

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO-PPGD
MESTRADO EM DIREITO

Fernanda da Rosa Cristino

**DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE: ANÁLISE POLÍTICA E
JURÍDICA SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA**

**Santa Maria, RS
2016**

Fernanda da Rosa Cristino

**DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE: ANÁLISE POLÍTICA E JURÍDICA SOB
A PERSPECTIVA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direitos, Área de concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Giuliana Redin

Santa Maria, RS

2016

Fernanda da Rosa Cristino

**DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE: ANÁLISE POLÍTICO-JURÍDICA SOB A
PERSPECTIVA BRASILEIRA**

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Direitos, Área de concentração em Direitos Emergentes na Sociedade Global, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do título de **Mestre em Direito**.

Aprovado em 07 de Abril de 2016:

Giuliana Redin, Dra. (UFSM)
(Presidenta/Orientadora)

Gustavo Oliveira de Lima Pereira, Dr. (PUC-RS)

Maria Catarina Chitolina Zanini, Dra. (UFSM)

Santa Maria, RS
2016

AGRADECIMENTOS

- à Prof^a. Dr^a. Giuliana Redin, sem a qual este trabalho não seria possível. Obrigada por emprestar as suas reflexões, por apresentar os seus autores, por ensinar a pensar em profundidade. Obrigada por trazer à tona essa temática tão delicada e ensinar a interpretá-la na intensidade que ela requer. Obrigada por ser de fato uma orientadora e aceitar me conduzir.

- ao Prof. Dr. Ernani Bonesso de Araújo pelo empenho em criar um ambiente harmônico. Obrigada por tratar a todos como membros de uma mesma família, a família PPGD/UFSM.

- a todo o corpo docente do PPGD/UFSM pela riqueza do conhecimento transmitido.

- ao Luiz Cunha Dutra pelo apoio e cordialidade.

- à segunda turma do PPGD/UFSM, aos meus brilhantes colegas pela boa convivência, educação e sensibilidade. Obrigada pela humildade e igualdade no tratamento, independente do repertório científico.

- à Secretaria de Saúde do município de Júlio de Castilhos, representada pelo Secretário de Saúde Maurício Barbieri Zorzi e Diretor Administrativo Claiton de Oliveira, pela compreensão e valorização do estudo.

- a Deus, meus pais José Luiz Cristino e Neiva Cristino e minha irmã Ana Paula C. Zimmermann, os quais constituem meu único bem, o que há de mais precioso em minha vida.

A privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz.

(Hannah Arendt)

RESUMO

DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE: ANÁLISE POLÍTICO-JURÍDICA SOB A PERSPECTIVA BRASILEIRA

AUTORA: Fernanda da Rosa Cristino

ORIENTADORA: Giuliana Redin

Em face da relevância do sujeito migrante para o desenvolvimento de uma sociedade sustentável, considerando a pluralidade de suas dimensões e ao compromisso do Brasil em suprir as demandas do seu povo; justifica-se a necessidade de analisar política e juridicamente os direitos políticos do migrante no país. Considerando sua composição multicultural e o caráter democrático defendido, o desenvolvimento de uma política pautada na interculturalidade das relações, visando à construção de uma sociedade plural é imprescindível. A pluralidade exige a participação de todos os cidadãos nos processos decisórios. Por isso, esse estudo buscou analisar o “estado da arte” dos direitos políticos do migrante no país, especificamente com relação ao sufrágio, exercício que concretiza a cidadania, a soberania popular. Questionou-se a postura do Brasil frente à prerrogativa do voto do migrante, bem como a contribuição das legislações dos demais países da América Latina para o desenvolvimento de uma legislação adequada. Optou-se por uma abordagem dialética, haja vista o estudo partir das contradições e antagonismos do próprio sistema para o reconhecimento formal do direito ao voto. A análise e a interpretação dos documentos e dados seguem o modelo qualitativo, devido à relevância do enfoque psicossocial, interpretativo, para a compreensão do contexto. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica de perfis migratórios, Constituições Federais e legislações migratórias dos países envolvidos; contando, para tanto, com o apoio técnico de resumos, resenhas, fichamentos. A análise foi apresentada em dois capítulos: “a construção da participação política do migrante no Brasil” e “sobre o reconhecimento dos direitos políticos do migrante na América Latina”. No primeiro capítulo houve o escopo de expor a fundamentação teórica que permite reconhecer e compreender a complexidade que encerra o migrante no âmbito dos direitos da sociobiodiversidade, bem como a privação de direitos a qual está sujeito no país. No segundo, foram apresentados os modelos desenvolvidos nos demais países da América Latina. Percebeu-se que o Brasil está prestes a instituir um novo marco político em matéria de migração representado pelo PL288/2013, atualmente em trâmite na Câmara dos Deputados (PL 2516/2015). Todavia, este ainda reproduz a concentração do poder Estatal, sendo omissos quanto ao sufrágio do migrante, quanto ao Direito Humano de Migrar. Poucos países na América Latina evoluíram sua percepção quanto à compreensão dos direitos humanos além da homogeneidade e da democracia como pluralidade. Dentre os países analisados, os modelos argentino e boliviano mais se aproximaram do projeto ideal. Espera-se com o exposto contribuir para a construção de um novo marco político migratório de fato eficaz.

Palavras-chave: Migração. Direitos Políticos. Sufrágio. Pluralidade.

ABSTRACT

IMMIGRANT POLITICAL RIGHTS: POLITICAL-JURIDICAL UNDER THE BRAZILIAN PERSPECTIVE

AUTHOR: Fernanda da Rosa Cristino

GUIDANCE: Giuliana Redin

In the face of the importance of the immigrant for the development of a sustainable society, considering the diversity of its dimensions and the Brazilian's commitment in supply its people need; it is justified the necessity to analyze politically and juridically the immigrant political rights in the country. Considering its multicultural formation and the democratic nature defended, the development of a politic guided by the intercultural relations, aiming to the development of a plural society is crucial. The plurality requires all the citizens participation in the decision processes. That is why this study has searched to analyze the "state of art" of the immigrant political rights in the country, specifically in relation to the suffrage, exercise that concretize the citizenship, the popular sovereignty. The Brazilian positioning about the immigrant vote prerogative was questioned, as well as the contribution of the legislation of the other countries from Latin America for the development of an adequate legislation. A dialectical approach was chosen, due to the study from the contradictions and the antagonism of the system for the formal recognition of the right to vote. The analysis and the documents interpretation and data follows the qualitative model, on account of the psychosocial explanatory focus, for the context comprehension. The data were obtained through bibliographic research of the migration profiles, Federal Constitutions and migratory legislation of the countries involved; but, for this purpose, with the technical supply of summaries, reviews, annotations. The analysis was presented in two chapters: "the construction of the political participation of the immigrant in Brazil" and about "the recognition of the political rights of the immigrant in Latin America". In the first chapter there was the scope to expose the theoretical substantiation that allows to recognize and comprehend the complexity that settles the immigrant in the field of the "sociobiodiversidade" rights, as well as the rights deprivation which the country is exposed. In the second, it was presented models developed in the other Latin America countries. It was noticed that Brazil is about to institute a new political mark in immigration represented by PL288/2013, sent to Câmara de Deputados (PL 2516/2015). However, this still copy the state power concentration, being omissive about the immigrant vote, about the Human Right to Immigrate. Not many countries in Latin America have developed their perception about the human rights comprehension beyond the homogeneity and the democracy as plurality. Between the analysed countries, the Argentinian and Bolivian model are closer to the ideal project. It is expected that the exposure may contribute for a new political migratory mark indeed effective.

