparações da população migrante com a população de refugiados. Claro que esse tipo de comparação deve ser feita delicadamente pois os dois grupos estão em situações completamente diferentes, mas é seguro afirmar que dentre esses dois grupos existe uma parcela que deseja a completa integração ao novo ambiente.

Cunha corrobora essa noção quando diz que:

“uma pessoa tolhida de parte constitutiva de sua individualidade política e, por conseguinte, da sua capacidade de atuar como agente político de transformação na sociedade em que se insere, nunca poderá se ver totalmente integrado a ela. O direito de voto constitui dimensão nuclear da autoafirmação do indivíduo como agente relevante de transformação na comunidade local, sem o qual sua integração restará sempre parcial” (CUNHA, 2013, p. 78).

É importante apontar, porém, que esse critério da integração é criticado por Andrès, 2006-2007, pois o autor diz que a integração não é uma consequência do direito ao voto e sim que a integração é uma condição para a extensão do sufrágio.

### 6.3. Propostas de Emendas à Constituição

É interessante assinalar que, apesar de hoje os estrangeiros não possuírem direitos eleitorais no Brasil, existiram e existem várias propostas de emendas constitucionais que propõem o direito ao voto a estrangeiros no Brasil. Pouco depois da criação da constituição de 1988, já em 1991, começaram as propostas sugerindo uma mudança no texto constitucional que desse direitos de voto aos estrangeiros residentes no Brasil.

Dentre as Propostas de Emendas Constitucionais feitas, que foram dez, existem as que propõem o voto somente a nível local e as que propõem o voto a nível nacional. Existem ainda propostas que pretendem assegurar também aos estrangeiros a possibilidade de ser votado a nível local e a nível nacional.

As PEC existentes são: PEC nº29/1991, proposta por Victor Faccioni – PDS/RS (concedendo ao estrangeiro com mais de 05 anos de residência no município o direito de alistamento e voto nas eleições municipais, alterando o disposto no artigo 14 parágrafo primeiro e segundo da Constituição Federal de 1988); PEC nº72/1991, proposta por José Serra – PSDB/SP (estende ao estrangeiro que reside no país há mais de 05 anos o direito ao alistamento eleitoral e ao voto, mantendo sua inelegibilidade); PEC nº104/1995 proposta por Alvaro Valle – PL/RJ (garantindo aos estrangeiros domiciliados no Brasil há mais de cinco anos o direito de voto em eleições municipais, alterando a constituição federal de 1988); PEC nº560/1997, proposta por Fetter Júnior – PPB/RS (facultando aos estrangeiros residentes no país há, no mínimo, cinco anos ininterruptos, e que saibam se expressar no idioma nacional, o direito ao alistamento eleitoral e ao voto, alterando a constituição Federal de 1988); PEC nº371/2001, proposta por Marcos Cintra - PFL/SP (Autorizando os estrangeiros residentes no País a se alistarem como eleitores, mas com direito a voto somente nas eleições municipais; alterando a Constituição Federal de 1988); PEC nº401/2005, proposta por Orlando Fantazzini – PT/ SP (Garante o direito ao voto (sufrágio) ao cidadão estrangeiro legalmente naturalizado, residente no Brasil por mais de 5 (cinco) anos; altera a Constituição Federal de 1988.); PEC nº119/2011, proposta por Roberto Freire - PPS/SP (Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais.); PEC nº25/2012, proposta pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira - PSDB/SP com o apoio de outros senadores, entre eles: Senador Aécio Neves - PSDB/MG, Senadora Ana Amélia - PP/RS, Senador Anibal Diniz - PT/AC, Senador Antonio Carlos Valadares - PSB/SE e o Senador Armando Monteiro - PTB/PE (Altera o art. 5º da Constituição Federal para estender a todo estrangeiro os direitos

inerentes aos brasileiros. Altera os arts. 12 e 14 para conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.); PEC nº 347/2013, proposta por Carlos Zarattini – PT/SP (Permite que os estrangeiros residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores.); e PEC nº 386/2017, proposta por Renata Abreu – PODE/SP (Dá aos estrangeiros residentes legalmente no País a mais de cinco anos o direito de voto.).

