

SER OU ESTAR? REFLEXÕES SOBRE A CONCESSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS EM ÂMBITO MUNICIPAL A IMIGRANTES NO BRASIL

• • • • • Renato Zerbini Ribeiro Leão

Membro e atual Presidente do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU;
Professor Titular da FAJS/CEUB e do Mestrado em Ciência Política do UniEURO em Brasília, DF, Ph.D.
em Direito Internacional e Relações Internacionais.

Gabriel Haddad Teixeira

Professor no Curso de Direito do CEUB no Distrito Federal; Doutor em Direito
na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Ana Carolina Cabral Azevedo

Pesquisadora da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais – FAJS, do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

RESUMO

O objetivo do artigo é analisar a questão referente à extensão dos Direitos Políticos a imigrantes residentes em âmbito municipal, dada a atual vedação total à capacidade eleitoral ativa e passiva dos não nacionais. Por meio de revisão bibliográfica e legislativa, busca-se elucidar a dinâmica da mobilidade humana ao diferenciar as categorias migratórias existentes no Brasil para que, posteriormente, os conceitos de nacionalidade e cidadania sejam melhor compreendidos. Por fim, são analisadas as inéditas experiências locais de mobilização estrangeira no Brasil, concluindo-se pela imprescindibilidade de alterações no texto constitucional que venham conferir ao imigrante residente maior gama de direitos políticos, em virtude do evidenciado descompasso em comparação a outros países sul-americanos.

Palavras chave

Direitos Políticos; imigrantes; cidadania; nacionalidade; sufrágio.

ABSTRACT

The objective of this present article is to analyze the question regarding the extension of Political Rights to resident immigrants at the municipal level, given the current total prohibition on the

active and passive electoral capacity of non-nationals. Through bibliographic and legislative research, the aim is to elucidate the dynamics of human mobility by differentiating the existing migratory categories in Brazil so that the concepts of nationality and citizenship are better understood. Finally, the unprecedented local experiences are analyzed, concluding by the necessity of alterations in the constitutional text that will confer to the resident immigrant a greater range of political rights, due to the evident mismatch compared to South American countries.

Keywords

Political Rights; immigrants; citizenship; nationality; suffrage.

1. INTRODUÇÃO

Embora não haja ineditismo no processo de deslocamento humano, o fenômeno de mobilidade humana contemporâneo apresenta novas complexidades, proporcionando grande potencial de reconfiguração de espaços e dinâmicas sociais.

Apesar de toda influência dos imigrantes na formação da nação brasileira, o indivíduo não-nacional ainda se vê alijado de certos Direitos Fundamentais, como, por exemplo, de seus Direitos Políticos, os quais são responsáveis por

conceder ao cidadão a prerrogativa de influenciar no processo de tomada de decisões públicas, sendo imperiosos para o adequado desenvolvimento de um regime democrático. Importa destacar que o direito de sufrágio, núcleo dos Direitos Políticos, apesar de ter caráter universal, não abarca a totalidade de indivíduos do território nacional, estando excluídos desta universalidade os estrangeiros não naturalizados.

A vedação total à capacidade eleitoral ativa e passiva aos imigrantes se dá em todas as esferas, incluindo o âmbito municipal, ente autônomo este que, além de ter capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, tal como preconizou a Constituição Federal de 1988, tem a melhor aptidão para compreender as nuances e peculiaridades cotidianas as quais o imigrante está inserido. Diante deste cenário de restrição política imposta aos não nacionais, o problema de pesquisa deste artigo visa responder à seguinte indagação: é viável a extensão de Direitos Políticos a imigrantes residentes no âmbito municipal?

A hipótese apresentada é a de que, no nível municipal, a tomada de decisão é mais próxima da realidade do indivíduo imigrante, devido à repartição de competências federativas prevista constitucionalmente e, para verificá-la, será realizada uma análise dos fluxos migratórios, buscando-se pormenorizar as especificidades de cada categoria migratória para que, desta maneira, sejam solidificadas as bases teóricas para que haja um exame crítico sobre a necessidade de desvincular os conceitos de nacionalidade e de cidadania. Adiante, serão observadas as experiências de extensão de Direitos Políticos a imigrantes em outras nações sul-americanas e iniciativas brasileiras inovadoras de protagonismo político de imigrantes, para que, finalmente, possa-se refletir sobre a necessidade de alteração Constitucional, através de Proposta de Emenda Constitucional.