Keywords: Immigration. Political Rights. Suffrage. Plurality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
CLACSO	Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais
CNM	Conselho Nacional de Migração
COMIGRAR	Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio
DEEST	Departamento de Estrangeiros
DNN	Direção Nacional de Migrações
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OIM	Organização Internacional para Migrações
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROMIRA	Programa para a Promoção e Fortalecimento dos Direitos dos Imigrantes, Refugiados e Apátridas
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO BRASIL	12
2.1	Ponto de partida: o impacto da privação dos direitos políticos do imigrante sobre o projeto da pluralidade	12
2.2	Desvelando o sujeito imigrante no Brasil: uma categoria político-jurídica da cidadania?	21
2.3	Brasil: o paradoxo de um país multicultural	32
3	SOBRE O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE NA AMÉRICA LATINA	45
3.1	Os direitos políticos da imigração para o Mercosul: perspectiva supranacional e estatal	45
3.2	O direito ao voto do imigrante: perspectiva sul-americana	62
3.3	O direito ao voto do imigrante: perspectiva do istmo centroamericano	69
4	CONCLUSÃO	82
5	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A conjuntura da imigração na atualidade é estarrecedora em proporção e abordagem. Impacta a percepção de numerosos grupos populacionais que se lançam à incerteza de empreitadas, atravessando geografias diversas para alcançar relativo bem estar para si e suas famílias. Um êxodo forçado em sentido lato, haja vista que o direito a condições melhores de vida, o direito de ser acolhido pelos demais países não se restringe às populações assoladas por catástrofes ambientais e conflitos políticos.

O sistema político-jurídico tanto em âmbito nacional quanto internacional prevê a igualdade de direitos entre todas as pessoas, fundamenta-se na universalidade. Nesse momento, a cooperação entre os Estados é a prerrogativa mais adequada que a segurança ou defesa nacional, em virtude da nova configuração das relações e espaços promovida pela globalização. As representações que sustentam o ordenamento estão sendo questionadas. O arcabouço político-jurídico tal como posto demonstra-se insuficiente, inadequado, promotor de uma infinidade de violações.

Vive-se um momento paradoxal, haja vista o duplo sentido da crise histórica instaurada com esse processo de encurtamento de distâncias, de difusão de informação, da tecnologia e da velocidade. O potencial destrutivo das armas, agressões, desigualdade é tão intenso quanto o de outras crises enfrentadas, todavia a consciência emersa difundida pelo aparato tecnológico destruiu barreiras políticas, estimulou a interdependência, permitindo, apesar da complexidade, a aproximação, a criação de “uma aldeia global de maneira que nenhuma informação é extraída ou alheia” (FERRAJOLI, 2004, p. 149).

Em decorrência dessa nova ordem, os mercados e, sobretudo, os sujeitos passam por profundas transformações que implicam mudanças políticas, culturais e tecnológicas, uma vez que recebem influências, principalmente, do avançado sistema de comunicação. A alteração global não é apenas um fenômeno externo, ao contrário, influencia a intimidade dos sujeitos, transformando a essência das relações sociais, trazendo dificuldades para a definição da identidade em geral.

O imigrante se encontra em situação de extrema vulnerabilidade nesse contexto. Nele a privação de direitos é explícita e demasiadamente ampla. Envolve a sua própria percepção de ser, a sua existência. As características fundamentais do ser humano só lhe são propiciadas quando submetido às condições do Estado, esta ficção que homogeneíza a fim de suprir seus interesses. A perda da autoridade do que transcende a lei termina por legalizar a insegurança

da civilização, haja vista que a lei condicionada ao direito de grupos, de alguns ou da maioria pode permitir que uma humanidade mais “evoluída” conclua “democraticamente” pela exclusão de partes de si mesma (ARENDR, 2012; REDIN, 2013; PEREIRA, 2012).

Este estudo se justifica na preocupação com o respeito aos direitos humanos do imigrante tanto em sua individualidade quanto em sua coletividade, considerando que o mesmo concentra a relevância da diversidade cultural, a hipótese da desvalorização e ou extinção do conhecimento tradicional em face da submissão imposta pelo Estado e o comprometimento do desenvolvimento sustentável da civilização ao se desconsiderar o impacto da pluralidade da sustentabilidade sobre o destino dessa diversidade cultural que vem sendo cerceada. (FREITAS, 2012).

Haja vista a composição multicultural e o caráter democrático defendido pelo Brasil, o desenvolvimento de uma política pautada na interculturalidade das relações, visando à construção de uma sociedade plural é imprescindível. A pluralidade exige a participação de todos os cidadãos nos processos decisórios. Nessa percepção reside a necessidade de analisar o “estado da arte” dos direitos políticos do imigrante no país, especificamente com relação ao sufrágio, exercício que concretiza a cidadania, a soberania popular.

Atualmente vislumbram-se iniciativas inovadoras no cenário brasileiro como o Anteprojeto de Lei do Executivo, Projeto de Lei 288 de 2013, que atualmente tramita na Câmara dos Deputados sob o nº 2516/2015. Propostas de emenda à constituição (nº 14 e 88 de 2007; nº 25 de 2012; PEC 347 de 2013) tramitam conjuntamente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, versando de forma distinta a respeito de aspectos que contribuem para a participação política do imigrante. Também há várias referências sobre modelos adotados em países de tradição semelhante.

Diante do exposto, questiona-se: qual a postura do Brasil frente à prerrogativa do voto do imigrante? Qual contribuição poderiam proporcionar as legislações internacionais a respeito?

Opta-se por uma abordagem dialética, haja vista o estudo partir das contradições e antagonismos do próprio sistema para o reconhecimento formal do direito ao voto. A análise e a interpretação dos documentos e dados seguem o modelo qualitativo, devido à relevância do enfoque psicossocial, interpretativo, para a compreensão do contexto. Os dados foram obtidos por meio de pesquisa bibliográfica de perfis migratórios, Constituições Federais e legislações migratórias dos países envolvidos; contando, para tanto, com o apoio técnico de resumos, resenhas, fichamentos. A análise é apresentada em dois capítulos: “a construção da participação política do imigrante no Brasil” e “sobre o reconhecimento dos direitos políticos

do imigrante na América Latina”. No primeiro capítulo há o escopo de expor a fundamentação teórica que permite reconhecer e compreender a complexidade que encerra o imigrante no âmbito dos direitos da sociobiodiversidade, bem como a privação de direitos a qual está sujeito no país. No segundo, são apresentados os modelos desenvolvidos nos demais países da América Latina. Em face da participação do país no processo de integração regional denominado Mercosul, que visa à consolidação da integração política, econômica e social entre os países que o integram, aliada ao comprometimento dos mesmos com a promoção e proteção dos direitos humanos; a investigação parte de sua compreensão para então analisar seus membros efetivos.

Percebeu-se que o Brasil está prestes a instituir um novo marco político em matéria de imigração representado pelo PL2516/2015, aprovado pela Comissão de Relações Exteriores, enviado para o crivo da Câmara dos Deputados. Todavia, este ainda reproduz a concentração do poder Estatal, sendo omissos quanto ao sufrágio do imigrante, quanto ao Direito Humano de Imigrar. Poucos países na América Latina evoluíram sua percepção quanto à compreensão dos direitos humanos além da homogeneidade e da democracia como pluralidade. Dentre os países analisados, os modelos argentino e boliviano mais se aproximaram do projeto ideal. Espera-se com o exposto contribuir para a construção de um novo marco político migratório de fato eficaz.