A tabela 3 que segue ajuda a entender melhor essas PECs existentes, facilita a visualização de que não existe nenhuma PEC hoje que proponha o alistamento eleitoral passivo a nível nacional. É possível ver também que o debate sobre o reconhecimento desses direitos aos imigrantes evoluiu com o tempo na câmara dos deputados, pois as três primeiras PECs que falavam desse assunto foram negadas, as três que seguiram foram arquivadas e somente depois disso essa questão foi aceita melhor para o debate. Resultando que agora temos essas questões sendo discutidas duas vezes na câmara dos deputados, pois algumas propostas foram apensadas a outras.

**Tabela 3: PEC sobre o direito eleitoral de estrangeiros**

	DVNL	DVNN	DENL	DENN	ANOS	ARQ	NEG	DP
PEC nº29/1991	X				5 anos		X	
PEC nº72/1991		X			5 anos		X	
PEC nº104/1995	X				5 anos		X	
PEC nº560/1997		X			5 anos	X		
PEC nº371/2001	X				s/d	X		
PEC nº401/2005		X			5 anos	X		
PEC nº119/2011	X		X		5 e 10 anos			X
PEC nº25/2012	X		X		s/d			X
PEC nº 347/2013		X			4 anos			X
PEC nº 386/2017		X			5 anos			X
Totak	5	5	2			3	3	4

Legenda da tabela:

DVNL: Direito a votar a nível municipal/local;

DVNN: Direito a votar a nível nacional;

DENL: Direito a ser elegível a nível municipal/local;

DENN: Direito a ser elegível a nível nacional;

ARQ: PEC arquivada;  
NEG: PEC negada em alguma instância;  
DP: Pronto para deliberação no plenário

É possível perceber que a maioria das PECs (70% do total) vieram de Deputados Federais e senador do estado de São Paulo. A razão para isso provavelmente é porque este estado é o que mais abriga população imigrante, então estrategicamente é o estado em que os votos dos estrangeiros fariam maior diferença nas eleições locais.

Focarei mais nas PECs que estão prontas para deliberação do plenário, que são todas feitas a partir de 2011, totalizando quatro PECs, apresentá-las-ei com o critério de mais antiga pra mais recente.

A primeira dessas é a PEC nº119/2011, que é a única PEC que diferencia a quantidade de tempo em que um estrangeiro precisa estar residente no país para ter a capacidade de votar e para poder ser eleito, necessitando de 5 e 10 anos para cada um respectivamente. A justificativa<sup>6</sup> de 10 anos para a obtenção da capacidade eleitoral ativa se dá como estímulo a naturalização.

Roberto Freire usou como justificativa, nessa PEC, para extensão do direito ao voto, o fato de estrangeiros estarem pagando impostos e por isso seria justo que pudesse votar<sup>7</sup>. Outra justificativa utilizada é a história migratória brasileira, que durante muito tempo contou com a força de trabalho estrangeira para seu desenvolvimento. Essa PEC usa também como justificativa o exemplo internacional de diversos países que já estendem o direito de voto para estrangeiros, alguns países apontados são: Nova Zelândia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Venezuela e Chile.

A segunda PEC que explanarei brevemente é a de número nº25/2012. Esta é a única proposta sobre esse assunto que surgiu do senado. Ela adveio do gabinete do senador Aloysio Nunes Ferreira.

As justificativas<sup>8</sup> dadas pelo senador passam pelo artigo 5º para falar sobre os direitos inerentes à pessoa humana, o qual o direito ao voto faz parte. A PEC propõe modificar também

---

<sup>6</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 119/2011, redigida pelo deputado Roberto Freire e outros. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=947592&filename=PEC+119/2011](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=947592&filename=PEC+119/2011)>. Acesso em: 10 maio 2018

<sup>7</sup> Lógica utilizada pelos Estados Unidos na luta pela independência com o que ficou popularmente conhecido como “No taxation without representation”

<sup>8</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 25/2012, redigida pelo Gabinete do Senador Aloysio Nunes Ferreira. Disponível em: <<http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3042128&disposition=inline>>. Acesso em: 10 maio 2018



o artigo 12º, que trata do direito ao voto de portugueses no Brasil, para abrir espaço para a diplomacia desenvolver novos acordos bilaterais ou multilaterais que estendam a estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros (direito a votar em eleições municipais), principalmente se forem com países da nossa região ou países lusófonos.

Nesta proposta, os direitos políticos totais só seriam garantidos se fosse percebido um “maior comprometimento com a cidadania brasileira”, ou seja, só seriam adquiridos com a naturalização.

Na justificativa, o senador aponta que o fato de Estados-nações concederem direito somente a seus cidadãos nacionais advém da revolução francesa, porém, com o aumento da globalização e do fluxo transnacional de pessoas e culturas essa noção está sofrendo modificações.