2. REFLEXÕES SOBRE FLUXOS MIGRATÓRIOS, CIDADANIA E NACIONALIDADE

A imigração é um tema de grande complexidade e com notória visibilidade. Embora o fenômeno migratório não seja novidade histórica, visto que fluxos de pessoas sempre existiram, atualmente tal fato merece

especial atenção, pois cerca de 272 milhões de pessoas se encontram fora do seu país de origem, o que corresponde a 3,5% da população mundial (OIM, 2020).

Embora a pandemia de COVID-19 tenha implicado em redução dos fluxos migratórios (CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M., 2020), a população brasileira ainda se mostra cada vez mais diversificada em termos de nacionalidade, e, portanto, os imigrantes desempenham um papel fundamental para a formação cultural, econômica e social do País (MJSP, 2020).

Apesar disso, a discriminação aliada à desinformação gera um cenário bastante hostil ao imigrante que vislumbra se integrar à sociedade como agente de mudança. A mídia recorrentemente apresenta de maneira descontextualizada a temática dos fluxos migratórios, o que enseja distorções acerca do tema (TEIXEIRA; ZACKESKI, 2017). Segundo o Instituto IPSOS (2018), os brasileiros superestimam em 75 vezes o tamanho da população imigrante no Brasil. Segundo o estudo, os imigrantes representam efetivamente em torno de 0,4% da população, contra os 30% da percepção captada.

Destarte, objetivando melhor entendimento do fenômeno de mobilidade humana e suas consequências no que tange a extensão de direitos fundamentais, como, por exemplo, o direito ao sufrágio, faz-se necessário diferenciar conceitualmente categorias como: migrante, estrangeiro, imigrante, emigrante, refugiado, asilado político e apátrida.

2.1 PARA ALÉM DA SEMÂNTICA: ANÁLISE CONCEITUAL E POLÍTICA SOBRE AS CATEGORIAS MIGRATÓRIAS

O termo “migrante” é definido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (2003, p.105) como um conceito genérico que abarca tanto a pessoa que deixa um país com o propósito de trasladar-se a outro, nele estabelecendo-se, ou o “emigrante”, como a pessoa que chega noutro país com o propósito de nele residir ou o “imigrante”¹. Recorrentemente, verifica-se a confusão de termos como “migrante” e “refugiado” tanto pela mídia como em debates públicos, o que pode ensejar não só uma confusão semântica, como também justificar políticas migratórias repressivas.

Nessa análise, a absorção e compreensão da expressão imigrante, enquanto conceito, é de crucial importância. A imigração é um “fato social completo”, no qual cruzam-se múltiplas disciplinas, tais como ciências sociais, história, geografia, economia, direito, sociologia e psicologia. Assim mesmo, o conceito de imigrante está diretamente relacionado à noção de força de trabalho (SAYAD, 1998).

A abrangência do termo pode inclusive ser verificada na Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, a qual instituiu a nova Lei de Migração brasileira, em substituição ao Estatuto do Estrangeiro emergido do período ditatorial. Após sua promulgação, o inc. I do art. 1º, § 1º, que trazia a definição de migrante como pessoa que se desloca de país ou região geográfica ao território de outro país ou região geográfica, incluindo o imigrante, o emigrante, o residente fronteiriço e o apátrida, foi vetado. Finalmente em vigor com o objetivo de superar o paradigma de segurança nacional preconizado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980) e promover a acolhida humanitária dos imigrantes (CARNEIRO, 2018), a Lei de Migração acolhe expressões feitas pelo legislador, o qual procurou substituir o termo “estrangeiro” pelo vocábulo “migrante”, em conformidade com a perspectiva de direitos humanos garantida pela Constituição Federal.

Enquanto o Estatuto do Estrangeiro foi fundamentado sob uma noção de utilitarismo econômico e segurança nacional, impeditiva da compreensão dos imigrantes como sujeitos de direitos, a Lei de Migração muda tal obsoleta narrativa, e, já em seu art. 1º, § 1º, inc. II, define o imigrante como “(...) a pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil” (BRASIL, 2017).

A emigração, por sua vez, é entendida como o movimento em que o indivíduo que sai de seu lugar de origem realiza destino a ir a outro local. A Lei de Migração traz a definição de emigrante em seu art. 1º, § 1º, inc. III, salientando que é o “brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior” (BRASIL, 2017).

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece definição do que vem a ser o refugiado:

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 (ONU, 1951).

No Brasil, em 1997, foi sancionada a Lei Federal nº 9.474 definidora dos mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e criadora do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva e de elegibilidade do refúgio no Brasil, no âmbito do Ministério da Justiça. Senão ainda, importante destacar as figuras do refugiado e do asilado político, que embora ambos sejam alvos de perseguições, a noção deste é menos ampla que a daquele, pois está sujeita à discricionariedade do Estado. Diferentemente do refúgio, não há uma lei específica que abarque os casos de asilo, sendo, portanto, uma prerrogativa do Poder Executivo (LEÃO, 2010, p.76).