2 A CONSTRUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA DO IMIGRANTE NO BRASIL

2.1 Ponto de partida: o impacto da privação dos direitos políticos do imigrante sobre o projeto da pluralidade

A imigração ou mobilidade humana internacional é um tema que vem ganhando visibilidade no século XXI. Diariamente são divulgadas informações a respeito da realidade nas fronteiras; a imagem do sofrimento em inúmeras faces refugiadas é propagada constantemente nos veículos de comunicação. Essa transparência gera um sentimento ambíguo, pois a dor mesmo quando repercutida mundialmente não se aproxima do fim ou amenização, principalmente se consideradas as proporções envolvidas. Situação em que o direito deveria se encontrar de forma escancaradamente inconteste em prol do hipossuficiente, não é por ele devidamente correspondida; o que resulta na contestação do amparo legal existente, na sensação de que este constitui apenas mera abstração.

A questão suscita, portanto, o confronto de percepções, a priorização do debate a cerca das causas, mais do que a divulgação da representação de suas consequências. A informação sem esse sentido se torna vazia, compondo um sensacionalismo que, ao contrário de sensibilizar, termina por banalizar condição de extrema vulnerabilidade: a desumanidade do não nacional, o outro, o imigrante.

Se ao refugiado, quem em definição ampla é obrigado a deixar seu país em virtude de conflitos armados, violência generalizada e violação massiva de direitos humanos; quem sequer pode contar com a proteção do governo de seu país, são obstruídos direitos; quiçá a migração econômica, aquele que deixa seu país voluntariamente em busca de uma vida melhor, é adequadamente compreendida e recebida (BRASIL, 1997). Muitos imigrantes econômicos permanecem à margem da sociedade do país receptor, sendo submetidos ao subemprego e condicionados ao crivo do interesse Estatal. Este mascaradamente os acolhe fundamentando-se na abstração da universalidade de direitos, que de fato só tolera a diversidade quando inserida na homogeneidade do que entende como ser nacional (REDIN, 2013).

Em virtude do reconhecimento e defesa do Direito Humano de Imigrar, da prerrogativa da liberdade de deslocamento com a preservação e respeito das identidades construídas, da cultura que cada ser humano encerra e resignifica em si (REDIN, 2013), os direitos políticos do imigrante são vislumbrados aqui pela lente dos Direitos da Sociobiodiversidade e Sustentabilidade. Assim como a democracia é incompatível à privação

de direitos humanos, ela também o é quanto à inobservação da composição multicultural da sociedade e consequente deliberação intercultural na vida pública (REDIN, 2013; TUBINO, 2015).

O imigrante, nesse sentido, representa um elemento de interseção dos objetos de estudo de ambas as áreas. Concentra a relevância da diversidade cultural, a hipótese da desvalorização e ou extinção do conhecimento tradicional em face da submissão imposta pelo Estado, que condiciona sua atenção à naturalização e o comprometimento do desenvolvimento sustentável da civilização ao se desconsiderar o impacto da pluralidade da sustentabilidade sobre o destino dessa diversidade cultural cerceada. O impedimento da reprodução de formas de vida e simbolização faz com que as culturas percam seu significado (FREITAS, 2012; CANCLINI, 2008).

Portanto, o estudo parte da compreensão do termo cultura, dos processos de interpretação da coexistência de grupos culturais distintos para reconhecer o impacto que a privação de direitos políticos do imigrante pode gerar à sociedade plural que se pretende construir.

Até alcançar a compreensão atual que sucintamente a concebe como a forma como “um povo constrói sua identidade e mantém vivas a sua história e sua etnia” (COLAÇO, 2008, p.14), estando envolvida no processo de socialização de cada ser, na construção de estilos de vida; a cultura superou determinismos e percepções evolucionistas. Ao estudar sua origem, Roque de Barros Laraia chegou à conclusão de que o homem é tanto produtor quanto produto da cultura, haja vista que esta se desenvolveu “simultaneamente ao equipamento biológico humano”, quando este passou a gerar e compreender símbolos (LARAIA, 2001).

Da análise de como opera a cultura proposta por Roque de Barros Laraia, questiona-se o etnocentrismo, a percepção do outro a partir do seu grupo, resultando no estranhamento do estrangeiro, em depreciações do padrão cultural de povos diferentes. A cultura, como afirma o autor, “é uma lente através do qual o homem vê o mundo”, portanto, “homens de culturas diferentes usam lentes diversas”. Cada cultura constrói um sistema próprio, atua concordando com a lógica por ele estabelecida, o que confere coerência ao hábito cultural exercido dentro deste contexto. Nesse sentido, “cada cultura ordena o mundo que a circunscreve”, confere um sentido cultural à natureza das coisas, de forma que a compreensão da lógica do sistema requer a compreensão das categorias construídas pelo mesmo (LARAIA, 2001).

O etnocentrismo, portanto, considera a sua própria cultura como superior a todas as demais. O comportamento dos grupos é analisado segundo o referencial de valores da

sociedade, a qual pertence o observador; se a cultura em análise não reproduz sua rotina de procedimentos e valores, a mesma é considerada selvagem, bárbara ou exótica.

A fim de preservar o “outro” da subjetividade ou parcialidade do “eu”, surge a tendência relativista. Segundo seus preceitos, as generalizações e padrões devem ser refutados. Como observou Clifford Geertz, “vemos a vida dos outros através das lentes que nós próprios polimos e os outros nos vêem através das deles”. Por isso, não há uma verdade absoluta ou opiniões e atitudes padrão, tais considerações dependem do contexto em análise (GEERTZ, 2001, p.66).

Segundo Thais Colaço, a antropologia como ramo da ciência que visa ao “estudo do homem como ser biológico, social e cultural”; “como uma resposta para conhecermos o que somos a partir do espelho fornecido pelo outro” é quem propicia a abordagem do tema. Aliando a etnografia (coleta de dados) à etnologia (síntese e comparação dos dados), procede à síntese conclusiva a qual constitui o trabalho antropológico (COLAÇO, 2008).

Essa ciência, conforme elucida a autora, partiu da percepção oriunda do expansionismo colonial e imperial europeu. Sob a influência do evolucionismo, serviu aos governos colonialistas. Nesse período, concordando com o evolucionismo linear, considerou as sociedades primitivas como antepassados da sociedade ocidental contemporânea. Com a superação da distância existente entre o trabalho empírico, a coletada de dados, o registro sistemático de informações e o etnólogo, a antropologia sofre uma profunda transformação. “A sociedade do outro passa a ser fonte de reflexão para a transformação da sociedade do eu”, assim como “a sociedade do outro passa a ser pensada com seus próprios termos” (COLAÇO, 2008).

No século XXI, com a forte influência da globalização, Giuliana Redin afirma que a cultura reclama uma “nova arquitetura”, pois as teorias tradicionais de estado, as legislações nacionais, as políticas educativas destinadas à compreensão da coexistência de diferentes grupos em diversos ou iguais territórios são insuficientes. Para a autora, o termo envolve conjuntos de processos sociais de significação, de produção, circulação e consumo de significados da vida social, como uma instância onde cada grupo organiza a sua identidade. Atualmente, essas condições transcorrem em circuitos globais, não se encerrando em determinada sociedade, etnia ou nação; mas ultrapassando fronteiras, possibilitando que os grupos usufruam de “repertórios culturais” diferentes. Portanto, no contexto globalizado, “a cultura deixa de ser um objeto para adjetivar um sistema de significados” (REDIN, 2013, p.44-46).