O autor lembra também que

“o migrante, muitas vezes, não tem condições de exercer seus direitos políticos em seu Estado de origem. Tampouco tem o direito de participar da vida política no Estado em que escolheu viver. No entanto, cabe lembrar que o Estado que recebe os estrangeiros – incluindo o Brasil – não os isenta do cumprimento de uma série de deveres a que estão sujeitos seus cidadãos, a exemplo do pagamento de impostos.”

Utilizando a mesma lógica da PEC nº 119/2011.

Outro argumento utilizado é o de que diversos países nas últimas décadas estenderam o direito de voto para os estrangeiros e não há como negar que os estrangeiros contribuem bastante para o desenvolvimento econômico e cultural do Brasil. Sendo assim algumas mudanças deveriam ser feitas para integrar de melhor maneira o estrangeiro no nosso território.

Já a PEC nº 347/2013 coloca em sua justificativa<sup>9</sup> que o tratamento dado hoje aos estrangeiros no Brasil é desigual e discriminatório, pois é injusto que se negue direitos a um grupo que contribui diretamente para a evolução do país. Carlo Zarattini lembra que existem milhares de estrangeiros em nosso país advindos de todos os continentes que tem seu direito de voto negado.

---

<sup>9</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 347/2013, redigida pelo Deputado Carlos Zarattini e outros. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1175684&filename=PEC+347/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1175684&filename=PEC+347/2013)>. Acesso em 10 maio 2018.

Outro argumento é o de que em nossa constituição, o artigo 4º “determina que devemos buscar no que diz respeito à nossa América Latina a integração econômica, política e cultural dos nossos povos”, ou seja, que o direito de voto estendido para a população latina tem mais essa justificativa constitucional em seu favor.

Por fim, a PEC nº 386/2017 tem uma pequena justificativa<sup>10</sup>, esta se resume bem nas palavras da própria proposta que segue:

“a eleição é não só um momento de ouvir os candidatos, mas, sobretudo, de ouvir os eleitores. E esses estrangeiros, há um bom tempo em nosso país, têm muito a dizer sobre as suas empresas, sobre as suas condições de trabalho, sobre a integração de seus filhos nas escolas, as suas dificuldades e os seus anseios no país que elegeram para viver.”

A PEC nº25/2012 está pronta para deliberação no plenário, aguardando a inclusão da ordem do dia. Já as PECs nº 119/2011 e nº 347/2013 estão apensadas à PEC nº 386/2017. A PEC nº 386/2017 está atualmente - desde o dia 24/11/2017- sujeita a apreciação do plenário em regime de tramitação especial (Art. 202 c/c 191, I, RICD).

#### 6.4. A discussão da mudança constitucional

Como ficou claro anteriormente, não é possível que se reconheça o direito de voto ao estrangeiro sem que ocorra uma mudança constitucional.

A constituição de 1988 prevê em seu texto um comprometimento com criação de uma sociedade igualitária e com a erradicação com qualquer forma de discriminação, como aparece nos trechos abaixo:

“Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;

---

<sup>10</sup> Proposta de Emenda à Constituição nº 386/2017, redigida pelo Gabinete da deputada Renata Abreu. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1624860&filename=PEC+386/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1624860&filename=PEC+386/2017)>. Acesso em 10 maio 2018.

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

[...]

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”

Para explicar alguma incongruência que pode ser percebida, a Ministra Carmén Lúcia coloca que a constituição de 1988 não proíbe fazer diferenciações entre as pessoas, mas sim uma “distinção desarrazoada juridicamente”. Ou seja, a constituição admite distinções, por exemplo a distinção feita entre homens e mulheres quanto ao tempo de aposentadoria (CUNHA, 2013 apud ROCHA, 1990).

Rocha, 1990, coloca que “pessoa alguma é excluída do direito de ter tratamento jurídico igual a outra que na mesma condição (...) se encontre”.

Na mesma linha Moraes, 2002, diz que as discriminações aceitas são as que estão a emprego de uma diferenciação aceita pelo direito. Para este autor “as diferenciações normativas são lícitas quando não discriminatórias, respaldadas por uma “justificativa objetiva e razoável, de acordos com critérios e juízos valorativos genericamente aceitos, cuja exigência deve aplicar se em relação à finalidade e efeitos da medida considerada”” (CUNHA, 2013 apud MORAES, 2002).

