

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

DIREITOS POLÍTICOS E REFÚGIO

VANESSA RAMOS MERELLI

Rio de Janeiro

2019/2

VANESSA RAMOS MERELLI

DIREITOS POLÍTICOS E REFÚGIO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Mestra Brenda Maria Ramos Araújo.**

Rio de Janeiro

2019/2

CIP - Catalogação na Publicação

M558d Merelli, Vanessa Ramos
Direitos Políticos e Refúgio / Vanessa Ramos
Merelli. -- Rio de Janeiro, 2019.
67 f.

Orientadora: Brenda Maria Ramos Araújo.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. direitos políticos. 2. nacionalidade. 3.
refúgio. 4. Constituição da República Federativa do
Brasil. 5. violação de direitos. I. Araújo, Brenda
Maria Ramos, orient. II. Título.

VANESSA RAMOS MERELLI

DIREITOS POLÍTICOS E REFÚGIO

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Mestra Brenda Maria Ramos Araújo.**

Data da Aprovação: ____/____/____.

Banca Examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro

2019/2

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por guiar-me durante esta jornada e prover tudo aquilo sem o qual eu não conseguiria ter chegado até aqui: um lar confortável e harmonioso, no qual eu pude encontrar refúgio para produzir e para o qual eu sabia que poderia retornar mesmo nos dias de maiores tormentas; pais que me apoiaram incansavelmente todos os dias para que eu jamais cogitasse desistir; amigos e familiares que tornaram essa caminhada mais leve e especial; saúde e equilíbrio emocional para aguentar toda a correria e pressão que envolveram este processo.

Aos meus pais, Edilene e Elpídio, este trabalho é de vocês e é fruto de tudo aquilo que sei que já sacrificaram e ainda abdicam, todos os dias, em prol de minha educação e de meus irmãos. Ainda que nenhuma palavra ou gesto seja suficiente para demonstrar minha gratidão, deixo aqui meu sincero e profundo agradecimento.

À minha avó Maria Elza, minha verdadeira super-heroína, que trilhou comigo desde os primeiros dias o caminho do saber, mesmo que ainda pequena eu, rebelde e querendo gritar minha independência, tentasse soltar suas mãos à caminho da escola. Sua trajetória me é motivo de muito orgulho, me inspira e me dá forças para seguir nessa jornada que é o aprendizado. Seu amor aquece meu coração e sua dedicação imensurável me faz querer ser cada dia melhor para retribuir tudo aquilo que já fez por mim.

À Faculdade Nacional de Direito, minha segunda casa nos últimos cinco anos, pela oportunidade de crescer e aprender tanto com meus professores, colegas e todo corpo da FND/UFRJ. Cada encontro significou muito e abriu meus olhos e mente para as questões sociais de nosso país, me ensinou sobre respeito, tolerância, empoderamento, amizade, empatia e fez de mim uma Advogada que acredita no Direito como instrumento de mudança.

À professora Brenda Araújo, minha orientadora, sempre solícita e atenta aos meus questionamentos, pela disponibilidade e atenção dispensada a mim no decorrer deste projeto, ajudando-me a identificar aquilo que me angustiava e a traduzir este sentimento em palavras, transformando-o nesse trabalho que já me é motivo de muito orgulho.

Obrigada!

RESUMO

O presente trabalho busca analisar de forma crítica a Constituição da República Federativa do Brasil no que tange ao reconhecimento dos direitos políticos e a igualdade entre brasileiros e estrangeiros definida constitucionalmente, verificando como a previsão dos artigos que tratam sobre o tema se relaciona com a temática do refúgio. Diante do estabelecimento da nacionalidade como condição *sine qua non* para o gozo dos direitos políticos em nosso país, procura-se refletir se está o Brasil sendo capaz de por um fim à situação de violação de direitos na qual se encontram os indivíduos que solicitam o reconhecimento do *status* de refugiado e se esse processo se dá de forma a respeitar o direito à autodeterminação.

Palavras-chave: direitos políticos; nacionalidade; refúgio; Constituição da República Federativa do Brasil; violação de direitos; autodeterminação.

ABSTRACT

The present work seeks to critically analyze the Constitution of the Federative Republic of Brazil regarding the recognition of political rights and the constitutionally defined equality between Brazilians and foreigners, verifying how the prediction of articles dealing with the theme relates to the theme of the refuge. Given the establishment of nationality as a *sine qua non* condition for the enjoyment of political rights in our country, we seek to reflect whether Brazil is being able to put an end to the situation of violation of rights in which individuals applying for recognition of refugee *status* find themselves and whether this process takes place in a way that respects the right to self-determination.

Key – Words: political rights; nationality; refuge; Constitution of the Federative Republic of Brazil; rights violation; self-determination.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I - EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL	11
1.1 Período Colonial.....	14
1.2 Período Imperial	15
1.3 Período Republicano	19
1.4 A Redemocratização Brasileira	21
1.5 Conclusão	22
II – PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO CENÁRIO POLÍTICO NACIONAL	25
2.1 A evolução na concepção de cidadania e os estrangeiros.....	27
2.2 Propostas de Emenda à Constituição no que tange ao gozo dos direitos políticos.....	31
2.2.1 Proposta de Emenda à Constituição 119/2011	32
2.2.2 Proposta de Emenda à Constituição 347/2013	33
2.2.3 Proposta de Emenda à Constituição 386/2017	34
2.2.4 Considerações acerca das Propostas de Emenda à Constituição	35
2.3 Conclusão	39
III – IMPACTOS DA PRIVAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS AO REFUGIADO. 41	
3.1 Quem pode ser considerado refugiado?	42
3.2 Procedimento de reconhecimento da situação de refugiado no Brasil	45
3.3 Desafios enfrentados por refugiados na integração local.....	48
3.4 Privação dos direitos políticos da população refugiada	51
3.5 Pode a naturalização ser solução para o reconhecimento dos direitos políticos dos refugiados?	54
3.6 Conclusão	58
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	60
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

INTRODUÇÃO

Fenômeno perceptível em contexto mundial, a crise migratória se apresenta como uma das principais adversidades a serem enfrentadas pelas sociedades da contemporaneidade.

Cumprido salientar que o uso do termo “crise” está associado a um comportamento anômalo das correntes migratórias, haja vista que a migração, por si só, é fenômeno comumente observado, cujos fluxos se comportam em correlação com características sociais e econômicas já consolidadas.

Nesse sentido, o fator que gera relevância e atribui às atuais correntes migratórias o caráter “crítico” é a presença dos elementos extraordinários, como guerras e crises econômicas que eclodem ao redor do globo, forçando os nacionais dos países que as protagonizam a deixarem o território em busca da sobrevivência.

Ocorre que a chegada desses indivíduos a territórios estrangeiros esbarra em questões de soberania nacional, além de ultranacionalismos e xenofobia. Por conta disso, periodicamente, são denunciadas políticas praticadas por esses países receptores que, insatisfeitos com a chegada desenfreada dessa população ao seu território, agem em desrespeito aos Direitos Humanos, “endurecem” o tratamento nas fronteiras e cerceiam os direitos garantidos a esses recém-chegados.

Nessa perspectiva, os direitos de cidadania e nacionalidade, inerentes à vinculação jurídica de indivíduos a territórios e à garantia de deveres e direitos políticos, se percebem como um dos principais instrumentos de cerceamento aos imigrantes e refugiados, na medida que por não serem abarcados por sua esfera de proteção, ficam em situação de completa disparidade em relação aos nacionais do país em que residem.

No mais, a instrumentalização desses direitos para fins excludentes pode ser reforçada pelo esforço constante de determinados Chefes de Governo em alterar suas formas de acesso e delimitar sua abrangência, de forma a impedir o gozo da cidadania e da nacionalidade por parte de imigrantes e seus descendentes. Exemplo evidente pode ser observado no caso norte-americano, onde a questão migratória foi o centro da campanha eleitoral do presidente eleito e de posteriores eleições legislativas. Entende o Chefe do Executivo Americano ser “ridículo”

que nascidos nos Estados Unidos da América, filhos de pais imigrantes, adquiram a cidadania americana “com todos os benefícios”¹.

O quadro no Brasil não se apresenta de maneira muito diferente. Ainda que não haja relevante clamor por propostas como esta observada nos EUA, de fato se observa que a Constituição da República Federativa do Brasil, em sua redação atual, veda imigrantes e refugiados do gozo dos direitos políticos em nosso país, atrelando o exercício da cidadania à detenção da nacionalidade. Tal previsão não parece estar perto de sofrer alteração legislativa nem mesmo parece ser motivo de comoção nacional por mudanças, já que consultas públicas realizadas nesse sentido apontam que a minoria da população é a favor de emenda a constituição que altera tal previsão constitucional.

O tratamento brasileiro sobre o tema, no entanto, vai de encontro à atual realidade vivenciada no país, haja vista nos últimos oitos anos termos recebido cerca de 200 mil (duzentos mil) solicitações somente de reconhecimento da condição de refugiado de pessoas que abandonaram forçosamente seus lares e sua cultura na busca por sobrevivência.

Frente ao exposto, as violações aos direitos fundamentais ocasionadas pela crise migratória aparentam estar longe do fim, expondo populações em deslocamento a situações muitas vezes degradantes, de extrema vulnerabilidade e desumanidade.

¹ GUIMÓN, Pablo. Trump planeja negar a nacionalidade aos nascidos nos EUA de pais imigrantes. El País, Washington, 30 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/internacional/1540903217_464286.html>. Acesso em 22 nov. 2019.

I - EVOLUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NO BRASIL

Historicamente pensados com o intuito de limitar o uso do poder estatal e garantir minimamente as condições para o desenvolvimento humano, os direitos fundamentais desenvolveram-se ao longo dos anos, aglutinando uma gama de direitos que a doutrina entendeu por separar nas chamadas dimensões de direitos fundamentais.

Nesse contexto, como resultado do advento do constitucionalismo no Ocidente, a primeira dimensão de direitos fundamentais surge, abrangendo aqueles considerados “direitos de liberdade”². Salienta-se que é logo nessa primeira dimensão que aparecem os direitos civis e políticos, sendo estes últimos responsáveis por viabilizar a participação do indivíduo no processo de tomada de decisões coletivas da sociedade na qual se encontra inserido.

Cabe aqui esclarecer que, tradicionalmente, é utilizada a separação geracional para tratar da evolução dos direitos fundamentais. Contudo, há nos dias de hoje quem apresente críticas³ a essa separação por entender que ela transmite ideias errôneas, sejam elas: a de uma substituição de gerações; a de uma antiguidade ou posterioridade do rol de direitos; a de fragmentação dos direitos humanos; a de uma limitação à interpretação dos direitos. Adotemos então a separação dimensional dos direitos fundamentais.

Em que pese a notória relação intrínseca existente entre os direitos fundamentais e os direitos políticos, a Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de Outubro de 1988, impede uma parcela da população do gozo desses direitos ao exigir em seu artigo quatorze, parágrafos segundo e terceiro, a detenção da nacionalidade brasileira para o exercício da cidadania⁴. *In Verbis*:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: **§ 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**

² BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p.563.

³ RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo : Saraiva, 2017, p.55/56.

⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 17 out. 2019.

da lei: I - a nacionalidade brasileira; II - o pleno exercício dos direitos políticos; III - o alistamento eleitoral; IV - o domicílio eleitoral na circunscrição; V - a filiação partidária; VI - a idade mínima de: a) trinta e cinco anos para Presidente Vice-Presidente da República e Senador; b) trinta anos para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal; c) vinte e um anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e juiz de paz; d) dezoito anos para Vereador.” (grifos nossos).

Cumpra aclarar, nas palavras de André de Carvalho Ramos, que há uma distinção entre os conceitos de nacionalidade e de cidadania⁵:

“O exercício dos direitos políticos separa o conceito de cidadania do conceito de nacionalidade. O cidadão é aquele que exerce direitos políticos. Já o nacional é aquele que possui um vínculo jurídico comum determinado Estado, fixando direitos e deveres recíprocos. Em geral a nacionalidade é pressuposto básico para a obtenção da condição de cidadão (...)”.

Diante das limitações supramencionadas, é mister destacar os critérios impostos pela legislação brasileira para a concessão da nacionalidade. A Constituição Federal adotou os critérios “*jus solis*” (nacionalidade por nascimento no território) e “*jus sanguinis*” (nacionalidade por filiação) para determinar aqueles que serão considerados brasileiros natos, possuindo a nacionalidade brasileira por ato vinculado ao nascimento. De diferente modo, por fator posterior ao nascimento, também é possível a obtenção da nacionalidade brasileira através da naturalização. Vejamos o que dispõe a CRFB/88 no capítulo destinado à nacionalidade⁶:

“Art. 12. São brasileiros: I - natos: a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país; b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil; c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007](#)) II - naturalizados: a) os que, na forma da lei, adquiram a nacionalidade brasileira, exigidas aos originários de países de língua portuguesa apenas residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral; b) os estrangeiros de qualquer nacionalidade, residentes na República Federativa do Brasil há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal, desde que requeiram a nacionalidade brasileira”.

⁵ RAMOS, op cit., p.66.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

Resta claro, portanto, que ainda que a Constituição Federal de 1988 postule, em seu artigo quinto, por pretensa “igualdade perante a lei”, tal garantia não se observa. Em razão de disposições como essas, resta impedido o exercício da cidadania por parcela não detentora da nacionalidade brasileira. Assim, nossa legislação se transforma em instrumento gerador de exclusão e desigualdade, colocando a comunidade estrangeira residente no Brasil em posição de vulnerabilidade. Mesmo que o princípio da igualdade possa abarcar exceções em situações singulares, o objetivo deste trabalho é verificar se, no caso de refugiados, a exigência de nacionalidade para usufruir a cidadania é desproporcional, ferindo gravemente os direitos fundamentais. O refugiado, ao contrário de outros imigrantes, foi obrigado a sair de seu país de origem.

Os refugiados, que em busca de findar situação de violação de direitos em seus países de origem, resolvem estabelecer residência em nosso país, são estrangeiros com alto grau de vulnerabilidade. Ainda que logrem êxito no que tange ao reconhecimento de seu *status*, o estado de violação permanece, uma vez que não conseguem participar da construção da sociedade brasileira, que está limitada pela vedação aos direitos políticos a não nacionais.

Destaque-se, no entanto, que a exclusão estrangeira não é absoluta. Em virtude de previsão contida no artigo doze, parágrafo primeiro, de nossa Carta Magna, aos portugueses residentes em nosso País, são atribuídos os mesmos direitos inerentes aos brasileiros, desde que verificada a reciprocidade em nosso favor. A reciprocidade de que trata o referido artigo se verifica por meio da promulgação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa que estabelece uma residência habitual mínima de três anos ⁷ para reconhecimento do gozo dos direitos políticos, além de requerimento à autoridade competente.