De igual importância, mostra-se fundamental trabalhar com o conceito de apátrida. A Convenção sobre Estatuto dos Apátridas de 1954 elucida que será apátrida “toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional” (ONU, 1954). Inúmeras podem ser as razões para o fenômeno da apatridia, entre elas, por exemplo, uma discriminação contra grupos minoritários evidente na legislação nacional.

À luz da análise dessas categorias migratórias, todas elas verificadas no Brasil, faz-se necessário discutir a existência destes indivíduos para além de uma condição de nacionalidade ou regularidade, sendo indispensável a ampliação de acesso a mecanismos que promovam suas cidadania e direitos fundamentais.

2.2 RELAÇÃO ENTRE OS CONCEITOS DE CIDADANIA E NACIONALIDADE: REPENSANDO OS VÍNCULOS

Os conceitos de cidadania e nacionalidade corriqueiramente são tratados como sinônimos. Embora haja um vínculo entre ambos, é fundamental que sejam compreendidas as nuances entre os institutos. José Afonso aponta a distinção entre nacionalidade e cidadania:

No Direito Constitucional brasileiro vigente, os termos *nacionalidade* e *cidadania*,

ou *nacional* e *cidadão*, têm sentido distinto. *Nacional* é o brasileiro nato ou naturalizado, ou seja, aquele que se vincula, por nascimento ou naturalização, ao território brasileiro. *Cidadão* qualifica o nacional no gozo dos direitos políticos e os participantes da vida do Estado (arts, 1º, II e 14) (SILVA, 2014).

Importante salientar que cada Estado possui soberania para dispor suas regras sobre a nacionalidade, sendo que é tradição do direito brasileiro disciplinar constitucionalmente o tema. A Constituição Federal, no Título relativo aos Direitos e Garantias Fundamentais, reserva seu Capítulo III ao tema da nacionalidade. Conforme entendimento doutrinário majoritário, há duas espécies de nacionalidade: a primária (ou originária) e a secundária (ou adquirida).

Ademais, destaca-se que há dois critérios de atribuição de nacionalidade primária: o de origem sanguínea, ou *ius sanguinis*, e o de origem territorial, ou *ius soli*. O primeiro destaca que a nacionalidade será conferida em razão do vínculo sanguíneo, deste modo, independentemente do local de nascimento, será nacional todo indivíduo descendente de nacionais (MORAES, 2020). Já o segundo critério, adotado em regra pela Constituição Brasileira, salienta que o indivíduo terá a nacionalidade do território do Estado ao qual nasceu. Embora tal critério seja o predominante no ordenamento jurídico brasileiro, há uma exceção: os filhos de estrangeiros, que estejam a serviço de seu País.

Deste modo, entende-se que a noção de cidadania está atrelada ao pertencimento nacional. A cidadania representa, portanto, a possibilidade de o indivíduo exercer direitos e reivindicar sua posição política na sociedade. Assim, a nacionalidade se mostra um conceito mais amplo do que o de cidadania, uma vez que somente o indivíduo que possua titularidade da nacionalidade brasileira poderá ser considerado cidadão (SILVA, 2014).

Destarte, a estreita vinculação do conceito de cidadania ao de nacionalidade, expõe as dificuldades que o imigrante ainda possui em se integrar à sociedade como um agente de mudanças. Mesmo observando a diversidade de grupos étnicos que a sociedade brasileira abarca, nota-se que a legislação vigente, no que tange aos imigrantes, não aparenta ter dispensado tratamento adequado a estes indivíduos, uma vez que limita a vivência da cidadania

plena e obstaculiza a criação de vínculos de pertencimento.

3. RECONHECIMENTO DE DIREITOS POLÍTICOS A IMIGRANTES COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO LOCAL

É sabido que a população brasileira foi constituída através do fluxo de imigrantes ao longo dos séculos, contudo, persiste a noção de que estes indivíduos ainda se encontram em uma posição à mercê da soberania Estatal exercida pelo país de destino, perdendo, em boa parte das situações, sua cidadania plena e o direito de pertencimento a uma comunidade política (BRITO, 2013).

Um importante mecanismo de representação política do imigrante se deu através da possibilidade de participação nos Conselhos Participativos dos Municípios desde 2013 no Estado de São Paulo. Contudo, é premente a necessidade de estender gradualmente tal participação política concedendo-se direitos políticos a imigrantes residentes no âmbito municipal, para que, assim, comunidades locais organizadas por estrangeiros possam discutir ativamente seus interesses.