Nesta linha de pensamento, pode-se concluir que a diferenciação feita entre estrangeiros e nacionais quanto ao direito de voto na Constituição de 1988 é “razoável juridicamente, tendo em vista sua finalidade – restringir a condução de assuntos políticos do Estado brasileiro aos cidadãos nacionais” (CUNHA, 2013)

Entendemos então o raciocínio lógico por traz de se ter uma Constituição a qual nega direitos a um grupo populacional ao mesmo tempo que se diz promotora da igualdade entre as pessoas. A própria Constituição delimita a igualdade que está falando para a igualdade entre cidadãos nacionais nesse caso de direitos eleitorais.

Entretanto, é importante lembrar sobre o artigo 60 da constituição que discorre sobre emendas constitucionais. Neste artigo são apresentadas cláusulas que por serem de extrema importância para a manutenção do Estado de direito e da dignidade da pessoa humana, não

podem ser modificadas. Essas cláusulas são chamadas de pétreas para denominar esse caráter imutável. Segue o trecho do Artigo 60 que discorre sobre isto:

§ 4o Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I–a forma federativa de Estado;

II–o voto direto, secreto, universal e periódico;

III–a separação dos Poderes;

IV–os direitos e garantias individuais.

Atentemos então para o fato de que o impedimento de estrangeiros nos assuntos eleitorais (no que diz respeito a capacidade eleitoral) não estar incluído nesse artigo, podendo então ser modificado. O que possibilita a mudança e justifica a existência das diversas Propostas de Emenda Constitucional, que tratem sobre esse assunto, como apresentei acima.

O caráter igualitário da Constituição de 1988 e seu compromisso pela diminuição das desigualdades possibilita ainda que essas propostas de emenda se baseiem no próprio texto constitucional pra justificar suas modificações como aparece, por exemplo, nas PECs nº119/2011, nº 25/2012.

## Conclusão

Falar sobre migrações hoje significa compreender que o grupo populacional migrante compreende atualmente cerca de um bilhão de migrantes no total, segundo uma estimativa do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2009). Dentre esses um bilhão de imigrantes, 740 milhões estão dentro das fronteiras de seu país de origem, restando cerca de 200 milhões que migram a nível internacional. Dentre esse número, a maioria desses imigrantes se concentram nos ditos países receptores de migrantes, que são os países desenvolvidos como Estados Unidos.

O que nos leva, como humanidade, a discutir a população migrante. Durante anos os Estados só se sentiam impelidos a proteger os direitos de seus nacionais, porém com evolução da discussão sobre direitos humanos internacionalmente, esse cenário foi mudando, com diversos países hoje aceitando o direito das pessoas migrar, parando de criminalizar a migração e se comprometendo a proteger uma série de direitos humanos de qualquer pessoa que esteja dentro de seu território.

Apesar dos direitos humanos estarem cada vez mais sendo concebidos como direitos inerentes a natureza humana e não simplesmente favores concedidos por um Estado, é inegável a relevância política do Estado no cenário internacional como espaço público de discussão e assegurador de direitos.

No Brasil também houve a discussão sobre direitos humanos de maneira universal, tanto é que a constituição de 1988 se compromete a tratar todos os indivíduos de maneira igual, independentemente de nacionalidade. Porém, esta mesma carta constitucional nega alguns direitos políticos a população estrangeira, como os direitos eleitorais. Por mais que na América do Sul já existissem países que assegurassem aos estrangeiros esses mesmos direitos, como por exemplo, Uruguai e Chile.

E mesmo que a migração no Brasil atualmente compreender cerca de 0,31% da população total brasileira, encontramos hoje passando por um dilema moral acerca dos direitos que a população brasileira em geral aceita que sejam estendidos à população estrangeira.

Confesso que seja difícil discutir sobre o que a população brasileira pensa sobre esse assunto, pois se esse debate é ínfimo dentro da comunidade acadêmica seria muito otimismo esperar que esse debate aparecesse nas raras conversas sobre política que a brasileira e o brasileiro médio se propõe a ter.

Porém o site do Senado colocou uma enquete online para perguntar a população se eram a favor ou contra da Proposta de Emenda Constitucional de número 25 do ano de 2012<sup>11</sup> (que tem como proposta estender aos imigrantes capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais). O resultado apurado no dia 06/06/2018 foi que 178 pessoas eram a favor da PEC, contra 1.923 pessoas que eram desfavoráveis a proposta. O que proporcionalmente resulta em 8,47% de pessoas favoráveis. É importante, porém, lembrar que não necessariamente essa enquete realmente significa uma amostra real da opinião da população brasileira sobre esse assunto. Mas, para exercício argumentativo utilizarei o resultado dessa enquete como similar a opinião real da população sobre esse assunto.