Considerando que o presente trabalho destina-se a analisar relação estabelecida entre os direitos políticos e o refúgio no caso brasileiro, ao longo deste primeiro capítulo discorreremos sobre a evolução histórica dos direitos políticos no Brasil, analisando, a partir de uma separação que considera os diferentes momentos organizacionais do Estado Brasileiro, como

⁷ BRASIL. Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001. Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000. **Planalto**, Brasília, DF, 19 set. 2001. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3927.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

o exercício da cidadania foi atribuído aos diversos atores sociais e quais foram os requisitos estabelecidos para tal atribuição. O objetivo dessa análise histórica será verificar se pode ser percebido algum padrão na concessão de cidadania que explique a exclusão dos refugiados.

1.1. Período Colonial

No período compreendido entre a chegada dos exploradores portugueses à nossa terra e a transferência da Corte Portuguesa, nosso país foi reduzido a nada mais que uma colônia de Portugal, de forma que aqui governavam seus monarcas e imperavam suas leis.

Nesse sentido, as eleições aqui realizadas nessa época (a primeira data de 1532) visavam apenas a definição de cargos locais para a organização das vilas e cidades que começavam a se desenvolver. Não havia ingerência do povo no que tange às decisões do Reino de Portugal, pois estas cabiam apenas aos altos funcionários da Coroa Portuguesa. Diante da ausência de legislação brasileira no tocante ao processo eleitoral, as primeiras eleições realizadas em nosso território foram reguladas por meio do Código Eleitoral das Ordenações do Reino, quais sejam um compilado de leis lusitanas.

Cumprir destacar que, ainda que tal legislação mencionasse a participação do cidadão na escolha dos ocupantes dos cargos, esse termo não abrangia toda a população local, tendo em vista que não se cogitava nesse momento, por exemplo, a participação de mulheres e escravizados no processo eleitoral.

Ainda, salienta-se que havia distinção entre aqueles que poderiam eleger e os que poderiam ser eleitos, de forma que esse segundo grupo exigia certa “qualificação”. Nas palavras de Manoel Rodrigues Ferreira⁸:

“O concelho cujo mandato estava terminando, e por ser ele o terceiro, convocava eleições por meio de editais, convocando todos os cidadãos, homens bons e republicanos, para a eleição que seria realizada num determinado dia de dezembro. A denominação cidadãos significava o povo todo, ou melhor, a “Gente mecânica” ou os “Oficiais mecânicos”, que era a plebe que tinha o direito de votar, mas não de ser votada. Só podiam ser votados os que pertenciam à nobreza das vilas e cidades, ou seja, os denominados homens bons que recebiam também a denominação de republicanos.”.

⁸ FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001, p.30.

Dessa maneira explica o autor⁹:

“A nobreza local não era estabelecida por qualquer ato do rei. Na Idade Média, essa classe era denominada “homens bons”, e consistia na camada superior da sociedade, a quem competia os cargos da República por intermédio das eleições populares. As primeiras famílias portuguesas de “homens bons” vieram para o Brasil na armada de Martim Afonso de Souza e, com ele, participaram da fundação de São Vicente e Piratininga, em 1532. Passaram, daí em diante, a se considerar, e a serem consideradas, “conquistadoras da terra”. Seus descendentes diziam-se “descendentes dos conquistadores da terra”, o que lhes garantiam a categoria de “homens bons” e o privilégio de serem eleitos para os cargos da República. Assim acontecia em todas as vilas e cidades do Brasil.”

Considerando que os intitulados “homens bons” eram pequena parcela no contexto da sociedade brasileira, em verdade, poucos eram aqueles que detinham o controle da administração das vilas e cidades nas mãos já que, apesar de poderem eleger os ocupantes dos cargos políticos, a massa popular não se conseguia fazer representar por meio da ocupação de candidatos no poder.

Ainda nessa questão, fator que reduzia ainda mais a participação popular no período colonial era a estruturação do processo eleitoral em dois graus, ou seja, as eleições ocorriam de forma indireta. Assim, enquanto o povo nomeava dentre a nobreza (“cidadãos bons”) seis daqueles que consideravam os mais aptos para assumirem o cargo de eleitores, estes últimos se reuniam para, então, dentre eles, eleger os Oficiais de Câmara dos próximos anos.

Dessa forma, já nos primórdios daquilo que mais tarde seria a Nação Brasileira, era possível perceber que a estruturação do sistema eleitoral aqui adotado era totalmente voltada para atender os interesses das elites locais por meio da adoção de critérios que estratificassem a sociedade e permitissem, de forma miserável, o exercício da cidadania política pelas massas.

1.2. Período Imperial

Já no início do século XIX, com a necessidade de transferência da Corte Portuguesa para o Brasil em virtude da iminência da invasão das tropas francesas a Portugal, o território brasileiro deixou de ser considerado mera colônia, sendo “elevado” ao *status* de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves.

⁹ Ibidem, p. 41.

Em razão disso, a partir do ano de 1821, o Monarca D. João VI decidiu por convocar o povo que aqui vivia a participar da escolha de seus representantes às Cortes de Lisboa.

Para viabilizar a realização de tais eleições, decidiu-se por adotar o método definido na Constituição Espanhola, que previa um processo eleitoral de quatro graus, distribuídos da seguinte maneira¹⁰:

“O povo, em massa, escolhia os compromissários; estes, escolhiam os eleitores de paróquia, que, por sua vez, escolhiam os eleitores de comarca; finalmente, estes últimos procediam à eleição dos deputados.”.

Ocorre que, no ano de 1822, poucos meses antes da Independência, O Reino do Brasil editou sua primeira lei eleitoral destinada a regular as eleições para Assembleia Constituinte. O modelo adotado manteve-se desigual e excludente, reservando ao povo pequena parcela de participação.

Assim como já previsto nas legislações anteriormente aplicáveis ao caso brasileiro, as eleições segundo essa nova lei eleitoral ocorreriam de forma indireta, de modo que o povo (aqui não se incluem mulheres e escravos) elegeria os eleitores, participantes das eleições paroquiais, e estes sim seriam responsáveis por escolher os deputados.

Nesse contexto, tal legislação excluiu a maior parte da população brasileira do lugar de “eleitor de paróquia” ao determinar¹¹:

“São excluídos do voto todos aqueles que recebem salário ou soldadas por qualquer modo que seja”, exceto os guarda-livros, os primeiros-caixeiros de casas comerciais, os criados da Casa Real (que não forem de galão branco), e os administradores de fazendas e fábricas. Vemos, pois, que somente podiam ser eleitores os assalariados das mais altas categorias e os proprietários de terras ou de outros bens que lhes dessem renda. Também não podiam votar “os religiosos regulares, os estrangeiros não naturalizados e os criminosos”.

As restrições impostas, portanto, visavam excluir as camadas mais baixas da sociedade do direito de eleger e ser eleito por meio das eleições paroquiais, tendo em vista que tais requisitos estabelecidos somente poderiam ser preenchidos por proprietários de terra ou assalariados das mais altas categorias. Mais uma vez, o pleno exercício dos direitos políticos

¹⁰ Ibidem, p.53.

¹¹ Ibidem, p.74.

apresentou-se como privilégio de poucos, atendendo somente aos interesses daqueles que já detinham o monopólio do poder.

Após a Declaração da Independência do Brasil do Reino de Portugal, mais precisamente no ano de 1824, foi outorgada a primeira Constituição Brasileira, que previa a existência de quatro poderes: Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judicial e Poder Moderador.

Para composição da esfera legislativa, tal legislação instituiu, novamente, o modelo indireto de eleição, em que se manteve a lógica de restrição ao amplo exercício dos direitos políticos àqueles que detivessem alto poder econômico. O cidadão, nesse momento constitucional, tanto para exercer o direito ao voto, quando para ser votado, precisaria comprovar sua renda líquida anual, exigência que crescia conforme a importância do cargo.

Dessa forma, para a definição daqueles que poderiam participar das eleições de primeiro grau (Assembleias Paroquiais) e das eleições de segundo grau (Eleitores) foram estabelecidos os seguintes critérios¹²:

“Art. 91. Têm voto nestas Eleições primarias I. Os Cidadãos Brasileiros, que estão no gozo de seus direitos politicos. II. Os Estrangeiros naturalizados.”. (grifos nossos).

“Art. 92. São excluidos de votar nas Assembléas Parochiaes. I. Os menores de vinte e cinco annos, nos quaes se não comprehendem os casados, e Officiaes Militares, que forem maiores de vinte e um annos, os Bachares Formados, e Clerigos de Ordens Sacras. II. Os filhos familias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem Officios publicos. **III. Os criados de servir, em cuja classe não entram os Guardalivros, e primeiros caixeiros das casas de commercio, os Criados da Casa Imperial, que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas ruraes, e fabricas.** IV. Os Religiosos, e quaesquer, que vivam em Communidade claustral. **V. Os que não tiverem de renda liquida annual cem mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou Empregos.”. (grifos nossos).**

“Art. 94. Podem ser Eleitores, e votar na eleição dos Deputados, Senadores, e Membros dos Conselhos de Provincia todos, os que podem votar na Assembléa Parochial. Exceptuam-se I. **Os que não tiverem de renda liquida annual duzentos**

¹² BRASIL. Carta da Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, RJ, 11 de Dezembro de 1823. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

mil réis por bens de raiz, industria, commercio, ou emprego. II. Os Libertos. III. Os criminosos pronunciados em queréla, ou devassa.” (grifos nossos).

Já para a ocupação dos cargos de Senador e Deputado, a Constituição Brasileira de 1824 definiu os seguintes requisitos¹³:

“Art. 45. Para ser Senador requer-se **I. Que seja Cidadão Brasileiro, e que esteja no gozo dos seus Direitos Politicos.** II. Que tenha de idade quarenta annos para cima. III. Que seja pessoa de saber, capacidade, e virtudes, com preferencia os que tivirem feito serviços á Patria. **IV. Que tenha de rendimento annual por bens, industria, commercio, ou Empregos, a somma de oitocentos mil réis.**” (grifos nossos).

“ Art. 95. Todos os que podem ser Eleitores, abeis para serem nomeados Deputados. Exceptuam-se I. **Os que não tiverem quatrocentos mil réis de renda liquida, na fórma dos Arts. 92 e 94.** II. **Os Estrangeiros naturalizados.** III. Os que não professarem a Religião do Estado.”. (grifos nossos).

Importante frisar que, para além do critério econômico que delimitava, de maneira marcante, o exercício do sufrágio em nosso período imperial, pela análise dos artigos supracitados já se pode perceber a intenção do constituinte de excluir, nesse momento de formação da sociedade brasileira propriamente dita, a parcela estrangeira da população da vida política, escolha esta reafirmada até os dias de hoje.

Por fim, cabe acrescentar que, no que tange à composição do Poder Executivo, o artigo cento e dois da Constituição Imperial estabelecia que o mesmo seria chefiado pelo Imperador, que o exerceria através de seus Ministros de Estado. Tratando-se de uma Monarquia, não havia que se falar em eleição de representantes.

Ainda, para a administração das províncias, caberia ao Imperador do Brasil nomear respectivos presidentes que, a qualquer tempo, poderiam ser removidos, atendendo “ao bom serviço do Estado”.

Antes que se findasse o governo imperial em nossas terras, o Imperador D. Pedro II editou, ainda no ano de 1881, nova lei eleitoral que pôs fim à eleição indireta no Brasil, comumente conhecida como Lei Saraiva. Ainda assim, permanecia latente a preocupação estatal no que concerne à determinação daqueles que poderiam exercer o direito de votar e ser

¹³ Idem.

votado, de forma que se manteve a necessidade de comprovação de renda, nitidamente mais exigente na medida que aumentava o grau de influência política do cargo pleiteado.

Insta salientar que, como se não bastasse o endurecimento dos critérios quanto à comprovação de renda anual, tal legislação também passou a proibir o gozo da cidadania política da população analfabeta, até então permitida. Considerando-se que, à época, parcela mínima da população possuía algum grau de instrução, tal previsão afastou ainda mais o povo brasileiro do lugar de tomada de decisão.

1.3. Período Republicano

Impulsionados pelas Revoluções que ocorreram anos antes nas sociedades americana e francesa, os republicanos brasileiros lograram, no ano de 1889, Proclamar a República Federativa do Brasil, fator que trazia consigo a necessidade de uma nova organização política-administrativa capaz de romper com a estrutura até então sedimentada pelo regime monárquico.

Em decorrência disso, a Constituição Republicana de 1891 consagrou, por exemplo, em seu artigo setenta, o sufrágio universal masculino, pondo fim àqueles privilégios quanto ao voto e à elegibilidade, principalmente no que tange à comprovação de renda, tão difundidos no período do Brasil Império.

Ainda assim, manteve nossa primeira Constituição Republicana a tradição de limitar o exercício dos direitos políticos àqueles considerados pela Magna Carta como cidadãos brasileiros, conforme seu artigo sessenta e nove, excluindo-se os demais da participação da vida política brasileira¹⁴. *In verbis*:

“Art. 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) **os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem;** 5º) os estrangeiros que possuem bens imóveis no Brasil

¹⁴ BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Congresso Nacional Constituinte**, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.” **(grifos nossos)**.

“Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual. § 2º - São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.” **(grifos nossos).**

Destaca-se que, ainda que o texto constitucional de 1981 tenha consagrado o sufrágio universal, na prática, tal ideário se mostrava longe da realidade do país. Isso se deve ao fato de que o constituinte, no rol de vedações ao alistamento eleitoral, manteve a figura do analfabeto - conforme já previsto na Lei Saraiva - perfil que ainda preponderava em nossa sociedade.

Após a virada do século, delimitando-se a análise da evolução eleitoral ao momento da promulgação da Constituição Federal de 1988, o país experimentou diversos avanços e retrocessos no que concerne à garantia dos direitos políticos. Dentre os avanços políticos, merece destaque a vitória das sufragistas que resultou, em 1934, na previsão do voto feminino pela Constituição Vargasista.

Incumbe ressaltar, ainda com relação à conquista do sufrágio feminino, que em que pese a Constituição de 1934 ter sido a primeira a prever expressamente tal possibilidade, o direito foi conquistado no Brasil dois anos antes, por ocasião da aprovação do Código Eleitoral de 1932. A garantia do sufrágio feminino, por óbvio, alterou consideravelmente a composição do eleitorado brasileiro já que, além de inserir as mulheres no contexto, político aumentou o número de votantes.