3.1 A EXPERIÊNCIA DO VOTO DO IMIGRANTE EM OUTROS PAÍSES SUL-AMERICANOS

A concessão de direitos políticos a imigrantes é tema já trazido à discussão na comunidade internacional. Na última metade do séc. XX e início do séc. XXI, Estados democráticos gradualmente expandiram mecanismos para conceder oportunidades aos migrantes de participarem politicamente, sendo que mais de 30 democracias adotaram leis que possibilitaram imigrantes residentes a votar ao menos em eleições locais (EARNEST, 2008).

Cumpre-se destacar que o Brasil é o único Estado membro do MERCOSUL que não permite o direito ao voto aos imigrantes, salvo aos portugueses com residência permanente no país (KANAS, 2018).

A Constituição da República Argentina, por exemplo, assevera em seu art. 20, que os estrangeiros gozam de todos os direitos civis do cidadão, contudo, nada destaca sobre o direito ao voto aos imigrantes (ARGENTINA, 1994).

Apesar de o Código Eleitoral do país determinar que somente pessoas com nacionalidade argentina possam votar em eleições nacionais, a *Ley de Migraciones* (Lei nº 25.871, promulgada em 2004) facilitou a participação de imigrantes na tomada de decisões relativas à vida pública e a administração das comunidades locais onde residam (ARGENTINA, 2004).

O Uruguai, por sua vez, prevê no art. 78 da Constituição da República, que possuem direito ao sufrágio, sem necessidade de obter a cidadania uruguaia, homens e mulheres com boa conduta e com família constituída no país, que possuam algum capital de giro ou propriedade, ou que professem alguma ciência, arte ou indústria, e que tenham residência habitual por, pelo menos, 15 anos no território uruguaio (URUGUAI, 1967).

Outro exemplo a ser destacado é o do Paraguai. No art. 120 de sua Constituição, o legislador do referido Estado determinou que os estrangeiros radicados no território paraguaio terão os mesmos direitos políticos concedidos aos cidadãos paraguaios, mas somente no que tange às eleições municipais (PARAGUAI, 1992).

Nessa esteira, ainda que os países sul-americanos possuam normas distintas sobre o tema, a tendência de uma maior disposição à abertura legislativa dos países da região em relação à concessão de direitos políticos aos imigrantes é notória. Portanto, é primordial que o Brasil busque aperfeiçoar sua legislação e seguir a tendência progressista de seus países vizinhos ao criar mecanismos que permitam a integração democrática de imigrantes residentes através da participação política em processos decisórios oficiais. A fim de que sejam aprimorados os instrumentos que viabilizem o direito ao sufrágio à referida categoria, faz-se necessário compreender a primeira experiência que possibilitou aos imigrantes discutir e participar ativamente das decisões políticas de seu Município: o Conselho Participativo Municipal.

3.2 CONSELHO PARTICIPATIVO MUNICIPAL E CONSELHO MUNICIPAL DE IMIGRANTES: INEDITISMO E MOBILIZAÇÃO CIDADÃ

O Conselho Participativo Municipal (CPM) é um organismo autônomo da sociedade civil,

o qual possui reconhecimento do Poder Público Municipal e é compreendido como um espaço consultivo da população. Criado no Estado de São Paulo pela Lei nº 15.764/2013, foi regulamentado através do Decreto nº 59.023/2019. CASTRO e KANAS (2017) avaliam que o objetivo deste seja o de ampliar a participação popular no processo decisório do município e atribuir maior transparência ao trabalho das atuais Prefeituras Regionais. Tratando-se, portanto, de um órgão consultivo que incumbe aos conselheiros auxiliar no processo de planejamento, fiscalizar a utilização de recursos públicos e sugerir políticas voltadas à sua região.

O Decreto nº 54.645, de 29 de novembro de 2013 previu a participação dos imigrantes no referido Conselho, ao criar a cadeira de Conselheiro Extraordinário para os imigrantes residentes na Cidade de São Paulo. Atualmente em vigor, o Decreto nº 59.023, de 21 de outubro de 2019, manteve entendimento anterior ao conceder, no mínimo, 1 assento de conselheiro extraordinário para os imigrantes, salientando que nas Subprefeituras em que o número de imigrantes ultrapasse 3% da população local, serão 2 as cadeiras destinadas ao conselheiro extraordinário para os imigrantes. Já nas Subprefeituras, em que o número de imigrantes ultrapasse 4% da população local, serão 3 as cadeiras destinadas ao conselheiro extraordinário para os imigrantes (SÃO PAULO, 2019). Cumpre-se destacar, ademais, que os conselheiros são eleitos por voto direto, secreto e facultativo, possuindo o mandato duração de 2 anos e sendo assegurada a possibilidade de uma única reeleição consecutiva. (SÃO PAULO, 2019).