Percebemos então que ainda paira no imaginário nacional o medo de uma influência estrangeira nos assuntos públicos. E por mais que seja possível compreender o que está por traz do impedimento a estrangeiros, aos direitos eleitorais, que se encontra na constituição nacional de 1988, esses motivos podem ser discutidos, mitigados e modificados. O que resultaria num fortalecimento do caráter inclusivo na democracia brasileira.

É importante lembrar que os direitos políticos são considerados direitos fundamentais. E ao possibilitar aos Estados que se utilizem de critérios abstratos e aleatórios, como terra e sangue, para negar uma categoria de direitos a população estrangeira é revelado a debilidade do discurso internacional de direitos humanos universais (CUNHA,2013).

Para que seja possível o reconhecimento de direitos políticos para estrangeiros, é preciso que se desenvolva um debate sobre esses critérios abstratos que definem o que se chama de nação, assim como que se inicie uma discussão sobre quem estaria apto a votar e ser votado em eleições, sejam locais ou nacionais.

Acredito que a mais certa conclusão chegada com essa tese é que precisa-se repensar algumas definições e fundamentos da organização governamental e portanto, política, para abrir espaço para uma discussão maior sobre o acesso aos direitos humanos ditos fundamentais.

---

<sup>11</sup> Essa enquete pode ser encontrada na página do site do Senado que segue: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em 06 junho 2018

## Referencias

AGER, Alastair; STRANG, Alison. *Understanding Integration: A conceptual Framework*. Journal of Refugees Studies, Vol. 21, n. 2, 2008.

ALVES, Fernando de Brito. Cidadania e direitos políticos. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 10, n. 877, 27 nov. 2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7628>>. Acesso em: 18 maio 2018.

ANDRÈS, Hervè. Le droit de vote des étrangers. Etat des lieux et fondements théoriques. Tese de doutorado em Ciências Jurídicas e políticas. Especialidade de filosofia política. Université Paris 7 Denis Diderot, 2006-2007. Disponível em: < <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00130445/document> >. Acesso em 23 maio 2018.

ANDRÈS, Hervè. Le droit de vote des étrangers: une utopie déjà réalisée sur les cinq continents. In: Migrations Sociétés, 19, 114, pp. 47-64 (b), 2007. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00189681v2/document>>. Acesso em 23 maio 2018.

ARENDT, Hannah. *Origens do Totalitarismo*, São Paulo, Companhia das letras, 1989.

ARENDT, Hannah. *Homens em tempos sombrios*. São Paulo, Companhia das letras, 2008.

BAENINGER, Rosana. O Brasil na rota das migrações internacionais recentes. Jornal da Unicamp, Campinas, n. 226, 25-31 ago. 2003. Disponível em: < [http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/agosto2003/ju226pg2b.html)>. Acesso em: 17 março 2018.

BEINER, Ronald. WHAT'S THE MATTER WITH LIBERALISM? 114 (1992).

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: . Acesso em: 28 abril 2018.

BOSNIAK, Linda. Citizenship denationalized. In: Indiana Journal of Global Legal Studies. Vol. 7:447, 2000. Disponível em: < <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1185&context=ijgls> >. Acesso em 28 março 2018.

CAMPOS, Marden Barbosa. Reversão do saldo migratório internacional Negativo do Brasil? Evidências preliminares com Base nos dados do censo 2010. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, n.121, p.189-200, jul./dez. 2011.

CARVALHO, José Murilo de, *Desenvolvimento de la ciudadanía en Brasil*. Editora Fondo de Cultura Economica, 1995.

CERNADAS, Pablo Ceriani. *Migration, Citizenship and Free Movement in South America: A rights-based analysis of regional initiatives*. Draft paper prepared for the UNRISD Conference

(Regional Governance of Migration and Socio-Political Rights: Institutions, Actors and Processes), Suíça, Geneva, 14-15 janeiro 2013.

Comisión Interamericana de derechos humanos. 1990b. Informe 1/90 casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 mayo 1990. Disponible en: <<http://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm>>. Acesso em 14 abril 2018.

Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre 1969, 11446 CTNU7 1238 (entrada en vigor: 18 de julio de 1978).