Ademais, no tocante à vedação da população analfabeta ao exercício de seus direitos políticos, tal proibição somente deixou de ser prevista em nossas Constituições Federais no ano de 1988, momento em que passou a ser facultado a esses indivíduos o alistamento eleitoral.

1.4. A Redemocratização Brasileira

Diante do fim do regime militar brasileiro, que se estendeu até o ano de 1985, o país passou a vivenciar um período de redemocratização, momento em que era latente o clamor pelo resgate dos direitos sociais, políticos e culturais que haviam sido retirados do povo durante a ditadura.

Nesse contexto, ao assumir a presidência do Brasil no ano de 1985, José Sarney cumpriu a promessa de campanha de Tancredo Neves, que veio a falecer antes de tomar posse do cargo presidencial, e encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de convocação de uma constituinte¹⁵.

Promulgada em 1988, a “Constituição Cidadã” é reflexo não só do processo histórico brasileiro, na medida que se preocupou em romper com os horrores da ditadura militar até então vigente, mas também de uma nova ordem constitucional resultante do pós-guerra, passando a optar pela primazia dos direitos e garantias fundamentais em seu texto¹⁶.

No tocante ao capítulo voltado aos direitos políticos, a Magna Carta de 1988 declarou o sufrágio universal com igualdade de valor dos votos, sepultando definitivamente as estratificações criadas pelas legislações anteriores que limitavam a participação do povo. Da mesma forma, o constituinte enxugou o rol daqueles impedidos do alistamento eleitoral, facultando o voto para os analfabetos.

Apesar da ocorrência das múltiplas mudanças eleitorais até aqui expostas, de fato observou-se que o constituinte brasileiro continuou a atrelar o exercício da cidadania no Brasil à detenção da nacionalidade brasileira, escolha esta que permeou todas as sete Constituições Brasileiras. Tal afirmação se torna um tanto curiosa na medida que se observa, principalmente, os princípios norteadores da Carta Magna de 1988.

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece logo em seu artigo primeiro o princípio fundamental da cidadania. Nesse sentido cumpre salientar, conforme

¹⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo: Saraiva, 2015, p. 487.

¹⁶ Ibidem, p.491

explica o sociólogo britânico Thomas Marshall, que tal princípio se subdivide nas esferas social, civil e política, de forma que define o autor¹⁷:

“Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo”.

O texto constitucional prossegue, em seu artigo quinto, afirmando a igualdade de todos os indivíduos perante a lei, ressaltando ainda que não se fará dentre eles distinção de qualquer natureza, levando a crer, portanto, que todos aqueles que se submetem ao regime de nossa Carta Constitucional serão regidos por aqueles princípios anteriormente estabelecidos.

Ocorre que, como já exposto acima, o artigo quatorze da CF/88 não permite que a parcela estrangeira da população, à exceção dos portugueses residentes, realize o alistamento eleitoral, restando impossibilitada de eleger candidatos e ser eleita para cargos políticos no Brasil.

Deste modo, já em uma análise superficial, percebe-se simulada a igualdade defendida em nossa Constituição, já que cerceia o gozo da cidadania por imigrantes e refugiados, impondo que os mesmos se abstenham das decisões políticas que afetam as três esferas da federação (União, Estados e Municípios), ferindo, portanto, princípio basilar de nosso ordenamento.

1.5 Conclusão

Apesar de aparentemente injustificada e contraditória a previsão supramencionada, por meio da análise do texto constitucional é possível perceber que o artigo primeiro de nossa Constituição, antes mesmo de delimitar a cidadania como princípio fundamental a orientar a nossa República, estabelece, no inciso primeiro, a observância do princípio fundamental da soberania.

Diante de grave violação ao princípio fundamental da cidadania representada pelo parágrafo segundo do artigo quatorze, conclui-se que a disposição dos incisos do artigo primeiro é certamente intencional. O constituinte deixa transparecer, portanto, que há uma

¹⁷ MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967, p. 63.

crença, que perdura historicamente, de que o exercício da cidadania política pelo estrangeiro fere a soberania nacional, de forma que, priorizada a observância a tal princípio, se justifica tamanha violação ao exercício da cidadania.

Cabe esclarecer que o que se propõe com o presente trabalho não é postular pela aplicação absoluta de um princípio em detrimento de outro, uma vez que todos eles apresentam o mesmo valor jurídico devendo, à luz do caso concreto, ser-lhes atribuída maior ou menor importância¹⁸. Nítido que, devido ao pluralismo do ordenamento jurídico, nossa Constituição abarcará princípios aparentemente contraditórios, cabendo ao intérprete apresentar a melhor solução ao caso concreto¹⁹.

O que se busca iluminar, no entanto, é a posição dos direitos políticos como parte integrante e essencial dos direitos fundamentais, já consagrados em sua primeira dimensão, de forma que devem ser garantidos a qualquer ser humano. O refugiado, que não pode regressar a seu país de origem por medo de perseguição, parece ter direito à cidadania brasileira. Mesmo sem possuir a nacionalidade de nosso país, essas pessoas estão em situação de vulnerabilidade e não recebem mais a proteção de seu estado de nacionalidade. Assim, conferir a cidadania nessa situação não parece ser uma ofensa à soberania em sua concepção clássica. Tendo em vista que o vínculo que essas pessoas possuem com seu estado de origem é apenas formal, não incluindo uma proteção efetiva aos direitos fundamentais, não parece que esses estrangeiros agiriam de forma a afrontar a soberania nacional durante as eleições. Ao contrário de outros imigrantes, os refugiados não possuem mais um vínculo sólido com outros poderes soberanos na esfera internacional. É possível dizer que a soberania brasileira, ao contrário, seria reforçada ao conceder a oportunidade de refugiados participarem da construção da sociedade que lhes ofereceu abrigo e proteção de direitos fundamentais. Dessa forma, por uma interpretação sistemática do texto constitucional, o princípio da soberania e da igualdade parecem permitir a concessão de cidadania aos refugiados. No capítulo seguinte, retomaremos a análise desses dois princípios ao analisar as propostas de alteração legislativa.

¹⁸ BARROSO, op cit., p.243.

¹⁹ BARROSO, op cit., p. 244.

O contexto atual marcado pela crise imigratória, que já trouxe mais de 11.000 refugiados para nosso país²⁰, escancara a necessidade de uma revisão jurídica no que tange à harmonização dos princípios da soberania e da cidadania. Em razão da atual aplicabilidade de ambos os princípios em nosso ordenamento, mantêm-se milhares de indivíduos, muitos deles já fragilizados por seu *status* de refúgio, em situação de ainda maior vulnerabilidade. Busca-se, portanto, clamar por uma harmonização contextualizada e atenta a eventuais violações direitos humanos, realizando assim um ideal de *justiça*²¹.

Pela breve análise da evolução dos direitos políticos no Brasil feita no presente capítulo, é possível perceber um certo padrão para a concessão de cidadania. As Constituições Brasileiras e as leis eleitorais sempre se utilizaram do instrumento de limitação ao exercício da cidadania para delimitar aqueles que, por meio do voto e da ocupação de cargos eletivos, seriam capazes de garantir os interesses do Estado. Essa foi a forma ardil que o legislador utilizou para conservar o monopólio do poder com determinado grupo social.

Sendo assim, a usurpação dos direitos políticos da população imigrante e, em especial, refugiada no Brasil comprova a perpetuação desse mecanismo de segregação social, demonstrando que, muitas vezes, não é o povo quem escolhe os rumos do Estado-Nação através da livre deliberação, mas sim o Estado quem dita aquele que, atendendo à seus próprios interesses, poderá gozar livremente do exercício dos direitos políticos.

²⁰ CONARE. **Refúgio em números, 4ª edição**, 2018. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em 03 out. 2019.

²¹ BARROSO, op cit., p.244.

II - PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NO CENÁRIO POLÍTICO NACIONAL

Como visto anteriormente, por força dos parágrafos segundo e terceiro do artigo quatorze de nossa Magna Carta, no cenário atual, é vedado o gozo dos direitos políticos por toda a população estrangeira no Brasil, ainda que estejamos falando da parcela residente em nosso país que contribui para o desenvolvimento das demais esferas nacionais, sejam elas sociais, culturais ou econômicas. Rememore-se, no entanto, da exceção quanto ao caso dos portugueses residentes no Brasil.

Cabe salientar que, ao usarmos o termo “estrangeiro”, estamos nos referindo ao conjunto de indivíduos provenientes de outra nação²², não detentores da nacionalidade brasileira. Ocorre que, dentre eles, são feitas importantes distinções considerando as especificidades de cada caso, já que, por exemplo, estrangeiros migrantes e estrangeiros refugiados não se confundem. Nos termos definidos pela ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados²³:

“Refugiados são pessoas que estão fora de seus países de origem por fundados temores de perseguição, conflito, violência ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública e que, como resultado, necessitam de “proteção internacional”. As situações enfrentadas são frequentemente tão perigosas e intoleráveis que estas pessoas decidem cruzar as fronteiras nacionais para buscar segurança em outros países, sendo internacionalmente reconhecidos como “refugiados” e passando a ter acesso à assistência dos países, do ACNUR e de outras organizações relevantes. Eles são assim reconhecidos por ser extremamente perigoso retornar a seus países de origem e, portanto, precisam de refúgio em outro lugar. Essas são pessoas às quais a recusa de refúgio pode ter consequências potencialmente fatais à sua vida.”

Já os migrantes são definidos comumente como aqueles que se deslocam por um processo voluntário, em busca melhores condições de vida por meio de melhores empregos ou, em alguns casos, por educação, reuniões familiares, ou outras razões²⁴. Por esta razão podem, a qualquer tempo, retornar para seu país de origem, sem que isso implique em risco de vida.

22 ESTRANGEIRO. **Michaelis Online**. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=Q100>>. Acesso em 15 out, 2019.

23 REFUGIADOS e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. **ACNUR**, 22 mar. 2016. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em 15 out. 2019.

24 Idem.

A vedação genérica fixada pela legislação pátria, portanto, é problemática. Isto porque quando se dedica a tratar de matéria relacionada ao gozo dos direitos políticos no Brasil não se reconhece as singularidades de cada caso. É razoável esperar, por exemplo, que não seja garantido o livre exercício da cidadania àquele estrangeiro visitante que ocasionalmente se encontre em território nacional em período eleitoral. Da mesma forma, compreensível a não concessão de tais direitos àquele estrangeiro que se encontra no Brasil sem nenhuma intenção de aqui estabelecer sua residência fixa, porque veio apenas para executar uma tarefa específica, em período determinado. A questão torna-se mais delicada quando passamos a considerar o estrangeiro que migra para nossas terras de forma permanente, com o desejo de fazer desta nação seu novo lar.

A discussão anuncia-se ainda mais complexa quando tratamos de estrangeiros refugiados, por tratar-se de pessoas que foram forçadas a migrar para nosso país. Ressalta-se, quanto a este caso, que o fenômeno de migração forçada que leva à concessão do *status* de refugiado pressupõe, dentre outros requisitos, a impossibilidade de retorno do indivíduo a seu país de origem em razão de guerra ou perseguição étnica, política ou religiosa²⁵. Sendo assim, essas pessoas já chegam ao Brasil numa posição de maior vulnerabilidade e com a necessidade de aqui se estabelecerem para recomeçar suas vidas, por tempo indeterminado.

É nítido, portanto, que a depender das peculiaridades concernentes à chegada e à permanência de cada estrangeiro em nosso país, se estabelecerá entre ele e o Estado diferentes vínculos fazendo com que, em determinados casos, ainda que não seja reconhecido como cidadão de direito, será inquestionavelmente cidadão de fato²⁶. Surge nesse momento, portanto, uma discrepância entre a nova relação que se estabelece e aquilo que a legislação brasileira reconhece como direito para essas pessoas.

²⁵ BRASIL. Lei n.º 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Planalto**, DF, 22 jul. 1997. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.474-1997?OpenDocument>. Acesso em 15 out. 2019.

²⁶ CALDAS, Camilo Onoda; PEREIRA, Luiz Ismael. Direitos Políticos De Estrangeiros Residentes No Brasil: Crítica Dos Projetos Legislativos No Contexto Migratório Da América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito [da] Universidade Federal de Santa Maria**, v.13, n.3, 2018. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/download/30115/pdf>>. Acesso em 15 out. 2019. p.1052.

Diante do quadro apresentado, ao longo deste capítulo, discorreremos brevemente sobre o ideário de cidadania, revisitando a sua origem histórica e observando sua adaptação às necessidades de cada época, nos levando a uma análise das propostas já apresentadas por nosso Legislativo visando aproximar a legislação brasileira do cenário migratório atual.

Salienta-se que, mais a frente, será demonstrada a importância do reconhecimento dos direitos políticos à população refugiada diante dos pontos sensíveis que atingem esse grupo de pessoas. Contudo, neste capítulo entende-se relevante demonstrar que a vedação ao gozo dos direitos políticos afeta a toda a comunidade estrangeira, da qual os refugiados fazem parte, e que as discussões sobre o exercício da cidadania na atualidade englobam esta coletividade como um todo.

2.1 A evolução na concepção de cidadania e os estrangeiros

O conceito de cidadania, historicamente, remete-nos à civilização grega antiga, contexto em que o termo foi entoadado pela primeira vez pelo filósofo Aristóteles, que pensou a cidadania como um “modo ético de ser e agir do homem grego concretizada na participação política nos traçados dos destinos da pólis.”. Ressalta-se que, etimologicamente, o termo cidadão refere-se ao “filho da pólis”, aquele que, por se reconhecer no âmbito da cidade, detinha igual poder de participação entre seus pares na condução da vida pública. Em que pese o ideal de igualdade política estar intimamente ligado ao conceito de cidadania neste momento²⁷, é importante salientar que grande parte da população grega encontrava-se excluída do gozo dos direitos políticos, o que era o caso dos estrangeiros, além de escravos e mulheres.

Já por ocasião da Idade Moderna o conceito de cidadania alcança outro patamar na organização da sociedade, na medida que serve como base legitimadora do Estado-Nação²⁸. Tomando como norte os princípios das revoluções americana e francesa que gritaram pela ruptura com os moldes da Idade Média, a cidadania entrelaça-se ao ideário nacional,

²⁷ FREITAS, Patrícia Regina. Igualdade, Cidadania e Justiça sob a Ótica de Aristóteles. **Encontros**, Rio de Janeiro, n. 27, 2º sem. 2016, p.22.

²⁸ VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Nov. 2019.

garantindo a igualdade de direitos e deveres entre os integrantes da nação, independentemente de fatores como grupo étnico, condição social, região de origem, dentre outros.