Outra iniciativa do Estado de São Paulo que possibilita o maior protagonismo social e político do imigrante é o Conselho Municipal de Imigrantes (CMI), órgão de caráter consultivo e paritário que objetiva formular, monitorar e avaliar as políticas públicas direcionadas à população imigrante. Criado pela Lei nº 16.478, de 8 de julho de 2016, e regulado pelo Decreto Municipal nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, o referido Conselho destaca que seus membros serão escolhidos por eleição aberta e direta (SÃO PAULO, 2016).

O ineditismo do Estado de São Paulo ao instituir políticas públicas que mobilizem a população imigrante a práticas cidadãs mostra a importância destes Conselhos como espaço de convivência democrática, além de

servirem como catalisadores para o processo de protagonismo social da categoria. Contudo, ainda que fundamentais, tais instrumentos democráticos ainda se mostram insuficientes para abarcar a amplitude de reivindicações da população imigrante ao longo do território brasileiro, sendo necessária, portanto, que haja uma modernização na legislação brasileira.

3.3 NECESSIDADE DE MUDANÇAS: PROPOSTAS DE EMENDAS CONSTITUCIONAIS

A vedação de direitos políticos a estrangeiros é uma tradição constitucional, já que nenhuma Carta Magna predecessora possibilitou aos não nacionais o acesso à cidadania (BRASIL, 2017). Com o objetivo de modernizar a legislação e estender os direitos políticos aos imigrantes residentes no território brasileiro, inúmeras Propostas de Emenda Constitucional (PEC) foram apresentadas ao longo dos anos.

Já em 1991 foi apresentada a PEC nº 29/1991 pelo deputado federal Victor Faccioni,

filiado ao Partido Democrático Social (PDS) pelo Rio Grande do Sul. A PEC supramencionada objetivava alterar o art. 14 da Constituição Federal, facultando aos estrangeiros com mais de 5 anos de residência no município o alistamento eleitoral e o voto nas eleições municipais. No mesmo ano, foi oferecida pelo então deputado federal José Serra, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) pelo Estado de São Paulo, a PEC nº 72/1991, a qual pretendia estender ao estrangeiro que reside no País há mais de 5 anos o direito ao alistamento eleitoral e ao voto, mantendo sua inelegibilidade. Destaca-se que ambas PEC's foram consideradas prejudicadas em face da apreciação do Parecer nº 03/94.

Adiante foram apresentadas à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal outras Propostas de Emenda à Constituição que versavam sobre a necessidade de alterações atinentes à redação dos arts. 5º, 12º e 14º da Constituição Federal, mas que já foram arquivadas, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Propostas de Emenda à Constituição

PEC nº	Apresentação	Casa Legislativa	Autor	Ementa	Arquivada em
104/1995	24/05/1995	Câmara dos Deputados	Álvaro Valle (PL/RJ)	Altera o parágrafo 2º e acrescenta parágrafo ao artigo 14 da CF/88.	2003
560/1997	25/11/1997	Câmara dos Deputados	Fetter Junior (PPB/RS)	Dá nova redação aos §§ 1º, II e 2º do art. 14 da CF/88.	2003
61/1999	25/06/1999	Senado Federal	Alvaro Dias (PSDB/PR)	Dá nova redação aos §§ 2º e 3º do artigo 14 da CF/88.	2001
371/2001	12/06/2001	Câmara dos Deputados	Marcos Cintra (PFL-SP)	Dá nova redação ao § 2º e acrescenta o § 2º ao art. 14 da CF/88.	2003
7/2002	01/03/2002	Senado Federal	Alvaro Dias (PDT/PR)	Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 14 da CF/88, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais.	2007
33/2002	28/11/2002	Senado Federal	Mozarildo Cavalcanti (PFL/RR)	Acrescenta alínea “d” ao § 1º do artigo 14 da CF/88, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições.	2011

(continua)

Tabela 1 – Propostas de Emenda à Constituição

(conclusão)

PEC nº	Apresentação	Casa Legislativa	Autor	Ementa	Arquivada em
401/2005	31/05/2005	Câmara dos Deputados	Orlando Fantazzini (PT/SP)	Altera a redação do § 2º do art. 14 da CF/88.	2008
14/2007	06/03/2007	Senado Federal	Alvaro Dias (PSDB/PR)	Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da CF/88, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais.	2018
38/2007	11/04/2007	Câmara dos Deputados	Fernando Gabeira (PV/RJ)	Dá nova redação ao § 1º do art. 12 da CF/88, para estender aos nacionais dos Estados Partes do Mercosul com residência permanente no Brasil, se houver reciprocidade, os direitos inerentes aos portugueses.	2012
88/2007	04/10/2007	Senado Federal	Sérgio Zambiasi (PTB/RS)	Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da CF/88, para permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro residentes no Brasil.	2014
25/2012	15/05/2012	Senado Federal	Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP)	Altera os arts. 5º, 12 e 14 da CF/88 para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.	2018

Fonte: Elaborada por Ana Carolina Cabral Azevedo com base nos dados colhidos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, 2021.