No mesmo sentido, Canclini (2008) menciona a independência do critério territorial para a definição da identidade, o descrédito das “identidades forçadas” para os estudos sobre temas como nação e cultura na América Latina. Prefere o termo identificação a identidade, por coincidir com o caráter “contextual e flutuante” de seu sentido no presente, exemplificando que o indivíduo pode se identificar com idiomas e hábitos diversos nas interações transnacionais. Refere que alguns autores denominam a reestruturação promovida pelo processo de identificação como mapas simbólicos; “os mapas simbólicos se modificam, embora as fronteiras geopolíticas persistam” (CANCLINI, 2008, p.47). Segundo o autor, a noção de identidade nacional é “erodida pelos fluxos econômicos e comunicacionais, pelos deslocamentos de migrantes, exilados, turistas, bem como pelos intercâmbios financeiros multinacionais e pelos repertórios de imagens e informação distribuídos por todo o planeta” (CANCLINI, 2008, p. 45).

Para Boaventura de Souza Santos, a coexistência de grupos culturais distintos no cerne da sociedade ou multiculturalismo enfrenta “as mesmas dificuldades e os mesmos potenciais do conceito de cultura”. Devido a uma série de motivos associados ao processo de globalização, como o aprofundamento das desigualdades entre o Norte e o Sul, as abordagens se voltaram para o campo transdisciplinar, passando a pensar “a cultura como um fenômeno associado a repertórios de sentido ou de significado partilhados pelos membros de uma sociedade”; à diferenciação e à hierarquização de contextos locais e espaços transnacionais. Segundo o autor, “a cultura tornou-se conceito estratégico central para a definição de identidades e de alteridades no mundo contemporâneo, um recurso para afirmação da diferença e da exigência de seu reconhecimento” (SANTOS (Org.), 2003, p. 28).

O multiculturalismo constitui um conceito controverso nesse contexto. Entre as críticas principais, destaca-se a sua compreensão como um conceito eurocêntrico criado para reduzir a diversidade cultural no hemisfério norte. Trata de uma imposição conceitual aos países do sul, que pode consagrar formas opressivas e excludentes de comunitarismo ou tornar o conceito vazio de conteúdo, de perspectivas emancipatórias. Para outros, representaria a expressão do capitalismo multinacional ou global e uma nova forma de racismo (SANTOS (Org.), 2003, p. 30).

Em contrapartida, as versões emancipatórias do multiculturalismo referem-se ao reconhecimento das diferenças, do direito a diferenças, à construção de espaços de convivência comum além das diferenças. Essas concepções ocorrem em espaços onde se percebe a interação entre a metrópole e o território dominado, a criação de zonas de articulação e mobilidade. Todavia, como afirma o autor, nem sempre são explícitas essas

condições de “mobilidade e hibridização” das dinâmicas do “sistema mundo capitalista” que reproduz desigualdades, marginalização e exclusão (SANTOS (Org.), 2003, p. 33).

Vera Maria Candau se refere à polissemia do termo, às inúmeras vertentes criadas para abordar o tema, vislumbradas nas expressões que buscam adjetivá-lo ora como conservador, ora crítico, emancipador, revolucionário, entre outras. Enfatiza a relevância da descrição e da compreensão na análise do multiculturalismo, haja vista que uma considera os contextos específicos e a outra, sua capacidade de interferir na dinâmica social. Entretanto, seleciona as perspectivas assimilacionista, diferencialista e a interculturalidade como lentes em seu estudo (CANDAU, 2008, p. 49-50).

As duas primeiras perspectivas citadas, segundo a autora, são as posições mais desenvolvidas na atualidade. A abordagem assimilacionista integra a diversidade em um padrão sem questionar a matriz da sociedade, o caráter monocultural de sua dinâmica. Já abordagem diferencialista, enfatiza o reconhecimento das diferenças, todavia, privilegia a criação de espaços específicos para a expressão dessas, criando muitas vezes “apartheids socioculturais” (CANDAU, 2008, p. 50-51).

O prisma intercultural, de maneira diversa às propostas apresentadas acima, promove a inter-relação entre os diferentes grupos culturais, concebendo a cultura como um “processo contínuo de elaboração”. Como afirma a autora, as culturas possuem raízes históricas dinâmicas que não as fixam em determinado padrão. Essa noção sustenta o caráter intermitente dos processos de hibridação sociocultural que constroem identidades abertas, concluindo que as culturas não são puras. Além disso, reconhece os mecanismos de poder, as relações hierarquizadas que permeiam a construção cultural. Sobretudo, não desvincula as questões a respeito da diferença e da desigualdade presentes tanto no âmbito local quanto global. Em decorrência do exposto, Vera Maria Candau se posiciona a favor de um multiculturalismo aberto e interativo, haja vista suas características serem mais adequadas à construção de sociedades democráticas que “articulem políticas de igualdade com políticas de identidade” (CANDAU, 2008, p. 51).

A interculturalidade como perspectiva de análise parece ser uma alternativa à carência interpretativa do sistema de proteção internacional ainda arraigado à concepção tradicional de pensar os direitos humanos. Como aponta Pereira (2012, p.100), as relações humanas na atualidade atravessam uma “crise de sentidos”, cujo tratamento exige a superação da mera positivação de tratados, alcançando o respeito à “diferença cultural entre os seres humanos”, à “singularidade do outro como totalmente outro”. O etnocentrismo não é “desmaterializado”

pelo universalismo, mas sim por meio do “interculturalismo de percepções sem a hegemonia de qualquer cultura”.

Tubino (2015) menciona a ocorrência de uma crise ideológica que “deixou um grande vazio no mundo atual”. Afirma que os nacionalismos modernos que por algum tempo funcionaram como referencial, como “espaços de identificação social e construção de identidades”, com a transnacionalização da economia e debilidade política dos Estados nacionais revelaram-se construções “desnecessárias e supérfluas”. Para o autor, a globalização acarretou situações ambivalentes, paradoxais; haja vista evidenciar a “dominação cultural e política dos grupos subalternizados da sociedade” e da mesma forma promover a polarização de movimentos etno-políticos, considerados “fonte de violências interculturais sem precedentes”.

Nesta senda, crê que o interculturalismo como proposta ética pode converter essa postura excludente, altamente destrutiva. “É uma maneira de ser necessária em um mundo paradoxalmente cada vez mais interconectado tecnologicamente e ao mesmo tempo mais comunicado interculturalmente”. Afirma que na atualidade as articulações ocorrem entre instituições muito difusas e definições muito pobres de convivência intercultural. Alerta para os vários sentidos que essa proposta pode alcançar, enfatizando a distinção entre seu caráter funcional e crítico (TUBINO, 2015).

No conceito funcional de interculturalidade, o autor percebe a substituição das questões sociais associadas aos grupos culturais pelo discurso cultural, ignorando a relevância da “injustiça distributiva, as desigualdades econômicas, as relações de poder e os desníveis culturais internos existentes no que concerne aos comportamentos e concepções dos estratos subalternos e periféricos de nossa mesma sociedade”. Como exemplo cita o multiculturalismo anglo-saxão promovido pelas ações do Banco Mundial. Por meio da discriminação positiva e da educação compensatória, o Banco gera oportunidades sem, contudo propiciar mudanças estruturais, sem “atacar as causas de fundo do problema” (TUBINO, 2015).

Já o interculturalismo crítico prima pelo diálogo contextualizado, a fim de evitar que os interesses da “civilização dominante” sejam favorecidos. Considera as assimetrias de poder, a memória dos excluídos; apresentando-se como um exercício intelectual de “desenvolvimento de uma teoria do reconhecimento que defenda unicamente versões da política cultural da diferença que possam se combinar coerentemente com a política social da igualdade”. O autor entende que as consequências das assimetrias sociais constituem um fenômeno tanto econômico quanto cultural. Apenas quando os excluídos deixam de se conceber como “consumidores passivos de bens e mensagens”, reconhecendo-se como

cidadãos privados de direitos básicos, pode-se afirmar que a transformação em prol da “radicalização da democracia” se inicia (TUBINO, 2015).