Ocorre que, nos dias de hoje, assistimos o enfraquecimento do vínculo entre a cidadania e o Estado-Nação²⁹. Em primeiro, pois a intensificação do fluxo de pessoas através das fronteiras coloca em xeque a representação das nações como identidades fechadas em razão do estabelecimento da diversidade cultural. Além disso, deve-se considerar a internacionalização dos direitos humanos que, por terem se estabelecido como elemento inerente à cultura mundial contemporânea³⁰ ultrapassaram os limites da nação passando a ser regulados através de normas internacionais. O Estado-Nação afasta-se, portanto, da posição de lar da cidadania³¹.

Incumbe ressaltar que é nítido que as fronteiras físicas anteriormente estabelecidas por cada nação, por ocasião da formação dos Estados Nacionais, resistem e aqui não se postula que deva ser diferente, uma vez que elas são marcas de sangue, de história e de sobrevivência³². No entanto, uma vez o Estado-Nação destituído da capacidade de abrigar o ideário de cidadania, em função dos fenômenos supracitados, resta questionar se ainda é cabível atrelar o *status* de cidadão à detenção da nacionalidade.

Conforme versa o artigo vinte e cinco do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, incorporado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto 592/1992. Vejamos:

“ARTIGO 25 Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas: a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto

²⁹ VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Nov. 2019.

³⁰ CHELIUS, Leticia Calderón. O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, janeiro/junho 2011. p. 235.

³¹ VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Nov. 2019.

secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.”.

Salienta-se que o artigo supracitado deixa claro em seu item “c” que tais direitos deverão ser assegurados a “todo cidadão”. Considerando que o gozo da cidadania no Brasil é restrito à brasileiros natos e naturalizados³³, a previsão de que trata o artigo vinte e cinco do referido Pacto não será aplicável à população imigrante e refugiada, o que dá margem para que nossa legislação deixe de garantir tal direito fundamental à essas pessoas.

Ocorre que a opção do constituinte originário, no que tange ao gozo dos direitos políticos, somada aos crescentes fluxos migratórios que têm como destino o nosso país traz à tona uma cruel realidade: o alargamento de uma comunidade que aqui reside, mas não consegue integrar-se plenamente em razão das limitações impostas pela lei. Imigrar permanentemente para o Brasil, por força do artigo quatorze de nossa Constituição Federal, implica em abrir mão do gozo dos direitos políticos, ou seja, implica em viver em uma sociedade onde não se poderá fazer uso dos mecanismos institucionais para constituir o corpo de representantes políticos e assim influenciar a atividade exercida pelo legislador e pelo administrador público³⁴.

Cientes desse drama que compõe a experiência dos estrangeiros no Brasil, desde a redemocratização, vêm sendo apresentados por membros do Congresso Nacional diferentes projetos de Emenda Constitucional visando alterar essa realidade a partir de propostas, mais restritas ou abrangentes, que garantem o exercício da cidadania dissociado da detenção da nacionalidade. São elas:

Tabela 1
Cronologia e situação de PECs
Câmara de Deputados – Brasil

PEC Nº	DATA	AUTOR	PARTIDO	SITUAÇÃO
--------	------	-------	---------	----------

³³ BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

³⁴ CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1053.

347/2013	05/11/2013	Carlos Zarattini	PT/SP	Tramita apensado a outro.
119/2011	06/12/2011	Roberto Freire	PPS/SP	Em tramitação com apenso.
401/2005	31/05/2005	Orlando Fantazzini	PT/SP	Arquivada em 2008
371/2001	12/06/2001	Marcos Cintra	PFL/SP	Arquivada em 2003
560/1997	24/11/1997	Fetter Júnior	PPB/RS	Arquivada em 2003
104/1995	24/05/1995	Alvaro Valle	PL/RJ	Arquivada em 2003
72/1991	21/02/1991	José Serra	PSDB/SP	Julgada prejudicada desde 1994 pelo parecer 03/94
29/1991	12/08/1991	Victor Faccioni	PDS/RS	Julgada prejudicada desde 1994 pelo parecer 03/94

Fonte: CALDAS, Camilo Onoda; PEREIRA, Luiz Ismael. Direitos Políticos De Estrangeiros Residentes No Brasil: Crítica Dos Projetos Legislativos No Contexto Migratório Da América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito [da] Universidade Federal de Santa Maria**, v.13, n.3, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/download/30115/pdf>>. Acesso em 15 out. 2019. p.1057.

Tabela 2
Cronologia e situação de PECs
Senado Federal – Brasil

PEC N°	DATA	AUTOR	SITUAÇÃO
25/2012	15/05/2012	Diversos Senadores	Em tramitação
14/2007	06/03/2007	Alvaro Dias	Em tramitação
88/2007	04/10/2007	Sérgio Zambiasi	Arquivada em 2014
7/2002	01/03/2002	Alvaro Dias	Arquivada em 2007
33/2002	28/11/2002	Mozarildo Cavalcanti	Arquivada em 2007
61/1999	25/06/1999	Alvaro Dias	Arquivada em 2001

Fonte: CALDAS, Camilo Onoda; PEREIRA, Luiz Ismael. Direitos Políticos De Estrangeiros Residentes No Brasil: Crítica Dos Projetos Legislativos No Contexto Migratório Da América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito [da] Universidade Federal de Santa Maria**, v.13, n.3, 2018. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/download/30115/pdf>>. Acesso em 15 out. 2019. p.1057.

Para além das PEC's destacadas na tabela acima, verificou-se que também foi apresentada pela deputada Renata Abreu, do PODEMOS/SP, a Proposta de Emenda à Constituição 386/2017, sugerindo uma nova redação ao artigo quatorze, parágrafo segundo, da Constituição Federal.

Como é possível observar, no que concerne aos projetos apresentados à Câmara dos Deputados, atualmente encontra-se em tramitação apenas a PEC 347/2013 apensada à PEC 119/2011. Da mesma forma, a última proposta apresentada na Casa, pela deputada Renata Abreu, também se encontra tramitando em apenso. Todas as demais se encontram arquivadas ou foram julgadas prejudicadas.

Por sua vez, com relação aos projetos apresentados no Senado Federal, em que pese a tabela acima indicar que os projetos 14/2007 e 25/2012 encontram-se em tramitação, verificou-se que ambos foram arquivados no ano de 2018, em razão do término da legislatura.

Importante destacar que as consultas públicas³⁵ realizadas para aferir a opinião do brasileiro a respeito de tal mudança constitucional revela que podemos ainda estar longe de prever tal garantia. Enquanto 31,5% da população consultada foi favorável à PEC 14/2007, que propunha uma alteração no artigo quatorze, parágrafos primeiro, segundo e terceiro, tornando facultativo o alistamento eleitoral de estrangeiros domiciliados no Brasil, apenas 8,4% da população consultada concordou com as alterações previstas pela PEC 25/2012 que previa, para além da capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais, uma extensão dos direitos já garantidos aos brasileiros à população estrangeira, por meio de emenda ao artigo quinto e ao artigo doze da CF/88.

2.2 Propostas de Emenda à Constituição no que tange ao gozo dos direitos políticos.

Por serem os únicos projetos de lei em atual tramitação no congresso, entende-se pertinente aprofundar o estudo apenas no que tange aos Projetos de Emenda à Constituição 119/2011, 347/2013 e 386/2017, de forma que o faremos a seguir.

³⁵ CONSULTA pública pec 25/2012. *Ecidadania*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=105568>>. Acesso em 24 out. 2019; CONSULTA pública pec 14/2007. *Ecidadania*. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=80077>>. Acesso em 24 out. 2019.

2.2.1 Proposta de Emenda à Constituição 119/2011

Apresentada pelo Deputado Federal Roberto Freire do Partido Popular Socialista, atual Cidadania, em seis de dezembro de dois mil e onze, a Proposta de Emenda à Constituição 119/2011 é a que se encontra há mais tempo em tramitação na Câmara dos Deputados. Em síntese, o projeto apresentado pelo Deputado Federal do estado de São Paulo visa alterar o artigo quatorze da Constituição Federal, facultando ao estrangeiro domiciliado a participação nas eleições de esfera municipal.

Para tanto, expõe o Deputado Federal em sua proposta que o referido artigo passaria a contar com a seguinte redação³⁶:

“Art.14.....§1º.....
..... II -
..... d) os estrangeiros domiciliados no Brasil, para os fins de participação nas eleições municipais, **desde que residam no País há mais de cinco anos.** § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período de serviço militar obrigatório. §3º I – a nacionalidade brasileira, ou **no caso de estrangeiros candidatos às eleições municipais, a residência no território nacional há, no mínimo, dez anos;**” (NR)”. (grifos nossos).

Conforme se depreende da leitura da proposta de artigo, foram fixados dois requisitos para que se possam estender os direitos políticos à população estrangeira no Brasil: o primeiro deles é a condição de residência por período mínimo, restando estabelecido o total de cinco anos para o reconhecimento da capacidade eleitoral ativa e o de dez anos para o reconhecimento da capacidade eleitoral passiva; o segundo é a delimitação quanto às esferas eleitorais, de forma que tal reconhecimento deve se restringir ao âmbito das eleições municipais.

O Deputado Federal justifica tais imposições afirmando³⁷:

³⁶ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 119, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 2011. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em 23 out. 2019.

³⁷ Idem.

“Esta proposta altera os parágrafos 1º a 3º do art. 14 da Lei Maior para permitir que o estrangeiro – desde que domiciliado no Brasil – possa participar das eleições municipais da localidade onde mora, trabalha e paga normalmente seus impostos, votando e podendo ser votado. Ressalte-se que os cargos eletivos municipais têm caráter eminentemente administrativo local, não tendo a proposta nenhuma possibilidade de ferir a soberania nacional, como alguns poderiam supor. O estrangeiro que tem residência legal no País há pelo menos cinco anos demonstra ter criado vínculos com a sociedade brasileira, sendo absolutamente justo que se lhe faculte a participação nos pleitos locais como eleitor.”.

A justificativa apresentada por Roberto Freire por ocasião da apresentação da PEC 119/2011 demonstra a tentativa de harmonização de princípios já afirmada acima. Em momento algum, ao postular pelo reconhecimento dos direitos políticos à população estrangeira no Brasil olvida-se da importância do resguardo da soberania nacional frente aos desafios impostos pelos crescentes fluxos migratórios. O que se pretende é provocar um olhar cuidadoso para a necessidade de reajuste da “balança dos princípios” que regem nossa federação, atento às necessidades da nova era e em prestígio aos Direitos Humanos.

Por fim, o Deputado Roberto Freire ainda destaca a nova relação entre nacionalidade e cidadania para fins de exercício dos direitos políticos que vem se estabelecendo não só em países da comunidade europeia, mas também na América Latina, a exemplo do Uruguai e da Venezuela, países onde já se permite o alistamento eleitoral de estrangeiros. Em seu entender, a adequação constitucional por ele apresentada por meio da PEC 119/2011 além de atender às necessidades dos estrangeiros legais em território brasileiro, representaria a promoção do bem geral, livre de preconceitos.

2.2.2 Proposta de Emenda à Constituição 347/2013

Atualmente tramitando em apenso à PEC 119/2011, a Proposta de Emenda à Constituição 347/2013 foi apresentada pelo Deputado Federal Carlos Zarattini do Partido dos Trabalhadores do estado de São Paulo. A proposta apresentada propõe alteração no que tange ao parágrafo segundo do artigo quatorze da Constituição, ampliando o reconhecimento dos direitos políticos, ao menos com relação à capacidade eleitoral ativa, à população estrangeira residente em território brasileiro³⁸. *In Verbis*:

³⁸ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição n° 347, de 2013. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 nov. 2013. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448> >. Acesso em 23 out. 2019.

“Não poderão alistar-se como eleitores os conscritos durante o serviço militar obrigatório e os estrangeiros, com exceção daqueles residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados.” (grifos nossos).

Diferentemente da proposta analisada anteriormente, aqui não se verifica a limitação para o exercício do sufrágio, já que uma vez alistado poderá o indivíduo estrangeiro votar nas três esferas administrativas do Estado. Ainda, ao contrário da Proposta de Emenda à Constituição 119/2011, a Proposta não prevê a possibilidade de candidatura para nenhuma das esferas administrativas. O estrangeiro, portanto, somente deterá a capacidade eleitoral ativa se aprovada a PEC 347/2013.

Ao apresentar tal Proposta de Emenda à Constituição, o Deputado Federal a justifica através da necessidade de pôr um fim ao tratamento desigual imposto aos estrangeiros residentes em nosso país com a exclusão dos mesmos da vida política, cenário que já não se verifica em demais países da América Latina, com a qual, conforme o artigo quarto de nossa Carta Magna, devemos buscar integração. Para tanto, defende o Deputado ser importante que se estabeleça um tempo mínimo de residência regular em nosso país, ponto em comum com a PEC 119/2011.

Ao confrontarmos ambas as propostas até aqui analisadas, fácil concluir que a alteração constitucional que caminhará no sentido de maximização das garantias direcionadas à população estrangeira seria aquela capaz de mesclar as idéias apresentadas por elas. Isto porque enquanto a PEC 119/2011 limita o exercício dos direitos políticos ao âmbito municipal, a PEC 347/2013 vai mais além, ampliando tais direitos às três esferas administrativas. Noutro giro, a PEC 119/2011 resulta mais garantista ao propor o reconhecimento da capacidade eleitoral ativa e passiva, enquanto a PEC 347/2013 restringe tal reconhecimento à capacidade eleitoral ativa do estrangeiro.

2.2.3 Proposta de Emenda à Constituição 386/2017

Finalmente, a Proposta de Emenda à Constituição 386/2017, apresentada pela Deputada Federal Renata Abreu do Partido Podemos, do Estado de São Paulo, visa da mesma forma

reconhecer o direito ao voto aos estrangeiros residentes legalmente no país há mais de cinco anos. A proposta de emenda constitucional foi apresentada nos seguintes termos³⁹:

“Art. 1º O § 2º do art. 14 da Constituição Federal passa a vigor com a seguinte redação: Art. 14. § 2º Não podem alistar-se como eleitores os conscritos, durante o período militar obrigatório, e os estrangeiros, salvo aqueles que estejam residindo legalmente no país há mais de cinco anos.” (NR) Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”.

Assim como pensado pelo Deputado Federal Carlos Zarattini por ocasião da formulação da PEC 347/2013, em sua Proposta de Emenda à Constituição defende a Deputada Federal Renata Abreu ser necessário o reconhecimento da capacidade eleitoral ativa do estrangeiro legalmente residente no país. Deixou de abordar a Deputada quanto à importância do reconhecimento do direito a ser votado, justificando o cabimento de sua proposta no “justo direito daquele que reside em uma comunidade” em participar da vida política do país, ainda que seja somente através do voto.