Atualmente, há três Propostas de Emenda à Constituição que estão em tramitação na Câmara dos Deputados (PEC nº 119/2011, PEC nº 347/2013 e PEC nº 386/2017) e uma no Senado Federal (PEC nº 9/2019).

A primeira é a PEC nº 119/2011, apresentada pelo Deputado Federal Roberto Freire, filiado ao Partido Popular Socialista (PPS) pelo Estado de São Paulo, que visa alterar os parágrafos 1º a 3º do art. 14 da Carta Magna para permitir que o estrangeiro domiciliado no Brasil possa participar das eleições municipais da localidade onde mora.

Já a segunda Proposta, a PEC nº 347/2013, apresentada pelo Deputado Federal Carlos Zarattini, filiado ao Partido dos Trabalhadores

pelo Estado de São Paulo, encontra-se apensada à PEC nº 119/2011 e prevê a alteração do § 2º do art. 14 da Constituição Federal, permitindo que os estrangeiros residentes em território brasileiro por mais de 4 anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores.

Por seu turno, a terceira é a PEC nº 386/2017, apresentada pela Deputada Federal Renata Abreu, filiada ao Podemos pelo Estado de São Paulo, a qual encontra-se apensada à PEC nº 347/2013. A referida Proposta, assim como a PEC nº 347/2013, também prevê a alteração do § 2º do art. 14 da Carta Magna, contudo, amplia para 5 anos o prazo para que o estrangeiro residente esteja no Brasil.

E, a mais recente Proposta apresentada, a PEC nº 09/2019, de iniciativa do Senador Alvaro Dias, filiado ao Podemos pelo Estado do Paraná, prevê nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, pretendendo, assim, facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais tanto no que diz respeito ao direito de voto como, ainda, no que se refere à possibilidade de concorrerem ao cargo de Vereador.

Importante destacar que, além ser o município brasileiro com o maior número de imigrantes do Brasil, segundo dados do censo demográfico realizado pelo IBGE em 2010 e estudo promovido pelo IPEA (2021), São Paulo é, também, até o presente momento, a única cidade do país a desenvolver uma lei com o objetivo de promover políticas públicas para migração, qual seja a supramencionada Lei nº 16.478 de 8 de julho de 2016, que ensejou, em dezembro de 2020, a publicação do 1º Plano Municipal de Políticas para Imigrantes (PPI), desenvolvido pela Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania do estado em parceria com o Conselho Municipal de Imigrantes, com vigência entre os anos de 2021-2024 (DOCSP, 2020).

Deste modo, ainda que possa parecer módica a possibilidade de extensão de direitos políticos restrita à esfera municipal, este é o primeiro passo para que a legislação brasileira no que tange aos direitos dos imigrantes, possa, gradualmente, se equiparar às suas nações vizinhas. A revisão do quadro constitucional ao viabilizar o direito de votar e de ser votado ao não nacional residente criará condições para que os imigrantes possam ser sujeitos de seu próprio destino ao terem mecanismos formais para reivindicarem suas demandas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As reivindicações pela ampliação dos direitos políticos aos imigrantes é uma luta que possui dimensões simbólicas muito acentuadas, pois a mudança do texto constitucional não implica em uma mera alteração formal, mas, sim, enseja um aprimoramento do próprio conceito de cidadania. O indivíduo deve ser compreendido para além de sua nacionalidade, pois a cidadania é um conceito em constante evolução, que se altera conforme tempo e espaço (PINSKY, 2013). Além disso, é necessário superar o estigma de que o imigrante é uma mera presença transitória

no país, pois tal entendimento pressupõe a efemeridade e incompletude de sua existência, colocando-o em posição marginal em termos identitários.

As recentes experiências vivenciadas através dos Conselhos Participativos Municipais e do Conselho Municipal de Imigrantes, ainda que restritas a poucas localidades, possuem um forte potencial democratizante e são fundamentais para a consolidação de espaços públicos que possibilitem a existência do imigrante como ator político. Além disso, tendem a desmistificar ideias reducionistas e anacrônicas de que o não nacional não é capaz de criar conexões com a sociedade a qual está atualmente inserido e de que é um iminente risco à soberania nacional.