Canclini (2015) apresenta a noção de hibridação como um novo conceito a reformular a compreensão de identidade, cultura, diferença, multiculturalismo; além das dicotomias construídas para organizar os conflitos nas ciências sociais. Trata de processos que auxiliam o entendimento das particularidades geradas na interculturalidade recente. Para o autor, ela incita a relativização, aborda as contradições evidenciando o risco da delimitação e estabelecimento de identidades “puras ou autênticas”. Esse risco, essa abstração de traços leva à rejeição das formas “heterodoxas” de interpretação, podendo o viés dinâmico tanto da cultura quanto da política, sua capacidade de transformação. Afirma que “em um mundo tão fluidamente interconectado” as identidades não podem ser consideradas a partir de traços fixos, em razão de uma etnia ou de uma nação. Nesse contexto, o que é organizado de forma mais ou menos estável é reestruturado em “meio a conjuntos interétnicos, transclassistas e transnacionais”.

Os processos da hibridação podem filtrar a segregação encontrada na multiculturalidade convertendo-a em interculturalidade. Não se restringindo à fusão, mas envolvendo a confrontação e o diálogo, suas políticas constituem alternativas de abordagem democrática das divergências entre culturas. Principalmente no que tange às migrações, Canclini (2015) destaca que o migrante nem sempre sintetiza seu “itinerário”, haja vista que “a oscilação entre a identidade de origem e a de destino” pode leva-lo a falar a partir de vários lugares, contudo, sem misturá-los. Ante ao exposto, afirma que o estudo dos processos culturais possibilita o conhecimento de “formas de situar-se em meio à heterogeneidade”.

Todavia, a hibridação ainda não detém alcance democrático. Segundo o autor, a democratização tanto do acesso aos bens quanto da capacidade de hibridá-los requer políticas que reforcem o espaço público transnacional. Como afirma, o requisito fundamental para isso é a globalização dos direitos cidadãos, “que as hibridações multinacionais derivadas de migrações em massa sejam reconhecidas em uma concepção mais aberta de cidadania, capaz de abranger múltiplas pertenças” (CANCLINI, 2015, p. XXXVII).

Nas palavras de Tubino (2015):

Há que destacar o que implica o democrático do projeto e o que isso implica. Optar por métodos democráticos de transformação social é optar por impulsionar as mudanças que a sociedade requer desde os espaços públicos de deliberação política que em muitas democracias liberais existem somente em aparência, é dizer, no plano jurídico-formal. Há que começar por isso a democratizar os espaços públicos, é dizer, a descolonizá-los das leis do mercado e torna-los inclusivos da diversidade cultural. Este é o ponto de partida (TUBINO, 2015).

Pereira (2012) em sua análise destaca a relevância da pluralidade como construção do humano, como “condição da ação humana”. A ação só é percebida na interação com outros também humanos, respeitadas as suas especificidades. Como afirma, “a diferença é a condição formadora do ser humano como humano”. Crê que o interculturalismo propõe uma contextualização para além das relações binárias, das superposições e ao abranger o “hibridismo cultural” desvela o desejo da minoria (na interpretação clássica) ser reconhecida a partir de sua diferença, não em uma relação de inferioridade.

As relações não se restringem a superposições, a “ações verticais” e sim se “entrelaçam”, sendo a eficácia conferida pela obliquidade. Como explica Canclini (2015), o que é concretizado é resultado de uma combinação, a qual nem sempre é possível discernir onde inicia e termina cada poder. “O que mais conta é a astúcia com que os fios se mesclam, com que se passam ordens secretas e são respondidas afirmativamente” (CANCLINI, 2015, p. 347). Tais transações não são exclusividade das zonas de intensa interculturalidade, “todas as culturas são de fronteira”, pois todas as áreas se desenvolvem em relação com outras. A superação de divergências muitas vezes ocorre de forma metafórica, gerando “práticas transformadoras inéditas”. “Os subterfúgios culturais, os ritos, são maneiras de transpor os limites por onde é possível” (CANCLINI, 2015, p. 349).

Para Canclini (2015), a cultura é um meio de sustentar demandas quando as vias políticas se cerram. Envolve a atuação e a ação, representa ações sociais, a exemplo da crítica à atuação governamental e das “rebeliões verbais do cidadão comum”. A cultura emerge a obliquidade das interações, porém, raramente é interpretada como ação, como meio de “intervenção efetiva na estrutura material da sociedade” (CANCLINI, 2015, p. 350).

A cultura, como se pode depreender da exposição, constitui elemento fundamental para a identificação do indivíduo, para a compreensão de si e interação no espaço público. Atua tanto como argumento quanto como instrumento de transformação social; possui abrangência múltipla e interacional. É a confluência de todos os processos da historicidade e o elo entre as esferas pública e privada. Sujeita ao risco da perda de significado diante do impedimento da sua reprodução; reflete “as distinções e diferenciações naturais e onipresentes”, as quais conforme Arendt (2012, p. 411) denunciam “os limites do artifício humano”, “razão pela qual comunidades políticas altamente desenvolvidas, como as antigas cidades-Estados ou os modernos Estados-nações, tão frequentemente insistem na homogeneidade étnica”.

Desconsiderar os direitos políticos de um povo é como impedir a expressão de uma cultura, algo semelhante à perda da relevância da fala e de todo o relacionamento humano, ou

seja, a perda das características essenciais da vida humana (ARENDR, 2012, p. 404). A singularidade só ganha sentido quando considerada em relação a um mundo comum. Como afirma Arendt (2012, p. 403), “a privação fundamental dos direitos humanos manifesta-se, primeiro e acima de tudo, na privação de um lugar no mundo que torne a opinião significativa e a ação eficaz”. Violar os direitos do cidadão é privá-lo do direito à ação e à opinião, relegando-o “ao sabor do acaso”.

Nas palavras de Arendt (2012):

O grande perigo que advém da existência de pessoas forçadas a viver fora do mundo comum é que são devolvidas, em plena civilização, à sua elementaridade natural, à sua mera diferenciação. Falta-lhes aquela tremenda equalização de diferenças que advém do fato de serem cidadãos de alguma comunidade, e no entanto, como já não lhes permite participar do artifício humano, passam a pertencer à raça humana da mesma forma como animais pertencem a uma dada espécie de animais (ARENDR, 2012, p.411-412).

Os direitos humanos, a dignidade humana foram construídos para serem válidos independente da pluralidade humana. Entretanto, estando a esfera internacional ainda atrelada a acordos e tratados recíprocos entre Estados soberanos, as pessoas só são amparadas quando relacionadas a um Estado, a uma nacionalidade. “A ficção da nacionalidade é o emblema determinante dos direitos humanos” (PEREIRA, 2012, p. 96; ARENDR, 2012, p. 396).

Quanto ao real interesse do Estado, para Canclini (2008):

Poucos Estados e organismos supranacionais se interessam em representar os interesses públicos nessas áreas. Sua ação é indispensável para situar as interações as interações comerciais em relação com outras interações sociais nas quais se gere a qualidade de vida e que não são redutíveis ao mercado, como os direitos humanos, a inovação científica e estética, a preservação de contextos naturais e sociais. Só alguns documentos que denominam esses como “capital social” começam a imaginar o que os órgãos estatais e supranacionais poderiam fazer a partir do reconhecimento de que o mercado é insuficiente para garantir os direitos sociais e culturais, as reivindicações políticas de majorias e minorias (CANCLINI, 2008, p. 75).