Cabe lembrar que a Proposta de Emenda à Constituição 386/2013 tramita em apenso à PEC 347/2013 que, por sua vez, está apensada à PEC 119/2011.

2.2.4 Considerações acerca das Propostas de Emenda à Constituição

Como se pode depreender da análise das Propostas de Emenda à Constituição estudadas acima, a residência permanente do estrangeiro em nosso país traduz-se em fator determinante para o possível reconhecimento dos direitos políticos. Isso se deve ao fato, como já explicitado acima, de haver singularidades nas experiências de cada estrangeiro no Brasil, não se podendo admitir que seja estabelecida norma que não observa tais peculiaridades, como ocorre nos dias de hoje.

Nesse sentido, incumbe salientar que a Nova Lei de Migração⁴⁰, promulgada em vinte e quatro de maio de dois mil e dezessete, reconhece a existência de diferentes tipos de

³⁹ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 386, de 2017. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162990> >. Acesso em 23 out. 2019.

estrangeiros em território brasileiro, de forma que os define e diferencia logo em seu artigo primeiro. Vejamos:

“§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se: I - (VETADO); **II - imigrante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil; **III - emigrante**: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior; **IV - residente fronteiriço**: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho; **V - visitante**: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional; **VI - apátrida**: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo [Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002](#), ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.”.

A fixação de tempo mínimo de residência no país parece, a princípio, uma boa forma de harmonizar o conflito aparente entre os princípios fundamentais previstos no artigo primeiro de nossa Constituição Federal, sejam eles a soberania e a cidadania, na medida que se admite, conforme expôs o Deputado Federal Roberto Freire quando da apresentação da PEC 119/2011 que, após passado esse tempo mínimo, ao menos na esfera municipal, o estrangeiro já estaria vinculado à sociedade brasileira.

Outro modelo observado na leitura das Propostas de Emenda Constitucional que parece visar à garantia do exercício dos direitos políticos sem ferir a soberania brasileira é a limitação do direito ao voto do estrangeiro à esfera municipal. Conforme explica o Deputado Federal supramencionado⁴¹:

“Ressalte-se que os cargos eletivos municipais têm caráter eminentemente administrativo local, não tendo a proposta nenhuma possibilidade de ferir a soberania nacional, como alguns poderiam supor.”.

⁴⁰ Brasil. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Planalto**, Brasília, DF, 24 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em 15 out. 2019.

⁴¹ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 119, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 2011. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em 23 out. 2019.

No entanto, importante ressaltar, no que concerne à limitação do voto quanto à esfera municipal, que se faz extremamente importante o reconhecimento do gozo dos direitos políticos aos estrangeiros no que tange à esfera federal. Isto porque, conforme previsto no artigo vinte e dois, inciso quinze, de nossa Carta Magna compete à União legislar sobre matéria referente aos direitos dos imigrantes. Por este motivo, se militarmos pela aprovação legislativa de Proposta de Emenda à Constituição que limite o exercício da cidadania dos estrangeiros à esfera eleitoral municipal poderemos, na prática, gerar impacto pouco significativo em sua realidade política, uma vez que continuaram sem poder para pressionar o legislativo para que aprove leis que venham a lhes proteger⁴².

Por fim, necessário analisar a viabilidade de aprovação das propostas atualmente em votação no Congresso Nacional. Em que pese ter sofrido dois arquivamentos por força do artigo cento e cinco do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição 347/2013 apensada à PEC 119/2011 foi desarquivada em razão do parágrafo único do mesmo artigo e contava com parecer favorável do Relator Paulo Teixeira, do Partido dos Trabalhadores/São Paulo, pela sua admissibilidade. Ocorre que, com o apensamento da PEC 386/2017 às que já tramitavam anteriormente, foi necessário que o Relator realizasse o reexame. Contudo, o Deputado federal devolveu as propostas sem manifestação.

Diante desse cenário foi necessária a designação de novo Relator para analisar as propostas apresentadas. Para tanto, recentemente, foi designado para a função Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança, do PSL/SP. Tal designação pode dizer bastante sobre os rumos das propostas no Congresso Nacional, uma vez que se observa que o Deputado Relator integra mesmo partido político do atual Chefe do Executivo, declaradamente insensível a questão migratória.

Nesse contexto, ressalta-se que, recentemente, o ocupante do cargo de Chefe do Executivo chegou a manifestar publicamente que “A maioria dos imigrantes não têm boas intenções”⁴³ numa demonstração de apoio à construção do muro na fronteira dos Estados

⁴² CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1061.

⁴³ RESENDE, Sarah Mota. Bolsonaro diz que a maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia o muro de Trump. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2019. Disponível em

Unidos da América com o México. Para deixar o cenário ainda mais desanimador, a atual composição da Câmara de Deputados conta com cinquenta e dois deputados de seu partido político, o PSL, o que representa a segunda maior bancada da Casa⁴⁴.

Ainda que se observe uma postura xenófoba por parte dos membros ocupantes de cargos do Executivo e do Legislativo, é importante salientar que tal comportamento a eles não se restringe. É um padrão que se pode observar em todas as camadas da sociedade brasileira. Em que pese o crescente fluxo migratório que impacta o país anualmente, o que se observa é o crescimento de um discurso de ódio e preconceito por questões de origem nacional⁴⁵. O que se percebe, na verdade, é que há uma espécie de tratamento seletivo que varia a depender da origem de cada estrangeiro no Brasil. Enquanto os de origem europeia costumam experimentar maior exaltação nacional, aqueles oriundos de países latino-americanos, africanos ou asiáticos costumam enfrentar notório preconceito⁴⁶.

Por fim, ainda há outro elemento que obstaculiza a vitória dessas demandas no Congresso Nacional. Em virtude de previsão no Estatuto do Estrangeiro que até o ano de dois mil e dezessete, ano de sua revogação, colocava em risco os estrangeiros que se manifestassem politicamente em nosso país, não foi possível que os mesmos pudessem se organizar politicamente de forma a estabelecer lideranças capazes de pressionar politicamente nesse sentido. A previsão contida no artigo cento e sete da Lei 6.815/80⁴⁷ era a seguinte:

“Art. 107. O estrangeiro admitido no território nacional não pode exercer atividade de natureza política, nem se imiscuir, direta ou indiretamente, nos negócios públicos do Brasil, sendo-lhe especialmente vedado:

<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em 28 out. 2019.

⁴⁴ GRANDIN, Felipe. PSL é o partido que ganhou maior número de votos na eleição para a Câmara; MDB e PSDB são os que mais perderam. G1, 11 de out. 2018. Disponível em <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/11/psl-e-o-partido-que-ganhou-maior-numero-de-votos-na-eleicao-para-a-camara-mdb-e-o-que-mais-perdeu.ghtml>>. Acesso em 28 out. 2019.

⁴⁵ CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1062.

⁴⁶ CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1063.

⁴⁷ Brasil. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Planalto**, Brasília, DF, 19 agost. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 15 out. 2019.

(Renumerado pela Lei nº 6.964, de 09/12/81) I - **organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;** II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a idéias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país; **III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar,** com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo. Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.”. (grifos nossos).

Diante de todo o exposto, conclui-se que o cenário apresentado não traz reais expectativas quanto à aprovação das PEC's.

2.3 Conclusão

Os direitos políticos são tradicionalmente reconhecidos como parcela essencial dos direitos fundamentais integrando, conforme já mencionado, sua primeira dimensão. Por essa razão deverão os Estados, em observância à dignidade da pessoa humana, se comprometer a garanti-los. No entanto, em razão da escolha constitucional pela adoção da concepção moderna de cidadania, que se verifica pela leitura do artigo quatorze, permanecem os imigrantes e refugiados sendo diariamente violados quanto ao exercício da cidadania.

Pela observância das Propostas de Emenda à Constituição já apresentadas no Congresso Nacional é possível concluir que parcela de nossos representantes já está atenta à necessidade de adequação de nossa Carta Magna ao contexto atual marcado, como já exposto, pela intensificação dos fluxos migratórios e pela internacionalização dos direitos humanos. Ocorre que as tentativas de adequação constitucional esbarram em retrocesso político e difusão de discursos de ódio e preconceito que atingem à sociedade brasileira e são refletidos na composição do Poder Executivo e Legislativo.

Diante disso, tende-se a acreditar que os clamores por essa mudança ainda demandarão considerável tempo e esforço. Enquanto não chegarmos lá, continuaremos a nos apresentar, mundialmente, como um país relativamente indiferente às demandas deste tempo e em descompasso regional, na medida que países da América do Sul como Chile, Venezuela e Colômbia, dentre outros, já reconhecem o direito ao voto dos imigrantes.

Os projetos examinados não parecem atentar para a situação especial dos refugiados quando o assunto é direitos políticos. Se a realidade apresentada já é capaz de produzir efeitos negativos a imigrantes voluntários que optam por residir no Brasil e, de certa forma, aceitam se submeter ao ordenamento jurídico nacional, quiçá para a população refugiada que se vê forçada a deixar por tempo indeterminado seu país de origem em fuga de guerra e perseguição. A eles não é oferecida escolha: já fragilizados em razão do contexto no qual seu deslocamento acontece, ao aqui chegarem passam a ocupar posição de ainda maior vulnerabilidade frente ao restante da sociedade, uma vez que, para além dos discursos xenófobos muitas vezes a eles destinados, encontram-se ainda privados de serem reconhecidos como cidadãos. É essa realidade que passaremos a tratar no próximo capítulo⁴⁸.

⁴⁸ MAIS de 40% dos refugiados no Brasil dizem ter sofrido discriminação, revela pesquisa. *Nações Unidas Brasil*, 04 Jul. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-40-dos-refugiados-no-brasil-dizem-ter-sofrido-discriminacao-revela-pesquisa/>>. Acesso em 04 nov. 2019.

III - IMPACTOS DA PRIVAÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS AO REFUGIADO

Ao longo dos últimos anos, conforme números apresentados pela ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, milhares de pessoas chegaram ao Brasil solicitando o reconhecimento do *status* de refugiado. Somente no ano de 2018, foram 80 mil solicitações realizadas, elevando-nos à posição de sexto maior país receptor de solicitações de refúgio do mundo⁴⁹.

Provenientes de Estados que não mais podem lhes garantir segurança esses indivíduos enxergaram em nosso país a oportunidade de refazer suas vidas. Importante destacar que o aumento dos pedidos de refúgio que se observou no Brasil no último ano em muito se deve a crise que afeta nosso país vizinho. Das 80 mil solicitações de asilo registradas no ano de 2018, cerca de 60 mil delas foram apresentadas por venezuelanos.⁵⁰ Esse é um fenômeno que se observa no contexto de refúgio como um todo já que quase quatro a cada cinco refugiados estão vivendo em países próximos às suas regiões de origem⁵¹.

Ocorre que a chegada e a permanência dessas pessoas em território brasileiro é permeada por inúmeros obstáculos que incluem aprender um novo idioma, adaptar-se a cultura local, enfrentar preconceitos e conseguir ocupar postos de trabalho⁵². Como se não fosse suficiente, ainda se veem obrigados a enfrentar as desigualdades impostas em virtude de lei haja vista estarem privados do gozo dos direitos políticos frente ao não preenchimento das condições previstas pela Constituição Federal para tal.

Diante disso, ao longo deste capítulo, discorreremos sobre as dificuldades enfrentadas pela população refugiada no Estado Brasileiro, dando ênfase à privação do exercício dos direitos políticos e demonstrando o motivo de sua condição especial em relação aos demais

⁴⁹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends:** forced displacement in 2018. Geneva, 2019, p. 43 – Disponível em <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2019.

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Ibidem, p.2.

⁵² ORTEGA, Pepita Martin. A situação dos refugiados no Brasil e os obstáculos enfrentados na integração local. **Laboratório de Redação Adriano Chan.** Disponível em <<https://adrianochan.com.br/a-situacao-dos-refugiados-no-brasil-e-os-obstaculos-enfrentados-na-integracao-local/>>. Acesso em 08 nov. 2019.

estrangeiros agravar a necessidade de acesso a esses direitos. Antes disso, no entanto, se faz necessário apresentar o conceito de refugiado, os critérios para reconhecimento de tal situação e como esse procedimento ocorre de acordo com a legislação brasileira.

3.1 Quem pode ser considerado refugiado?

A comunidade internacional passou a direcionar suas atenções à questão do refúgio na virada do século XX, contexto em que a Liga das Nações estabeleceu instrumentos para prestar assistência e garantir proteção à população refugiada⁵³. Ocorre que os instrumentos previamente estabelecidos eram destinados a solucionar crises de refugiados específicas sem um caráter duradouro. Após a Segunda Guerra Mundial, no ano de 1951, foi adotada, na Conferência dos Plenipotenciários das Nações Unidas, a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, que visava, dentre outros fins, ser um instrumento único capaz de apresentar uma definição geral daqueles que deveriam ser considerados refugiados⁵⁴.

Nesse sentido, o artigo primeiro da Convenção de 1951 apresenta como refugiado, para além daqueles que assim já o eram reconhecidos anteriormente em razão dos instrumentos formalizados pela Liga das Nações, a pessoa⁵⁵:

“Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra 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 e se encontra 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.”.

⁵³ ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, p. 5 Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

⁵⁴ Idem.

⁵⁵ SUIÇA. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). **Organização das Nações Unidas**, Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 11 nov. 2019.

Novamente, o conceito de refúgio era voltado a uma situação específica, pois o marco de 1º de janeiro de 1951 foi fixado após acordo entre os Estados nesse sentido, na tentativa de limitar a responsabilidade estatal apenas às situações de refúgio então conhecidas. Da mesma forma, tentou-se delimitar geograficamente a responsabilidade, na medida que a Convenção deixa claro no mesmo artigo, item B.1, que deverão ser considerados, para os fins da Convenção, os eventos ocorridos anteriormente a essa data na Europa ou alhures.

No entanto, com o tempo, foi sentida a necessidade de ampliar o âmbito de aplicação da Convenção, frente aos novos casos de refúgio que foram surgindo, o que fez com que, no ano de 1967, entrasse em vigor o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados. Em linhas gerais, o Protocolo de 1967 passou a obrigar os Estados aderentes a continuarem aplicando a definição de refugiado estabelecida pela Convenção de 1951 sem que, para tanto, observem os marcos regional e temporal por ela estabelecidos⁵⁶.

No Brasil, a Lei 9.474/97 representou o marco jurídico inicial do tema de refúgio⁵⁷ e trouxe, no decorrer de seus artigos, mecanismos para implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 além de definir, logo em seu artigo primeiro, os requisitos necessários para o reconhecimento do status de refugiado⁵⁸. *In Verbis*:

Art. 1º **Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:** I - **devido a fundados temores de perseguição** por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas **encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;** II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, **não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;** III - devido a **grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade** para buscar refúgio em outro país.