CRIADO, María Jesus. Derechos Ciudadanos y migración en perspectiva comparada: Tendencias y cambios recientes. *Migraciones Internacionales*, Vol. 4, Num.4, 2008.

CUNHA, Ana Paula da. *Votar ou Não Votar? Um Estudo sobre o reconhecimento do direito de voto para refugiados*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília.

DA SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição, 5ª edição, Malheiros editores, 2008.

DORELLA, Paula Junqueira. Os direitos políticos nas Constituições brasileiras. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 2, n. 19, 14 set 1997. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/1502>>. Acesso em: 10 maio 2018.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: La ley mas débil*. Madrid, Trotta, 1999.

FERREIRA, Manoel Rodrigues, *A evolução do sistema eleitoral brasileiro*. 2ª ed. Tribunal Superior Eleitoral, 2005.

FRY, Karin A. “Compreender Hannah Arendt”, trad. Paulo Ferreira Valério, Petrópolis-RJ, ed. Vozes, 2010.

LACERDA, Gustavo. *Hannah Arendt: A política e o direito a ter direitos*. 2011. Monografia em Filosofia, Instituto Santo Tomás de Aquino, Belo Horizonte.

LONNROTH, Juhani. The International Convention on the Protection of the Human Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families in the Contexto of International Migrant Policies: Na Analysis of Tem Years of Negotiation. *International Migration Review*, vol. 25, n.4, 1991.

MACEDO, Caio Sperandeo de. *Cidadania à luz da concepção de Hannah Arendt*. *Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3921, 27 mar. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/27206>>. Acesso em: 13 maio 2018.

MARSHALL. T. H. *Cidadania, Classe Social E Status*. Tradução de Meton Porto Cadelha. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1967.

MASSEY, Douglas S. et al. *Worlds in Motion: understanding international migration at the end of the millennium*. New York, Oxford: Claredon Press 2009



MENEZES, Lena Medeiros de. Movimentos migratórios: resgate necessário nas Relações Internacionais. In: LESSA, Mônica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva. História das Relações Internacionais: teoria e processos. Rio de Janeiro, 2007.

PATARRA, Neide L.; BAENINGER, Rosana. Migrações internacionais recentes: o caso do Brasil. In: PATARRA, Neide L. (Coord.). *Emigração e Imigração internacionais no Brasil contemporâneo*, 2005, São Paulo.

POCOCK, J. G. A. The ideal of citizenship since classical times. In: BEINER, Ronald (ed). *Theorizing citizenship*. New York: State University of New York Press, 1995.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Human development report - overcoming barriers: Human mobility and development*. 2009. Disponível em <[https://hdr.unpd.org/en/media/HDR\\_2009\\_PT\\_Complete.pdf](https://hdr.unpd.org/en/media/HDR_2009_PT_Complete.pdf)>. Acesso em 27 abril 2018

RAMOS, E. E. A. . Para uma Teoria da Cidadania a partir de Hannah Arendt: Uma análise dos elementos estruturantes da cidadania. In: CONPEDI/UFPA. (Org.). *Direitos Fundamentais e Democracia I*. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014.

REQUIÃO, Ricardo Bezerra. *Mudanças no Saldo Migratório Internacional do Brasil: uma análise sobre as causas que intensificaram a migração de estrangeiros para o Brasil desde a década de 1990*. Fronteira, v.10, n.20, 2015, Belo Horizonte.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *O princípio constitucional da igualdade*. Belo Horizonte, Editora LÊ, 1990.

SAES, Décio Azevedo Marques de. *A questão da cidadania política no Brasil*. Estudos Avançados 15 (42), 2001.

SAYAD, Abdelmalek. Estado, nación e inmigración, El orden nacional ante el desafío de la inmigración. Apuntes de Investigación/Tema central: Partir, 2008.

SICILIANO, André Luís. *A política migratória Brasileira: Limites e Desafios*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SIMON, Pedro. Direitos políticos: o longo e (ainda) inacabado processo de aperfeiçoamento da democracia brasileira. In: DANTAS, Bruno et al. *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acesso em: 9 Maio 2018.

UN General Assembly, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 171, Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-ii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-o-exercicio-da-politica/direitos-politicos-o-longo-e-ainda-inacabado-processo-de-aperfeicoamento-da-democracia-brasileira>>. Acesso em: 11 Maio 2018.

VIA, Alberto Ricardo Dalla. *Los derechos políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Revista Justicia Electoral, ISSN-e 0188-7998, Vol. 1, N° 8, 2011, págs. 15-79.