Ferrajoli (2004) cita a metáfora antropomórfica do “Estado pessoa” ou “homem artificial” que se associa à soberania como poder absoluto. Não é o homem, mas o Estado que na conjuntura internacional tem liberdade de realizar o que acredita ser coerente, necessário, segundo entendimento próprio. “O povo, o indivíduo de carne e osso” como afirma o autor, são anulados pelo Estado que corresponde a sua efetiva realidade (FERRAJOLI, 2004, p. 135-139).

Ao analisar a origem jusnaturalista da ideia de soberania, Ferrajoli (2004) apresenta as primeiras construções do direito internacional, as quais também mascararam em uma pretensa universalidade de direitos dos povos a justificativa para a legitimação da conquista

eurocêntrica sobre os demais, considerados bárbaros. Como revela o autor, forjou-se desde o princípio a noção de ampla interação entre as civilizações, situação que na realidade correspondia a um conjunto de direitos “assimétricos”; dos quais para esse estudo se destaca o “ius migrandi” ou “o direito de se deslocar até o novo mundo e alcançar ali a cidadania” (FERRAJOLI, 2004, p.129-130).

O gozo de direitos era conferido apenas ao colonizador, inclusive a prerrogativa de promover a guerra para concretizá-los, perpetuando a mesma como sanção de efetividade do direito internacional, como fundamento e critério de identificação do Estado. Ferrajoli (20014) afirma que esse paradigma influenciou a ciência em questão, sustentando ideias opostas, a convivência mundial baseada no direito e a doutrina de legitimação da colonização (FERRAJOLI, p. 132). O autor também menciona a soberania popular prevista nas constituições como “uma simples homenagem verbal ao caráter democrático-representativo dos ordenamentos atuais”, haja vista seu exercício estar submetido às formas e aos limites da constituição (FERRAJOLI, 2004, p. 141).

As Constituições dos Estados Democráticos de Direito em sua maioria condicionam a cidadania à nacionalidade e apenas ao cidadão é conferido o direito de intervir na ordem política por meio do sistema representativo. O cidadão é o sujeito ao qual o ordenamento direciona a sua atenção. O imigrante, nesse contexto, é muitas vezes obrigado a nacionalizar-se a fim de ser reconhecido e de fato significar. Deve rejeitar formalmente sua identificação de origem para alcançar o direito de pertencer e agir em um espaço comum, características essenciais à vida humana. Não há alternativas para o “ser imigrante”, pois privado de direitos políticos não pode intervir, não pertence, logo não existe. Concedidos direitos, deixa de representar uma parte de si para corresponder a uma construção imposta pelo Estado. A respeito do impacto da privação dos direitos políticos do imigrante sobre a sociedade que se pretende construir, a única certeza é que dos caminhos do sistema tal como posto, nenhum conduz à pluralidade.

2.2 Desvelando o sujeito imigrante no Brasil: uma categoria político-jurídica da cidadania?

A análise do panorama da participação política do imigrante quanto ao direito ao voto remete a reflexões sobre as construções político-filosóficas que sustentam a compreensão do termo cidadão, haja vista este constituir o sujeito ou ator social que em todas as constituições democráticas é detentor do direito político do sufrágio universal. Enquanto o cidadão é uma

unanimidade, o imigrante é uma exceção nesse contexto. Portanto, mister é a compreensão do caráter simbólico desse termo e conceitos correlatos, considerando o momento histórico em que são forjados e mobilizados, a fim de perceber e compreender a magnitude da violência silenciosa¹ a qual é submetido o imigrante quanto a sua inclusão na universalidade do sufrágio, sua pertença na dimensão política do país e do mundo.

Nesta senda, apresentam-se percepções liberais de cidadania, haja vista grande parte dos autores referirem o prejuízo da influência da herança dessas construções sobre a materialização de condutas, sobre o comportamento institucional na contemporaneidade; principalmente em matéria de imigração. Como refere Giuliana Redin, a filosofia liberal norteia a política para a manutenção e salvaguarda exclusiva de seus interesses. A pluralidade é restrita, embasada em uma “relação invertida entre público e privado” a priorizar o último (REDIN, 2013, p. 40).

Seguindo a fundamentação teórica da autora, a concepção do político de Hannah Arendt constitui uma alternativa para as deficiências da tese liberal de cidadania. Para Redin (2013, p.40), o direito tal como posto “encaixota” o político ou a liberdade de ser e agir do indivíduo, a possibilidade de “estar diante da lei”, “a possibilidade de ação no espaço público”. A “dimensão política da convivência humana”, a “autonomia do político”, nas palavras de Ramos (2010), deveria ser privilegiada em contraposição à predominância da ideia de intitulação de direitos. Nesta senda, são apresentadas as teses contemporâneas de Hannah Arendt e Milton Santos. Pretende-se, com essa contraposição, compreender o contexto do imigrante, a posição deste nas construções político-jurídicas da sociedade brasileira.

Lavalle (2003) percebe a cidadania moderna como a “cristalização institucional de novos expedientes de solidariedade abstrata e generalizada”, provenientes do processo de integração social transcorrido no século XVIII, impulsionado pela expansão dos direitos civis, assalariamento da população, entre outros. Ao analisar o impacto das transformações contemporâneas sobre a concepção moderna de cidadania, comenta a fragilidade das “condições de viabilidade política e plausibilidade simbólica” que lhe outorgaram “status universal”. Conforme o autor, suas implicações suscitam controvérsias a respeito de seu

¹ Giuliana Redin denominou como “violência silenciosa” a situação de invisibilidade do indivíduo perante o Estado e a sociedade civil, banalizada pela crença em garantias propiciadas por um Estado Democrático de Direito, que na realidade restringe o acesso aos meios de produção. “Essa violência silenciosa apropria o humano, despreza sua condição humana e o confina no espaço privado, impossibilitando-o de voz e ação” (REDIN, 2013, p.43).

futuro, dos rumos as serem tomados em prol de sua adequação “às exigências dos novos tempos”.

A concepção de cidadania moderna proposta por T.H.Marshall, para Lavallo (2003), é sua expressão mais influente. Segundo a análise do autor, o pensamento marshalliano pode ser caracterizado em quatro elementos: a universalidade; a territorialização; o princípio plebiscitário ou individualização da cidadania e sua índole estatal-nacional. Refere que a universalidade é um “status” construído a partir de direitos universais concernentes a categorias sociais formalmente definidas. A territorialidade combinada com a universalidade delimita horizontalmente a abrangência da cidadania. O aspecto plebiscitário generaliza os “vínculos diretos entre o indivíduo e o Estado, suprimindo o princípio funcional da tutela das antigas corporações e o chamado governo indireto”. A índole estatal-nacional se relaciona a uma construção histórica que coincide o território e o poder centralizado à população como comunidade política e ao Estado como encarnação desta “em termos culturais ou de identidade nacional” (LAVALLE, 2003).

Held (1999) ao tratar da noção de cidadania construída por Marshall, revela esta como um “status que garante aos indivíduos iguais direitos e deveres, liberdades e restrições, poderes e responsabilidades”, os quais embora indefinidos criam uma imagem ideal, cuja aproximação denota uma “medida maior de igualdade”, “um aumento na quantidade de pessoas que detenham o status de cidadão”. Conforme a teoria, a cidadania possui direitos, os quais, para fins analíticos, podem ser divididos em direitos civis, políticos e sociais. O desenvolvimento destes pode “mitigar” as desigualdades econômicas derivadas do sistema de classes.