⁵⁶ ACNUR, op cit., p. 6.

⁵⁷ GRADIN, Marília Gabriela Gomes de Oliveira. Proteção jurídica dos refugiados e a nova lei de migração: deslocamento de venezuelanos para o Brasil. **Revista dos Tribunais** v. 998, p. 427 – 449, 2018.

⁵⁸ BRASIL. Lei n.º 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Planalto**, DF, 22 jul. 1997. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.474-1997?OpenDocument>. Acesso em 15 out. 2019.

A redação do referido artigo deixa claro que, mais do que um simples desejo de migrar, embasado por razões sociais ou econômicas, a realidade que impulsiona o refúgio relaciona-se diretamente com uma busca por sobrevivência. Dessa forma, os refugiados são aqueles que por fundado temor de perseguição cruzam fronteiras internacionais em busca de proteção⁵⁹, carregando consigo a ciência de que não poderão retornar para o país de origem, razão pela qual sua acolhida torna-se tão importante.

Salienta-se que a legislação brasileira, como se pode observar pela leitura do artigo primeiro da Lei 9474/97, adotou a definição de refugiado estabelecida por ocasião do Estatuto dos Refugiados de 1951 acrescentando, porém, mais uma hipótese de reconhecimento da condição de refugiado, qual seja a grave e generalizada violação de direitos humanos que obriga o indivíduo a deixar seu país de origem. Esta maior abrangência verificada no conceito de “refugiado” adotado pela Lei 9474/97 é reflexo da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, aprovada na Colômbia no ano de 1984, após amplo debate realizado entre especialistas e juristas sobre as questões que envolvam o tema de deslocamento forçado nas Américas. Na referida Declaração, a extensão do conceito é justificada na terceira conclusão, da seguinte forma⁶⁰:

“Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.”. (grifos nossos).

Cabe acrescentar que, em homenagem aos trinta anos da Declaração de Cartagena, ocorreu no ano de 2014 o Cartagena+30 de forma a celebrar as conquistas já alcançadas e repensar as questões que envolvem refúgio, apatridia e deslocamento interno, considerando os

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ COLÔMBIA. Declaração de Cartagena. ACNUR, Cartagena das Índias, 22 Nov. de 1984. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em 23 nov. 2019.

atuais desafios concernentes a esta temática. Diante disso, foi aprovada a Declaração do Brasil que traduz se em “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”⁶¹, além de seu plano de ação anexo.

Faz-se necessário, contudo, lembrar que os institutos “asilo” e “refúgio” não se confundem. De forma a elucidar as diferenças entre eles, observe-se a tabela abaixo:

Asilo	Refúgio
Ato Constitutivo	Ato declaratório
Instituto jurídico regional (América Latina);	Instituto jurídico internacional de alcance universal
Normalmente, é empregado em casos de perseguição política individualizada;	Aplicado a casos em que a necessidade de proteção atinge a um número elevado de pessoas, onde a perseguição tem aspecto mais generalizado;
Motivado pela perseguição por crimes/ políticos;	Fundamentado em motivos religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas;
Necessidade de efetiva perseguição;	É suficiente o fundado temor de perseguição;
A proteção pode se dar no território do país estrangeiro (asilo territorial) ou na embaixada do país de destino (asilo diplomático)	Em regra, a proteção se opera fora do país;

Fonte: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Entenda as diferenças entre o refúgio e o asilo.** Disponível em < <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em 23 nov. 2019.

Uma vez delimitado o conceito de refugiado, passemos a expor brevemente sobre o procedimento de reconhecimento de tal condição em nosso país.

3.2 Procedimento de reconhecimento da situação de refugiado no Brasil

⁶¹ BRASIL. Declaração do Brasil. Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe. ACNUR, Brasília, DF 3 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em 23 nov. 19.

O procedimento para reconhecimento da condição jurídica de refugiado no Brasil encontra-se disposto nos artigos quarto e seguintes da Lei 9.474/97 e se inicia no encontro entre a pessoa solicitante de refúgio e a autoridade migratória designada para tal. Em nosso país, compete aos agentes da Polícia Federal e aos oficiais do Comitê Nacional para Refugiados do Ministério da Justiça (CONARE) realizar o primeiro contato com o solicitante por meio de entrevista, de forma que se possa identificar se a situação é de imigração voluntária ou forçada⁶². Há a possibilidade, também, de que a entrevista seja realizada por servidor da Defensoria Pública da União, mediante ajuste de Acordo de Cooperação⁶³.

Uma vez iniciado o procedimento para reconhecimento da condição de refugiado, o solicitante e seus familiares, caso possua, farão jus a uma documentação provisória, válida por um ano, para que permaneçam em território brasileiro em situação regular e possam acessar formalmente o mercado de trabalho. A documentação lhes garante, ainda, a proteção contra atos de deportação, expulsão ou extradição, em observância ao princípio da não devolução (non-refoulement) basilar no Direito Internacional dos Refugiados⁶⁴.

O caso deverá seguir, então, para a análise do Grupo de Estudos Prévios (GEP), que o discutirá com base no parecer de elegibilidade emitido pelo Oficial do CONARE. Posteriormente, caberá à Plenária da CONARE reconhecer a condição de refugiado, ainda que o caso já tenha sido discutido anteriormente pelo GEP. Cumpre ressaltar que poderá a Plenária ratificar a decisão emitida pelo GEP ou revertê-la, podendo ainda solicitar novas diligências, antes de se manifestar⁶⁵. Conforme prevê o artigo vinte e seis, da Lei 9474/97, a decisão emitida pela Plenária do CONARE terá natureza jurídica de ato declaratório.

Emitida a decisão da Plenária do CONARE, dois cenários possíveis podem se apresentar diante do solicitante de refúgio: caso a decisão seja pelo reconhecimento da condição de refugiado, poderá o mesmo obter o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE), documento de identidade de estrangeiros, além do Cadastro de Pessoa Física (CPF), a Carteira

⁶² RAMOS, André de Carvalho et al; **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin, 2017, p. 81.

⁶³ Ibidem, p. 215.

⁶⁴ Ibidem, p.218.

⁶⁵ Ibidem, p. 222-224.

de Trabalho (CTPS) e um documento de viagem⁶⁶. Contudo, caso não haja o reconhecimento da condição de refugiado, mesmo após apresentação de recurso, ficará o indivíduo sujeito à legislação de estrangeiros (Lei 13.445/2017)⁶⁷. Nesses casos, a Lei 9474/97 prevê que não ocorra a transferência dos indivíduos para seus países de origem enquanto não cessarem as circunstâncias que põem em risco sua vida e integridade.

Uma vez reconhecido o *status* de refugiado pelo Estado brasileiro, ele perdurará até que ocorra uma das hipóteses previstas no artigo trinta e oito da Lei 9474/97, sejam elas:

“Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro: I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional; **II** - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida; **III** - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; **IV** - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido; **V** - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado; **VI** - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.” (grifos nossos).

Da mesma forma, prevê o artigo subsequente que estarão os estrangeiros refugiados sujeitos a perda de tal condição nas seguintes hipóteses:

“Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado: I - a renúncia; **II** - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa; **III** - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública; **IV** - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro. **Parágrafo único.** Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão

⁶⁶ ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília, 2014, p. 11.

⁶⁷ Brasil. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Planalto**, Brasília, DF, 22 jul. 1997. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm >. Acesso em 11 nov. 2019.

sujeitos às medidas compulsórias previstas na [Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980](#).” (grifos nossos).

3.3 Desafios enfrentados por refugiados na integração local

Admite-se, atualmente, a existência de três soluções duradouras no que tange à situação dos refugiados, ou seja, aquelas capazes de colocar fim ao deslocamento forçado em que se encontram essas pessoas, quais sejam a integração local, a repatriação voluntária e o reassentamento⁶⁸. Ressalta-se que dentre elas não existe aquela considerada como a melhor solução, devendo ser aplicadas considerando as especificidades de cada caso e em respeito à autodeterminação de cada refugiado⁶⁹.

A repatriação voluntária consiste no retorno seguro e digno desses indivíduos aos seus países de origem, o que deve ocorrer somente após uma avaliação da ACNUR sobre as condições de segurança da região para qual o refugiado demonstre interesse em retornar. Como o nome já diz, tal processo ocorre após provocação do próprio refugiado que deve buscar um escritório da ACNUR ou uma organização parceira para tal⁷⁰.

Já o reassentamento ocorre quando se verifica que ainda não é possível que o refugiado retorne ao seu país de origem, porém⁷¹:

“possuem necessidades de proteção jurídica e física que o país de refúgio é incapaz de suprir; inexistem soluções duradouras alternativas previsíveis para o caso; mulheres ou meninas em risco; sobreviventes de violência e/ou tortura; ou crianças e adolescentes em risco.”.

Por sua vez, a integração local se traduz em⁷²:

“um processo complexo e gradual que ocorre quando o refugiado tem acesso a mecanismos de inserção cultural, social, econômica, comunitária, laboral, jurídica e

⁶⁸ ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília, 2014, p. 21.

⁶⁹ ANNONI, Danielle (coord.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018, p. 68.

⁷⁰ ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília, 2014, p.18.

⁷¹ *Ibidem*, p. 27.

⁷² *Ibidem*, p. 21.

educacional, que possibilitem a sua autossuficiência e efetivo gozo dos seus direitos fundamentais no país de refúgio.”.

No contexto brasileiro, a solução duradoura que mais se verifica é a integração local. Isto porque, em nosso país, não há opção de reassentamento⁷³ e, conforme dados do *global trends*⁷⁴, é baixo o número de refugiados que conseguem retornar ao país de origem, marcando menos de três por cento da população refugiada no último ano. Contudo, ainda que se adote majoritariamente em nosso país a integração local, observa-se que esta vem ocorrendo sem o protagonismo desses indivíduos que, muitas vezes, são vistos como um “problema” que precisa ser administrado sem que, para tanto, se reconheça a importância dos mesmos como atores pensantes das ações que venham a beneficiá-los⁷⁵.

Aliado à ausência de protagonismo da população refugiada em seu processo de integração, observa-se também outra dificuldade no que tange à não receptividade da sociedade brasileira, que vê o refugiado como outsider⁷⁶, ou seja, aquele que não compartilha dos códigos identitários da nação. Nesse contexto, ainda possível identificar o fenômeno da aceitação seletiva⁷⁷, que faz com que a depender de fatores como a origem étnica e geográfica, este seja considerado mais ou menos aceitável pela sociedade. Explica o pesquisador Gustavo Barreto⁷⁸:

“Os imigrantes não viram notícia da mesma maneira. Se for um imigrante ‘aceitável’, como os europeus, ele vai aparecer em geral por aspectos tidos como culturais ou pelos dotes empresariais”. Se não for ‘aceitável’, vira notícia pelo crime, pelos problemas sociais que enfrentam. Uma leva de haitianos é considerada uma ‘invasão’ e a mesma leva de espanhóis é considerada um ‘movimento migratório’.”

⁷³ Ibidem, p. 27.

⁷⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, op cit., p. 7.

⁷⁵ MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. Separata de: **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014, p.88. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2019.

⁷⁶ Ibidem, p. 86.

⁷⁷ OUALALOU, Lamia. Imagem de Brasil hospitaleiro 'não passa de um mito', diz pesquisador. **Operamundi**, 31 out. 2015. Disponível em <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/42123/imagem-de-brasil-hospitaleiro-nao-passa-de-um-mito-diz-pesquisador>>. Acesso em 10 nov. 2019.

⁷⁸ Idem.

Ainda nessa temática, cabe ressaltar a influência midiática na concepção brasileira da imagem do refugiado, tendo em vista que a utilização do termo “refugiado” na veiculação de notícias não é isenta, ou seja, muitas vezes vem atrelada a situações negativas. Nesse sentido, continua o pesquisador⁷⁹:

“eu observei na minha tese que **há gradações de aceitação. O refugiado é o menos aceito, historicamente, por carregar o peso das guerras.** Um dos principais autores que eu consultei, Abdelmalek Sayad, constata por exemplo que muitos dos imigrantes são obrigados a carregar o seu país nas costas. E com a evidência de uma guerra ou um conflito civil, o refugiado é o mais “pesado”. **O imigrante, por outro lado, é a incógnita.** A questão acaba sendo essa: ao ser tornado uma incógnita, ele não é nem um cidadão de seu país, nem um cidadão nacional. **Deixá-lo nesse limbo permite, por exemplo, que muitos governos expulsem imigrantes assim que estes se tornem não mais “desejáveis”, e a aceitação dele pode variar de acordo com fatores culturais ou econômicos. O estrangeiro, por outro lado, é o “turista”** do qual fala Zygmunt Bauman. A sua principal característica é a mobilidade. Ao contrário do imigrante, que é obrigado a se enraizar em um único lugar devido às dificuldades financeiras e políticas, o **estrangeiro transita pelo mundo sem se preocupar com sua raiz.** Ele pode se deslocar quando bem entender, e isso o diferencia inclusive do próprio nacional que nunca terá condições de se desterritorializar.” (grifos nossos).

Finalmente, questão também identificada como sensível no que concerne à integração local dos refugiados é a difusão da assimilação como ideal a ser alcançado por considerar-se que, nesse processo, ocorre a absorção de uma etnia ou cultura por outra, via de regra, dominante⁸⁰. Conforme defendem Rocha⁸¹ e Del Carpio⁸², esse foi um fenômeno que se observou na América no período colonial e⁸³:

“(…) traduziu-se em múltiplos casos de etnocídios, ou seja, gerou a extinção de muitos povos e culturas. Ainda há resquícios, na legislação brasileira, de instrumentos que favorecem a perda de identidade como medida de assegurar a “assimilação” do diferente à comunhão nacional. Isto é uma grande afronta aos Direitos Humanos e pode se repetir contra os refugiados, integrando-os assim como outras minorias que foram “integradas” violentamente de acordo com a ambição da política vigente.”

⁷⁹ Idem.

⁸⁰ Idem.

⁸¹ Idem.

⁸² Idem.

⁸³ Idem.

Considerando que a comunidade refugiada representa minoria em nosso país, uma vez colocada em prática a assimilação desses indivíduos, acabaríamos por infringir seu direito à autodeterminação. É necessário, portanto, pensar em medidas de integração que respeitem a pluralidade dos povos e evite a subjugação.

Tendo em vista a complexidade dos temas abordados neste título, iremos nos ater ao primeiro desafio aqui exposto, qual seja a necessidade de protagonismo da população refugiada no processo de condução das políticas de integração nacional. Para isso, discutiremos a privação de seus direitos políticos.