Ao possibilitar ao imigrante residente o direito de sufrágio, o Brasil poderá, finalmente, se equiparar a outras nações sul-americanas que, em níveis distintos, concedem aos não nacionais a possibilidade de elegerem seus representantes e de serem eleitos. Em um cenário atual de total vedação de direitos políticos aos estrangeiros, a concessão dos referidos direitos aos imigrantes residentes no âmbito municipal, em um primeiro momento, mostra-se ser o primeiro passo para que estes indivíduos tenham condições de modificar sua realidade cotidiana e firmar seus vínculos comunitários locais. Isso se deve em função do entendimento Constitucional que reserva ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, é esse o Ente Federado que tem melhor condições de compreender e aperfeiçoar as peculiaridades locais ao qual o imigrante está integrado.

Inaugurando-se a amplificação destes direitos, que terão condições de serem edificados pelos resultados obtidos pela atuação dos organismos locais da sociedade civil, entende-se como viável a extensão gradual dos direitos políticos para outras esferas, quais sejam a Estadual e Federal.

Destaca-se que os benefícios desta extensão de direitos não se limitam aos imigrantes, mas incluem os próprios brasileiros, pois ela tende a instigar um senso mais apurado de conscientização dos eleitores brasileiros, uma vez que o imigrante tem uma percepção de mundo, muitas vezes, mais ampla do que o nacional, o qual inclina-se a se restringir a demandas internas (CLETO, 2015).

Ante o exposto, pondera-se que a atual pandemia de COVID-19 põe em evidência

a premente necessidade de implantação de instrumentos políticos que permitam aos cidadãos estrangeiros reivindicarem suas demandas, tendo em vista que houve eleições municipais em todo território brasileiro ao final do ano de 2020, contudo, os imigrantes, cidadãos diretamente afetados pela formulação de políticas públicas locais de saúde, foram impossibilitados

de escolher as propostas que melhor atendem às suas necessidades cotidianas. Ao viabilizar direitos políticos aos não nacionais, o Brasil terá condições de aprimorar sua democracia, assegurando maior inclusão representativa e agindo em prol da afirmação da dignidade do ser humano em toda e qualquer situação, sem nenhum tipo de discriminação.

REFERÊNCIAS

- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina. Buenos Aires: 1994. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto>>. Acesso em: 09 de mar. de 2021.
- . Ley de Migraciones. Buenos Aires: 2004. Disponível em: <<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-25871-92016/texto>>. Acesso em: 09 de mar. de 2021.
- BRASIL, Paula Zambelli Salgado. *Direito do imigrante ao voto*. In: Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Ed. UnB, 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.
- . *Estatuto do Estrangeiro. Lei federal nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.
- . *Lei de Migração. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017*. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 de nov. de 2021.
- BRITO, Fausto. A Politização das Migrações Internacionais: Direitos Humanos e Soberania Nacional. *Revista Brasileira de Estudos de População*. Rio de Janeiro, v. 30, nº 1, pp. 77-97, jan./jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 24 de nov. de 2020.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Emenda Constitucional nº 29/1991*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/169271>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 72/1991*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169371>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 104/1995*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=24973>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 560/1997*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/14824>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 371/2001*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/29445>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 401/2005*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=287461>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 38/2007*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=347888>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 119/2011*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/530024>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 347/2013*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=599448>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 386/2017*. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2162990>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- CARNEIRO, Cynthia. Políticas Migratórias no Brasil e a instituição dos “indesejados”: a construção histórica de um estado de exceção para estrangeiros. *Revista Opinião Jurídica* (Fortaleza), v. 16, nº 22, pp. 56-85, 2018b. Disponível em: <<https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/1728/620>>. Acesso em: 24 de nov. 2020.
- CASTRO, Cláudia Medeiros; KANAS, Giovanna de Oliveira. *Atos de Cidadania: atuação política dos imigrantes no município de São Paulo*. In: Diamantino Pereira. (Org.). Estudos e ações transdisciplinares em Mudança Social e Participação Política. 1ed. São Paulo: Annablume, v. 1, pp. 51-61, 2017.

- CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2020*. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <<https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/dados/relatorios-a>>. Acesso em: 16 de mar. de 2020.
- CERNADAS, Pablo Ceriani. *Migration, Citizenship and Free Movement in South America: A rights-based analysis of regional initiatives*. Geneva: UNRISD, 2013. Disponível em: <[https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPublications\)/174C45EB44BF92D1C1257D6C0029E0CB?OpenDocument](https://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPublications)/174C45EB44BF92D1C1257D6C0029E0CB?OpenDocument)>. Acesso em: 9 de mar. 2021.
- CLETO, Juliana. Implicações do direito ao voto aos imigrantes: ameaça à soberania nacional ou efetivação de um direito fundamental? *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 5, nº 2, 2015, pp. 57-79. Disponível em: <<https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/3491>>. Acesso em: 16 de nov. de 2020.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos: Condición Jurídica de los Migrantes Indocumentados*. San José, CtIDH, 2003, p. 105.
- EARNEST, David. New York: SUNY Press, 2008.
- INSTITUTO IPSOS. *Os perigos da percepção*. 2018. Disponível em: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/publication/documents/2019-01/perigos_da_perc_epcao_2018.pdf>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.
- KANAS, Giovanna de Oliveira. *Cidadania e migrações internacionais: imigrantes no Conselho Participativo Municipal*. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Mudança Social e Participação Política, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/100/100134/tde-09012019-120550/publico/Giovanna_cidadania_e_migracoes_imigrantes_no_CPM_PROMUSPP.pdf>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.). *Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas*. Brasília: ACNUR, CONARE, MJ, 2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 36ª edição - São Paulo: Atlas, 2020.
- MOURA, Rosa. *Migrações e fronteiras no contexto contemporâneo*. Rio Grande do Sul: IPEA, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9789/1/brua_20_e_nsaio_1.pdf>. Acesso em: 15 de mar. de 2021.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 27 de nov. 2020.
- . *Convenção sobre Estatuto dos Apátridas de 1954*. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Glossário sobre Migração*. 2019. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/default/files/Publications/iml_34_glossary.pdf>. Acesso em: 19 de nov. de 2020.
- . *Relatório de Migração Global 2020*. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em: 18 de nov. de 2020.
- PARAGUAI. Constitución de la República del Paraguay. Assunção: 1992. <<https://www.bac.n.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). *História da Cidadania*. 6ª edição - São Paulo: Contexto, 2013.
- SÃO PAULO (Cidade). *Decreto nº 54.645 de 29 de novembro de 2013*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54645-de-29-de-novembro-de-2013/detalhe>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- . *Decreto nº 56.208 de 30 de junho de 2015*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56208-de-30-de-junho-de-2015>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- . *Decreto nº 57.533 de 15 de dezembro de 2016*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-57533-de-15-de-dezembro-de-2016>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.

- . *Decreto nº 59.023 de 21 de outubro de 2019*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59023-de-21-de-outubro-de-2019>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- . *Lei nº 15.764 de 27 de maio de 2013*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-15764-de-27-de-maio-de-2013>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- . *Lei nº 16.478 de 08 de julho de 2016*. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16478-de-08-de-julho-de-2016>>. Acesso em: 9 de mar. de 2021.
- SAYAD, Abdelmalek. *A imigração e os paradoxos da alteridade*. São Paulo: EDUSP, 1998.
- SENADO FEDERAL. *Proposta de Emenda Constitucional nº 14/2007*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80077>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 25/2012*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/105568>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 61/1999*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40987>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 7/2002*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/49571>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 33/2002*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/53316>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 88/2007*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/82695>>. Acesso em: 14 de mar. de 2021.
- . *Proposta de Emenda Constitucional nº 9/2019*. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135400>>. Acesso em: 18 de mar. de 2021.
- SILVA, G. J; CAVALCANTI, L; OLIVEIRA, T; MACEDO, M. *Refúgio em Números*, 5ª ed. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020. Disponível em: <<https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros>>. Acesso em: 17 de mar. 2021.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2014.
- TEIXEIRA, Gabriel Haddad; ZACKSESKI, Cristina Maria. O refúgio que você pode ver: uma análise do discurso da mídia brasileira sobre o refúgio. In: *Revista Interin*, 2017, v. 22, n. 1, pp. 168-183. Disponível em: <https://interin.utp.br/index.php/i/article/view/566>>. Acesso em: 25 de nov. de 2020.
- URUGUAI. Constitución de 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de octubre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>>. Acesso em: 22 de mar. de 2021.
- VENTURA, Deisy. Lei de Migração. In: *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Ed. UnB, 2017.

NOTA

1. Tal avanço conceitual é importante para o público interessado no Brasil porque o país é Estado Parte da Convenção Americana sobre Direitos Humanos desde 6/11/1992, aceitando a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos, seu órgão internacional de supervisão, desde 10/12/1998. Portanto, eventuais assuntos afins à temática migratória que possam chegar na sua jurisdição serão decididos à luz dessa base conceitual.