Segundo o autor, Marshall entende que os direitos civis geraram novas liberdades que beneficiaram primeiramente os homens proprietários, o cidadão masculino em relação ao lugar e à ocupação tradicionais. Tais liberdades, ainda que contestassem as formas tradicionais de poder e desigualdade, não afetavam as desigualdades emergentes da sociedade de mercado. Dessa forma “o status uniforme da cidadania, em suas primeiras formas, proveio a base de igualdade sobre a qual edificar a estrutura de desigualdade (moderna)”. Como afirma Marshall: “o status diferencial, associado com classe, função e família, foi substituído pelo status uniforme de cidadania que ofereceu o fundamento da igualdade sobre a qual a estrutura da desigualdade foi edificada” (HELD, 1999).

Lavallo (2003) destaca que a concepção tradicional de cidadania existe no plano cognitivo como “conceito sintético-descritivo e não como categoria normativa”. Portanto, em seu trabalho, apresenta uma síntese descritiva sem, contudo, afirmar a “substância ou dever

ser da cidadania”. Nas palavras de Marshall: “a cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade... não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão”.

A crítica dessa concepção compreende a generalização indevida da configuração de um caso específico, o inglês; a intensa “estilização da gênese e transformação da cidadania”; a simplificação da emergência de direitos em três subconjuntos; a linearidade da trajetória seguida pelas sociedades européias. Sob a ótica marxista, questiona-se a ausência da análise do papel desse status inserido na lógica de dominação do Estado-nação, pela escassa atenção destinada ao reconhecimento de novos direitos (LAVALLE, 2003).

Ramos (2010), ao analisar a percepção de liberalismo de Rawls, enfatiza que para a concepção liberal a cidadania não comporta valor político substancial relacionado ao bem comum a ser concretizado no espaço público. Para o autor, as condições mínimas de constituição da cidadania, concordando com a referida lógica, “é a construção procedimental de princípios de justiça que interessam a todos”. Refere que o ideário ético-político característico das sociedades modernas, a valorização dos direitos humanos e a liberdade; a ênfase ao pluralismo; a neutralidade do Estado com relação à diversidade de concepções de bem; sob a influência dessa percepção política, condicionou a postura ou agir do cidadão ao âmbito dos interesses e direitos individuais. Definida como “intitulação de direitos”, a cidadania corresponde ao “status jurídico pelo qual, o indivíduo, como membro de uma comunidade política – denominada juridicamente de Estado-nação – possui prerrogativas e direitos previstos nas Constituições dos Estados de Direito”.

O autor esclarece que partindo da consolidação da liberdade pelo Estado, a finalidade de “fruição política da cidadania na dimensão pública” cede sua relevância para a preocupação com autonomia dos sujeitos na esfera privada. Constrói-se a noção de universalidade dos sujeitos de direitos, onde indivíduos com iguais oportunidades podem construir suas “visões particulares de bem”. O coletivo torna-se mero instrumento para a concretização de interesses individuais. Deprecia-se, portanto, a relação da cidadania com a participação política, reduzindo esta à representação, a delegação do exercício da política a terceiros. Ramos (2010) destaca que o liberalismo promoveu a separação da esfera política da esfera da liberdade, priorizando “o homem proprietário e produtor”, desfavorecendo “a esfera pública e cívica do ser humano”. O homem moderno, nesta senda, prefere o ganho propiciado pela liberdade individual ao bem comum; da mesma forma que a participação do cidadão na administração da política e a formulação de procedimentos que primem pelo bem da sociedade são rejeitadas como ideal cívico.

Santos (2011, p. 160) entende o cidadão como uma “categoria política que só tem eficácia enquanto categoria jurídica”. Impõe-se por uma lei que é o resultado de um equilíbrio de interesses e de poder em um determinado momento. Esse equilíbrio é, portanto, temporário, não se encerrando no direito positivado. A cidadania continua lutando com o objetivo de “alargar as conquistas”, assim como o cidadão “tem de permanecer alerta para garantir e ampliar sua cidadania”. O cidadão possui a liberdade assegurada por lei, os instrumentos de realização eficaz dessa liberdade. Assim como o homem possui valor que varia conforme o lugar onde se encontra, há possibilidade de ser “mais ou menos cidadão” dependendo do ponto territorial em que se encontra (SANTOS, 2007).

Entretanto, para o autor, tanto as noções de cidadão quanto de cidadania deveriam atingir a sociedade em sua totalidade, sendo geridas de forma a propiciarem condições igualitárias de acesso e de obtenção de liberdades e direitos independente do território. Como expõe, “a cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de se ver respeitado contra a força, em qualquer circunstância” (SANTOS, 2011, p.82). Mesmo que considerada um “estado de espírito enraizado na cultura”, algo a ser aprendido, por constituir-se em uma situação social, jurídica e política; para adquirir eficácia, refere ser fundamental a sua inscrição legal. Sua transcrição no direito positivo depende da natureza do Estado, do regime, do tipo e da consciência da sociedade, por isso a situação do indivíduo está sujeita a “avanços e retrocessos”. Como afirma Santos (2011), o grau de entendimento dos homens a respeito do mundo não é o mesmo, assim como a aceitação das conquistas do homem pela sociedade e a coincidência entre o Estado e a sociedade civil.

Embora não se vislumbre um conceito explícito de cidadania na teoria proposta por Hannah Arendt, Ramos (2010) afirma existir uma relação entre os elementos conceituais liberdade, ação, pluralidade e espaço público em sua obra, os quais permitem que se compreenda a cidadania como “a ação política de indivíduos que buscam no âmbito do espaço público da pluralidade a realização da liberdade”. A autora esclarece que a política se baseia na pluralidade dos homens, trata da convivência entre diferentes, surge no “entre-os-homens” e se estabelece como relação, “um âmbito, no qual os homens se apresentam, sobretudo, como atuantes” (ARENDR, 2002).

A ação e o discurso são elementos fundamentais para a condição humana, representam os modos pelos quais os seres humanos manifestam-se enquanto homens. Como explica a autora, considerando o labor e o trabalho²; a vida de um parasita, de um senhor de escravos,

² Hannah Arendt enumera três atividades básicas que permitem a “vita activa” ou vida do homem na terra: o labor, o trabalho e a ação. O labor corresponde ao processo biológico do corpo humano, cuja condição humana é

pode ser injusta, mas não deixa de ser humana. Por outro lado, “uma vida sem discurso e sem ação está literalmente morta para o mundo: deixa de ser uma vida humana, uma vez que já não é vivida entre os homens” (ARENDDT, 2007, p. 189).

Arendt (2010) afirma que o “homem” não é por natureza político, uma vez que a política se constrói no intra-espço de interações humanas. Se um homem laborasse na completa solidão, não seria humano e sim um “animal laborans”; da mesma forma, um construtor que exercesse sua habilidade em um mundo habitado por si mesmo, não seria um “homo faber”. “A ação é prerrogativa exclusiva do homem e só a ação depende da constante presença dos outros” (ARENDDT, 2007, p. 31). A ação sem o discurso destrói o sujeito; não há ator, uma vez que esse só é possível quando também autor das palavras, pois através delas “se identifica, anuncia o que fez, faz e pretende fazer” (ARENDDT, 2007, p. 191).