3.4 Privação dos direitos políticos da população refugiada.

Conforme já exposto no bojo do presente trabalho, nos moldes atuais da Constituição Brasileira, atrela-se o gozo dos direitos políticos à detenção da nacionalidade brasileira, o que faz com que a comunidade estrangeira no Brasil permaneça excluída dos campos decisórios da nação⁸⁴. Nesse contexto encontram-se abarcados os refugiados que, mesmo inseridos numa lógica de solução duradoura para sua migração forçada por meio da integração local, são mantidos excluídos da vida política e destituídos de voz ativa para comandar os rumos de suas próprias vidas.

Se a obstaculização da integração dos refugiados à sociedade brasileira não for suficiente para ensejar um debate sobre a necessidade de alteração constitucional, acrescenta-se que por serem considerados direitos fundamentais reconhecidos logo em sua primeira dimensão deverão os direitos políticos ser garantidos à todos os seres humanos, sob pena de limitação à amplitude dos direitos fundamentais. Faz-se necessário que nos questionemos por que, em nosso país, ainda há condicionamento ao exercício dos direitos políticos por migrantes e refugiados, uma vez que é função do Estado a tutela dos Direitos Humanos daqueles que se encontram em sua jurisdição⁸⁵.

⁸⁴ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

⁸⁵ ANNONI, Danielle (coord.), op cit., p. 43.

Seguindo uma análise histórica, em que a nacionalidade já foi apresentada como pretexto para a restrição dos direitos políticos, diante de uma necessidade de proteção dos territórios e soberania nacional, poderia se justificar a exclusão de migrantes e refugiados da vida política⁸⁶. Cabe lembrar, como já exposto no capítulo anterior, que o surgimento dos Estados-nação e suas nacionalidades remodelou o conceito de cidadania, na medida que precisou se apropriar do mesmo para limitar o espaço onde os direitos cívicos seriam exercidos. A cidadania, portanto, ficou restrita ao espaço territorial dos Estados⁸⁷.

Contudo, com o enfraquecimento deste vínculo entre cidadania e Estado, em muito causado pela internacionalização dos direitos e pelo avanço da globalização⁸⁸, parece inadequado que mantenhamos os esforços para assegurar que ambos continuem atrelados. Se considerarmos que a concepção de cidadania como tal não está ligada à essência do termo, mas sim a uma construção histórica, uma vez que é fruto das lutas pela conquista dos direitos do cidadão moderno⁸⁹, nos permitiremos caminhar para uma adequação terminológica que considere as necessidades de um novo tempo.

Nessa perspectiva, destacam-se os impactos dos movimentos de imigração que se tornaram questão especialmente relevante, uma vez que todos os indicadores evidenciam um crescimento desse movimento populacional⁹⁰. Entre os anos de 2011/2018, foram registrados 774,2 mil imigrantes regulares em nosso país.

No que tange aos números do refúgio, tal crescimento é ainda mais expressivo. Nos últimos oito anos aproximadamente 200 mil pessoas chegaram ao Brasil solicitando o reconhecimento do status de refugiado. Somente no ano passado, foram apresentados 80 mil novas solicitações, quantidade imensamente maior à registrada no ano de 2011, por exemplo,

⁸⁶ ANNONI, Danielle (coord.), op cit., p. 50.

⁸⁷ VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 Nov. 2019.

⁸⁸ Idem

⁸⁹ Idem.

⁹⁰ CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1045.

momento em que as solicitações de refúgio totalizavam cerca de 3.500⁹¹. Este volume acaba por despertar crescente interesse das instituições de Estado, da imprensa, da academia e da sociedade civil em geral⁹², e faz saltar aos olhos uma realidade de nosso país, que representa uma parcela crescente de nossa população que se encontra cerceada do exercício da cidadania.

É necessário atentar para a importância do reconhecimento dos direitos políticos na integração local da população refugiada, de forma a maximizar a função de tal solução duradoura de findar a migração forçada desses indivíduos, garantindo-lhes um local seguro e com acesso a mecanismos que possibilitem sua autossuficiência e efetivo gozo dos seus direitos fundamentais⁹³. Ainda que, comumente, associe-se a imagem do indivíduo em situação de refúgio à fragilidade, em razão da violação de seus direitos, ele permanece protagonista da busca por uma solução duradoura e, portanto, deve ser atendido por políticas que promovam uma retomada de sua participação enquanto sujeito plenamente capaz⁹⁴.

Para tanto, não basta o reconhecimento dos direitos políticos apenas na esfera municipal, como pretendem alguns Projetos de Emenda à Constituição analisados, tendo em vista a competência constitucional da União prevista no artigo vinte e dois para legislar sobre imigração. Nem mesmo é suficiente que a eles seja reconhecido apenas o direito ao voto, em respeito ao real protagonismo dessa população na sociedade. Ninguém melhor que a própria comunidade refugiada, em sua pluralidade, para decidir os destinos de suas vidas e se autodeterminar, razão pela qual deverão gozar da mesma forma do direito a ser votado, alcançando o pleno acesso aos direitos políticos.

É preciso que a sociedade brasileira abandone, conforme conceitua Sônia Cristina Hamid, a ideia de “dádiva-refúgio”, ou seja, o entendimento dos refugiados como completas vítimas que devem contentar-se com qualquer coisa dada, pois será melhor do que o que

⁹¹ CONARE, op cit.

⁹² CALDAS; PEREIRA, op cit., pg 1045.

⁹³ ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília, 2014, p. 21.

⁹⁴ ANNONI, Danielle (coord.), op cit., p. 68.

atualmente já possuem. Postula Hamid que uma vez que nos apegamos a essa ideia, passamos a esperar desses indivíduos apenas a “contradádiva”, ou seja, resignação e gratidão⁹⁵.

Como defende Maria Cristina Santinho⁹⁶:

“Em conclusão, diremos que se afigura como necessária e urgente uma mudança de paradigma nas políticas públicas e na sociedade como um todo. Em lugar de se olhar para os refugiados exclusivamente do ponto de vista da vitimização, do assistencialismo ou até do logro, é necessário garantir- -lhes o direito ao reconhecimento enquanto cidadãos, através do seu próprio envolvimento político e relacional. Não existe uma verdadeira relação com as estruturas políticas e sociais que juridicamente estão incumbidas de dar apoio aos refugiados ou, mesmo quando existe, os procedimentos burocráticos empurram-nos frequentemente para situações liminares próximas da ilegalidade. O reconhecimento da sua voz ativa e a necessidade do seu envolvimento nas ações de integração são o meio mais eficaz para a realização de uma vida digna onde se respeitem na realidade – e não só na lei – os direitos humanos.”.

3.5 Pode a naturalização ser solução para o reconhecimento dos direitos políticos dos refugiados?

Durante a análise das Propostas de Emenda à Constituição em tramitação na Câmara dos Deputados que visam o reconhecimento dos direitos políticos à comunidade estrangeira como um todo foi possível perceber que há uma preocupação recorrente entre aqueles deputados que apresentaram as propostas de que as mesmas não firam o interesse nacional. Para tanto, todas as propostas estudadas buscam, de alguma forma, limitar a amplitude deste reconhecimento, seja através do reconhecimento dos direitos políticos apenas na esfera municipal seja através do reconhecimento apenas do direito ao voto.

Da mesma forma, em todas as PEC's analisadas foi proposto como requisito mínimo para que pudesse o estrangeiro participar da vida política no Brasil um período de residência mínima nunca inferior a quatro anos. Sobre essa lógica explica o então Deputado Federal Roberto Freire (PPS/SP)⁹⁷:

⁹⁵ HAMID, Sônia Cristina. **(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. 2012. 327f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 312.

⁹⁶ SANTINHO, Maria Cristina. Afinal, que asilo é este que não nos protege? Separata de: **Etnográfica [Online]**, vol. 17(1), p.5-29, 2013, p.27. Disponível em <<http://journals.openedition.org/etnografica/2522>>. Acesso em 10 nov. 2019.

⁹⁷ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição n° 119, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 2011. Disponível em

“O estrangeiro que tem residência legal no País há pelo menos cinco anos demonstra ter criado vínculos com a sociedade brasileira, sendo absolutamente justo que se lhe faculte a participação nos pleitos locais como eleitor. Essas eleições são importantes para o julgamento e avaliação dos serviços públicos, aos quais os estrangeiros residentes no Brasil devem ter direitos plenos. Por outro lado, facultar ao estrangeiro que tenha a chamada “capacidade eleitoral ativa” para os residentes no território nacional há mais de dez anos é também um estímulo para a sua naturalização, que é a plena integração social e política à comunidade nacional.”.

Fica claro, portanto, que ainda que haja sensibilização no Congresso Nacional quanto à necessidade do reconhecimento dos direitos políticos à população estrangeira, este fenômeno não é resultante de um entendimento de uma recente dissociação dos conceitos de cidadania e nacionalidade, nem mesmo está pautada no prestígio à pluralidade cultural do Estado permitida pela chegada anual de milhares de imigrantes ao país. Busca-se, com essa alteração constitucional, estimular a criação de vínculos do imigrante com a sociedade brasileira, nos moldes na qual já se encontra estruturada. Busca-se, como afirmou o Deputado, a naturalização do imigrante.

Contudo, nos cabe questionar se o modelo no qual se pretende introduzir estrangeiro à realidade política nacional é o desejável, por exemplo, para a população refugiada. Seria esse modelo capaz de promover a integração local dos refugiados em respeito à sua autodeterminação e maximizando o gozo dos direitos fundamentais?

Sobre esse tema, postula Rocha e Del Carpio que a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 50.215/61, ao estimular a naturalização dos refugiados através da assimilação tirou a razoabilidade de tal procedimento, uma vez que o termo “assimilação” traria uma carga de imposição cultural incabível⁹⁸. Vejamos⁹⁹:

“Art. 34 - Naturalização Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão notadamente para

<<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em 23 out. 2019.

⁹⁸ ANNONI, Danielle (coord.), op cit., p.67.

⁹⁹ SUIÇA. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). **Organização das Nações Unidas**, Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

acelerar o processo de naturalização e reduzir, na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.”

Sendo assim, considerando que o processo de assimilação se traduziria na absorção da comunidade refugiada, minoritária, pela sociedade brasileira, majoritária, conclui-se que postular pela naturalização dos refugiados seria caminhar de encontro a sua diversidade cultural ferindo, portanto, seu direito à autodeterminação.

Incumbe rememorar que se define como uma nação conjunto de pessoas nascidas em um território, as quais possuem a mesma língua, cultura e tradições e, por conta disso, adquirem uma mesma identidade sociocultural¹⁰⁰. Dessa forma ao postularmos pela naturalização dos refugiados no Brasil, procedimento pelo qual uma pessoa adquire a nacionalidade¹⁰¹, estaríamos defendendo que esta passasse a compartilhar com a sociedade brasileira a mesma identidade sociocultural. Se considerarmos a forma pela qual, historicamente, o processo integracionista ocorre e somarmos com as atuais previsões legais para esse procedimento, de fato estaríamos a infringir a pluralidade desta comunidade.

Não se pode admitir que, nos dias de hoje, seja a comunidade refugiada feita refém de políticas de integração semelhantes às observadas no passado, ou seja, políticas de assimilação. Faz-se necessária a elaboração de políticas que respeitem seus direitos e vozes¹⁰² e não que caminhem para mais etnocídios e dominação cultural.

Chama-se atenção, novamente, para o preconceito enfrentado em nosso país pela comunidade refugiada, principalmente em razão de sua origem geográfica e etnia. Matéria veiculada em agosto de 2017¹⁰³, relatando episódio de hostilização a refugiado sírio no Rio de Janeiro, deixa claro que a xenofobia ainda é um problema que precisamos enfrentar. Na ocasião, enquanto agredia verbalmente o refugiado sírio, um homem exaltado e portando dois pedaços de madeira na mão grita, repetidamente: “sai do meu país”. Durante seu discurso

¹⁰⁰ MALHEIRO, Emerson Penha. A nacionalidade como garantia de defesa dos direitos humanos no Brasil. Separata de: **Revista dos Tribunais**, vol. 981, p. 137 – 153, Jul /2017.

¹⁰¹ LOPES, Natália Lima. Naturalização. **Polícia Federal**, 30 mar. 2017. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/naturalizacao>>. Acesso em 12 nov. 2019.

¹⁰² ANNONI, Danielle (coord.), op cit., p.67.

¹⁰³ “SAI do meu país!”: agressão a refugiado expõe a xenofobia no Brasil. **Carta Capital**. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/saia-do-meu-pais-agressao-a-refugiado-no-rio-expoe-a-xenofobia-no-brasil/>>. Acesso em 12 nov. 2019.

xenofóbico, chegou o agressor a afirmar: “O nosso país tá sendo invadido por esses homens bombas, que matam crianças”.

A matéria supracitada afirma ainda que, no ano de 2015, foram os refugiados as maiores vítimas de xenofobia do Brasil. Ocupa o primeiro lugar a comunidade de haitianos (26,8%), sendo sucedida pela comunidade árabe ou de religião muçulmana (15,45%). Interessante comparar tais dados apresentados ao perfil da imigração no Brasil. Entre os anos de 2011-2018, 40% da população refugiada em nosso território era proveniente somente da síria¹⁰⁴. Apesar de não serem contabilizados no Relatório Refúgio em Números uma vez que gozam, em verdade, de visto humanitário, acrescenta-se que os haitianos já representam a segunda maior comunidade de imigrantes em nosso país, atrás apenas da comunidade venezuelana¹⁰⁵.

Válido destacar, por fim, que este tipo de discurso xenófobo e preconceituoso também atinge nosso Congresso Nacional. Por ocasião da apresentação da Proposta de Emenda à Constituição 347/2013, por exemplo, afirmou o Deputado Federal Carlos Zarattini¹⁰⁶:

“Mais recentemente tem chegado ao nosso País além de milhares de imigrantes procedentes da América Latina e da África (bolivianos, haitianos, nigerianos e outros) **também profissionais de alta qualificação, cientistas, pesquisadores, engenheiros e técnicos, cuja origem, como regra, é do continente europeu (portugueses, espanhóis, russos e outros)**. Também não podemos deixar de fazer uma referência especial à migração de asiáticos, particularmente de chineses e coreanos.”. (grifos nossos).

O tipo de discurso apresentado pelo Deputado Federal por ocasião da apresentação da PEC 347/2013 reforça a ideia preconceituosa de que a mão de obra qualificada é proveniente, majoritariamente, dos países da Europa enquanto sobra para imigrantes oriundos de outras regiões o estigma de não qualificados¹⁰⁷.

¹⁰⁴ CONARE, op cit., p. 29.

¹⁰⁵ CAVALCANTI, L et al. Resumo Executivo: Imigração e Refúgio no Brasil. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral**. Brasília, DF, 2019, p. 3. Disponível em <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em 12 nov. 2019.

¹⁰⁶ BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição n° 347, de 2013. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 nov. 2013. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>. Acesso em 23 out. 2019.

¹⁰⁷ CALDAS; PEREIRA, op cit., p.1061.

Frente ao exposto, é evidente que os discursos xenofóbicos precisam ser urgentemente combatidos no Brasil, antes que passemos a acreditar na naturalização em massa como solução viável para combater a privação dos direitos políticos dos refugiados no Brasil.

3.6 Conclusão

Conforme foi possível observar pela análise das estatísticas apresentadas ao longo desse capítulo, é nítido o agravamento da crise migratória que traz, anualmente, milhares de imigrantes e refugiados para nossas fronteiras. Espantoso constatar que, somente no último ano, cerca de oitenta mil pessoas consideraram-se em situações de violação de direitos ou fundado temor de perseguição motivados por raça, religião, opinião política, dentre outros, que as forçaram a fugir de sua terra natal. Isso sem considerar que esses dados referem-se somente ao caso brasileiro.

Devem ser reconhecidos os esforços do Estado Brasileiro evidenciados, por exemplo, pela Declaração e Plano de Ação do Brasil, por ocasião do Cartagena+30, e as ações junto ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a sociedade civil para findar o deslocamento forçado em que se encontram essas pessoas garantindo-lhes, em conjunto, direitos básicos como o de residência regular, a não devolução ao país violador de direitos, a emissão de documentos e a inserção no mercado de trabalho além, é claro, da repatriação voluntária daqueles que assim desejarem, considerando sempre se o país de origem apresenta condições de recebê-los de volta e garantir sua segurança.

Não obstante tais esforços, verifica-se ser ainda insuficiente a preocupação dos atores estatais quanto ao necessário protagonismo dessa comunidade no processo de reconstrução de suas vidas, na medida que são mantidos em uma espécie de tutela, de onde não conseguem expressar suas vontades e necessidades. Isto se deve à privação quanto ao gozo dos direitos políticos, principal instrumento para que cada indivíduo possa influenciar nas tomadas de decisão que concernem sua comunidade, uma vez que se encontram atrelados à detenção da nacionalidade brasileira.

Ainda que a aquisição da nacionalidade do país onde o refúgio se estabeleça possa ser considerada pela ACNUR como resultado final do processo de integração local, o que permitiria ao refugiado acessar o amplo gozo dos direitos políticos, é preciso considerar que

tal procedimento de aquisição, muitas das vezes, ocorre de forma assimilatória, em desrespeito às etnias minoritárias, o que não é desejável. Essencial, portanto, que se pense um novo modelo de reconhecimento de direitos políticos, compatível com a garantia dos direitos fundamentais à comunidade refugiada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou demonstrar que, historicamente, o modo pelo qual os direitos políticos foram sendo reconhecidos no Brasil fez parecer que o exercício da cidadania está a servir aos interesses pré-concebidos do Estado por seus soberanos, de forma a influenciar, por consequência, os rumos da sociedade e não o contrário, ou seja, a sociedade em sua pluralidade determinar os rumos e interesses do Estado, “a vontade geral”, como defendia o filósofo Jean- Jaques Rousseau em sua teoria clássica do Estado¹⁰⁸.

À exemplo disso destacam-se as restrições quanto ao poderio econômico de cada eleitor e seus respectivos lugares sociais, por ocasião do Brasil colônia e Império. Da mesma forma a vedação quanto ao voto dos analfabetos o que, no início do século XX, era realidade da maioria da população.

Nos dias de hoje, essa lógica se faz representar pela exclusão de imigrantes e refugiados da vida política, em razão da imposição da nacionalidade como requisito essencial ao exercício da cidadania. Sob o prisma da soberania e do “interesse nacional” milhares de pessoas que residem em nosso país são sujeitadas a essa realidade, sem se levar em conta que estas também possuem direito a ter suas vozes ouvidas e, por consequência, influenciar na definição dos interesses do Estado, conceito que precisa ser dinâmico, estando aberto às mudanças trazidas por um novo tempo.

O que aparenta deixar de considerar o Estado Brasileiro, em que pese muitas vezes ostentar o título de “nação receptiva/de braços abertos” é que não basta regalar à população refugiada a dádiva do refúgio como se a eles isso bastasse, de forma que a partir desse momento devessem se portar inteiramente resignados e gratos por qualquer direito que lhe fosse “concedido”. Antes de ocuparem o lugar de refugiado, *status* que a eles é imposto diante das calamidades que atingem seus Estados originários, cada um deles deve ser considerado como seres humanos que são, devendo gozar, em posição de equidade, dos mesmos direitos reconhecidos ao restante da população, como já postula os artigos quinto e sexto da Constituição Federal de 1988.

¹⁰⁸ BODART, Cristiano; SILVA, Roniel Sampaio. O contrato Social de Rousseau. **Blog Café com Sociologia**, 27 out. 2010. Disponível em <<https://cafecomsociologia.com/o-contrato-social-de-rousseau/>>. Acesso em 23 nov. 2019.

Em razão dos atuais requisitos exigidos para o reconhecimento dos direitos políticos no Brasil, está deixando o Estado Brasileiro de garantir a eficácia da integração local que deveria por um fim à situação de violação de direitos vivenciada por aquele que solicita o reconhecimento da condição de refugiado. Ainda que ao “conceder” refúgio a essa comunidade logre êxito em findar a situação de migração forçada, assume o Estado Brasileiro, diante de tal política excludente, a posição de agente violador de direitos até então ocupada por seus Estados de origem.

Mesmo diante das Propostas de Emenda à Constituição que visam alterar o artigo quatorze, reconhecendo o gozo dos direitos políticos para estrangeiros em geral, percebe-se que as mesmas não consideram as especificidades do refúgio e não parecem estar focadas na comunidade refugiada. À exemplo disso cabe citar o reconhecimento da capacidade eleitoral do estrangeiro limitada às eleições municipais, a exigência de tempo mínimo de residência no país e o reconhecimento apenas no que tange à capacidade eleitoral ativa.

Faz-se urgente, portanto, que a sociedade brasileira passe a dispensar olhar mais humano no que tange à temática do refúgio, preocupando-se não somente em acomodar essas pessoas em nosso território, mas também com a plena garantia de seus direitos fundamentais. Para tanto, importante manter em mente as particularidades inerentes à realidade da comunidade refugiada em nosso país que requerem a adoção de políticas pensadas para tal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. **Cartilha para refugiados no Brasil**. Brasília, 2014, p. 11.

ACNUR. **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado**: De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao estatuto dos refugiados, p. 5 Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

ANNONI, Danielle (coord.). **Direito internacional dos refugiados e o Brasil**. Curitiba: GEDAI/UFPR, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2015.

BODART, Cristiano; SILVA, Roniel Sampaio. O contrato Social de Rousseau. **Blog Café com Sociologia**, 27 out. 2010. Disponível em <<https://cafecomsociologia.com/o-contrato-social-de-rousseau/>>. Acesso em 23 nov. 2019.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. Carta da Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Majestade o Imperador. Rio de Janeiro, RJ, 11 de Dezembro de 1823. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Planalto**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). **Congresso Nacional Constituinte**, Rio de Janeiro, RJ, 24 fev. 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Declaração do Brasil. Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe. **ACNUR**, Brasília, DF 3 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>. Acesso em 23 nov. 19.

BRASIL. Decreto nº 3.927, de 19 de setembro de 2001. Promulga o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, celebrado em Porto Seguro em 22 de abril de 2000. **Planalto**, Brasília, DF, 19 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3927.htm>. Acesso em: 17 out. 2019.

Brasil. Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. **Planalto**, Brasília, DF, 19 agost. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6815.htm>. Acesso em 15 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.474 de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. **Planalto**, DF, 22 jul. 1997. Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%209.474-1997?OpenDocument>. Acesso em 15 out. 2019.

Brasil. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. **Planalto**, Brasília, DF, 24 mai. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113445.htm>. Acesso em 15 out. 2019

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 119, de 2011. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 06 dez. 2011. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=530024>>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 347, de 2013. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 nov. 2013. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>. Acesso em 23 out. 2019.

BRASIL. Projeto de Emenda à Constituição nº 386, de 2017. **Câmara dos Deputados**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 22 nov. 2017. Disponível em <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162990>>. Acesso em 23 out. 2019.

CALDAS, Camilo Onoda; PEREIRA, Luiz Ismael. Direitos Políticos De Estrangeiros Residentes No Brasil: Crítica Dos Projetos Legislativos No Contexto Migratório Da América Latina. **Revista Eletrônica do Curso de Direito [da] Universidade Federal de Santa Maria**, v.13, n.3, 2018. Disponível em <<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/download/30115/pdf>>. Acesso em 15 out. 2019.

CAVALCANTI, L et al. Resumo Executivo: Imigração e Refúgio no Brasil. **Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança pública / Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral**. Brasília, DF, 2019. Disponível em <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em 12 nov. 2019.

CHELIUS, Leticia Calderón. O que Há por trás do Direito ao Voto dos Emigrantes Internacionais? Teoria, História e Cidadania Demandante. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 1, janeiro/junho 2011.

COLÔMBIA. Declaração de Cartagena. **ACNUR**, Cartagena das Índias, 22 Nov. de 1984. Disponível em <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em 23 nov. 2019

CONARE. **Refúgio em números, 4ª edição**, 2018. Disponível em <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em 03 out. 2019.

CONSULTA pública pec 25/2012. **Ecidadania**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=105568>>. Acesso em 24 out. 2019;

CONSULTA pública pec 14/2007. **Ecidadania**. Disponível em <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=80077>>. Acesso em 24 out. 2019.

ESTRANGEIRO. **Michaelis Online**. Disponível em <<http://michaelis.uol.com.br/busca?id=QIOO>>. Acesso em 15 out, 2019.

FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A evolução do sistema eleitoral brasileiro**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2001.

FREITAS, Patrícia Regina. Igualdade, Cidadania e Justiça sob a Ótica de Aristóteles. **Encontros**, Rio de Janeiro, n. 27, 2º sem. 2016.

GRANDIN, Felipe. PSL é o partido que ganhou maior número de votos na eleição para a Câmara; MDB e PSDB são os que mais perderam. G1, 11 de out. 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/11/psl-e-o-partido-que-ganhou-maior-numero-de-votos-na-eleicao-para-a-camara-mdb-e-o-que-mais-perdeu.ghtml>>. Acesso em 28 out. 2019.

GRADIN, Marília Gabriela Gomes de Oliveira. Proteção jurídica dos refugiados e a nova lei de migração: deslocamento de venezuelanos para o Brasil. **Revista dos Tribunais** v. 998, p. 427 – 449, 2018.

GUIMÓN, Pablo. Trump planeja negar a nacionalidade aos nascidos nos EUA de pais imigrantes. El País, Washington, 30 out. 2018. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/30/internacional/1540903217_464286.html>. Acesso em 22 nov. 2019.

HAMID, Sônia Cristina. **(Des) Integrando Refugiados: Os Processos do Reassentamento de Palestinos no Brasil**. 2012. 327f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOPES, Natália Lima. Naturalização. **Polícia Federal**, 30 mar. 2017. Disponível em <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/naturalizacao>>. Acesso em 12 nov. 2019.

MAIS de 40% dos refugiados no Brasil dizem ter sofrido discriminação, revela pesquisa. *Nações Unidas Brasil*, 04 Jul. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/mais-de-40-dos-refugiados-no-brasil-dizem-ter-sofrido-discriminacao-revela-pesquisa/>>. Acesso em 04 nov. 2019.

MALHEIRO, Emerson Penha. A nacionalidade como garantia de defesa dos direitos humanos no Brasil. Separata de: **Revista dos Tribunais**, vol. 981, p. 137 – 153, Jul /2017.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Entenda as diferenças entre o refúgio e o asilo**. Disponível em < <https://www.justica.gov.br/news/entenda-as-diferencas-entre-refugio-e-asilo>>. Acesso em 23 nov. 2019.

MOREIRA, Julia Bertino. Refugiados no Brasil: Reflexões acerca do processo de integração local. Separata de: **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, Ano XXII, n. 43, p. 85-98, jul./dez. 2014. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/remhu/v22n43/v22n43a06.pdf>>. Acesso em 10 nov. 2019.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

ORTEGA, Pepita Martin. A situação dos refugiados no Brasil e os obstáculos enfrentados na integração local. **Laboratório de Redação Adriano Chan**. Disponível em <<https://adrianochan.com.br/a-situacao-dos-refugiados-no-brasil-e-os-obstaculos-enfrentados-na-integracao-local/>>. Acesso em 08 nov. 2019.

OUALALOU, Lamia. Imagem de Brasil hospitaleiro 'não passa de um mito', diz pesquisador. **Operamundi**, 31 out. 2015. Disponível em <<https://operamundi.uol.com.br/politica-e-economia/42123/imagem-de-brasil-hospitaleiro-nao-passa-de-um-mito-diz-pesquisador>>. Acesso em 10 nov. 2019.

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

RAMOS, André de Carvalho et al; **Refúgio no Brasil: Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin, 2017,460p.

REFUGIADOS e “Migrantes”: Perguntas Frequentes. **ACNUR**, 22 mar. 2016. Disponível em <<https://www.acnur.org/portugues/2016/03/22/refugiados-e-migrantes-perguntas-frequentes/>>. Acesso em 15 out. 2019.

RESENDE, Sarah Mota. Bolsonaro diz que a maioria de imigrantes não tem boas intenções e que apoia o muro de Trump. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 19 mar. 2019. Disponível em <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/03/bolsonaro-diz-que-maioria-de-imigrantes-nao-tem-boas-intencoes-e-que-apoia-muro-de-trump.shtml>>. Acesso em 28 out. 2019.

“SAI do meu país!”: agressão a refugiado expõe a xenofobia no Brasil. **Carta Capital**. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/politica/saia-do-meu-pais-agressao-a-refugiado-no-rio-expoe-a-xenofobia-no-brasil/>>. Acesso em 12 nov. 2019.

SANTINHO, Maria Cristina. Afinal, que asilo é este que não nos protege? Separata de: **Etnográfica [Online]**, vol. 17(1), p.5-29, 2013. Disponível em <<http://journals.openedition.org/etnografica/2522>>. Acesso em 10 nov. 2019.

SUIÇA. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). **Organização das Nações Unidas**, Genebra, 28 jul. 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2019.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends: forced displacement in 2018**. Geneva, 2019. Disponível em <<https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2019.

VIEIRA, Liszt. Cidadania Global e Estado Nacional. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 395-419, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 01 Nov. 2019.