A partir da análise histórica dessas duas capacidades humanas, a autora percebe que apenas na violência pura a palavra está ausente. Na experiência da polis que originou a filosofia política, houve a separação dessas capacidades, enfatizando o discurso com caráter persuasivo. “O ser político significava que tudo era decidido mediante palavras e persuasão, e não através de força ou violência” (ARENDDT, 2007, p.35). O uso da violência, a imposição, eram modos pré-políticos de se relacionar com as pessoas. A ação só ganha singularidade, se distingue da ação comum mecânica, quando o discurso permite ao seu autor identificar-se ou revelar-se no espaço de convivência, concebido por ela como espaço público.

Os autores citados construíram suas teorias partindo da noção aristotélica de política, considerando-a origem do pensamento acerca da matéria; bem como uma compreensão mais próxima do ideal que deveria ser praticado no momento histórico no qual se inserem, respeitadas suas particularidades históricas. Hannah Arendt menciona a estreita relação existente entre o político e o social, cuja confluência ou confusão estabelecida desde a antiguidade comprometeu a distinção entre a esfera pública e privada vislumbrada na modernidade. Tal equívoco pode auxiliar na elucidação do amplo poder conferido ao Estado, que permite sua intromissão no que deveria ser compreendido como esfera particular dos indivíduos (SANTOS, 2011; ARENDDT, 2002).

Em perspectiva descritiva, a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito que tem como fundamento, entre outros, a soberania, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. Sua Constituição prevê que todo o poder emana

a própria vida. O trabalho corresponde ao “artificialismo da existência humana”, à criação de um mundo de coisas distintas do ambiente natural, algo que não se insere no ciclo biológico da espécie, cuja condição humana é a mundanidade. A ação, cujo exercício ocorre diretamente entre os homens, remete à condição humana da pluralidade, sendo esta a condição de toda a vida política (ARENDDT, 2010, p.15).

do povo, sendo esse exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos propostos. A soberania popular é exercida pelo sufrágio universal e pelo voto secreto e direto. A nacionalidade brasileira é uma das condições legais de elegibilidade (BRASIL, 1988). Compreendem-se como direitos políticos o direito ao sufrágio, a alistabilidade, a elegibilidade, a iniciativa popular de lei, a ação popular e a organização e a participação de partidos políticos (MORAES, 2003).

Para Moraes (2003, p. 233) “o direito de sufrágio é a essência do direito político, expressando-se pela capacidade de eleger, ser eleito”, é considerado um direito público subjetivo de natureza política que consubstancia a prerrogativa do cidadão participar da organização e da atividade do poder estatal. Quanto a sua natureza, o autor enfatiza a correspondência à função política e social de soberania popular na democracia representativa; o dever sociopolítico, haja vista a percepção do dever de o cidadão manifestar sua vontade (MORAES, 2003, p. 235).

A Constituição de 1988 sucedeu um período ditatorial de intensa supressão de direitos civis e políticos; foi promovida com o apoio de movimentos sociais motivados por também intenso teor cívico. Amparando-se neste e na noção de participação, a formalização da criação de espaços públicos e da participação da sociedade civil em discussões e tomada de decisão em políticas públicas tornou-se possível; houve um alargamento da democracia. Por isso, foi denominada Constituição Cidadã, representando um marco no processo de construção democrática do país; processo este que perdura na atualidade (DAGNINO, 2004).

O furor nacionalista contribuiu para a promulgação da constituição, todavia rechaçou a questão da imigração. Essa permaneceu sob a égide da Doutrina da Segurança Nacional, referencial para a consolidação do Estatuto do Estrangeiro - Lei 6815\1980 - ainda vigente. O projeto democrático brasileiro primou pela participação política do nacional. Embora criticável, a referida legislação representou um avanço na conjuntura da consagração de direitos que sucedeu o período de restrições da ditadura militar. A amplitude dos temas abrangeu a admissão, a permanência e a condição jurídica do estrangeiro no Brasil; sua retirada compulsória; direitos e deveres equiparados aos nacionais com restrições aos direitos políticos e a ocupação de cargos essenciais à manutenção do país; nacionalidade e naturalização, entre outros (CLARO 2015).

Para Redin (2013), o conceito de cidadania ainda arraigado na acepção da proteção dos de mesma origem nacional, na naturalizada possibilidade de um país negar sua responsabilidade sobre os de nacionalidade diferente; contribui para a conjuntura de

legitimação de uma violência velada que é a supressão de direitos políticos relativos ao imigrante e isso pode ser estendido ao Brasil.

A análise de Dagnino (2004) sobre o impacto do projeto neoliberal nas sociedades latino-americanas, sugere a existência de uma confluência perversa entre o projeto político democratizante, participativo brasileiro e o projeto neoliberal. Por partirem de referenciais comuns de sociedade civil, participação e cidadania, a sociedade confunde com facilidade o posicionamento de suas ações. A autora destaca que na atualidade seus respectivos significados se afastam da prática decisória, bloqueando sua dimensão política. Tornam-se restritos à responsabilidade moral e social, no sentido de gerirem sequelas. Há um grande apelo econômico, de forma que são resignificados a partir de conexões estabelecidas com o mercado.

Relacionando as percepções apresentadas ao contexto brasileiro e ao questionamento que intitula esse capítulo, a cidadania no Brasil possui o pressuposto básico de eficiência referido por Milton Santos, a previsão legal. O termo constitui um fundamento do Estado, assim como a promoção do bem de todos sem qualquer forma de discriminação figura como um de seus objetivos. As relações internacionais desenvolvidas pelo país devem reger-se pelo princípio da prevalência dos Direitos Humanos, pelo repúdio ao terrorismo e racismo, entre outros. A universalidade da igualdade e a extensão das garantias a brasileiros e a estrangeiros residentes no país são previstas no artigo 5º de sua Constituição Federal. No entanto, estes são privados da elegibilidade no capítulo referente aos direitos políticos (BRASIL, 1988).

A legislação específica que vigora no país, a Lei 6815/1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, reflete o contexto da ditadura militar em que foi criada e por isso dá indícios de reformulação. Contraditória, em seu artigo 95 prevê a prerrogativa do estrangeiro residente no Brasil gozar de todos os direitos reconhecidos aos brasileiros conforme a constituição e as leis, para após, entre outras determinações, em seu artigo 107, vedar o exercício de atividade política e o envolvimento em negócios públicos brasileiros (BRASIL, 1980). Conforme dispõe o referido artigo, é vedado especialmente:

- 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 (BRASIL, 1980).

A orientação da aplicação do Estatuto é apresentada em seu artigo segundo, o qual demonstra a preferência pelos desígnios da “segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, sócio-econômicos e culturais do país e a defesa do trabalhador nacional” (BRASIL, 1980). O quadro em tela, portanto, retoma a pontuação de Giuliana Redin quanto à afirmação que a questão do imigrante é reduzida aos interesses do Estado e à proteção dos nacionais (REDIN, 2013, p.21-23). Formalmente, o imigrante continua sendo considerado como uma potencial ameaça à ordem interna.

Percebem-se, portanto, semelhanças aos pressupostos liberais criados por Marshall; principalmente quanto à aceção de que essa orientação política forjou um status uniforme de cidadania que ofereceu suporte para a estruturação da desigualdade. De fato, com a legislação em vigor, o país prevê um conceito universal que se materializa parcialmente, desconsiderando uma gama de atores sociais extremamente relevantes para o seu desenvolvimento, como o caso dos imigrantes. Cria uma categoria político-jurídica, nos termos de Milton Santos, que exclui parcela substancial de sua própria sociedade (HELD, 1999; SANTOS, 2011).

O direito do sufrágio, como afirma Moraes (2003), constitui a essência dos direitos políticos no Brasil, onde a soberania popular corresponde ao exercício da democracia representativa. O Estado Democrático de Direito instituído no país se fundamenta na soberania e na cidadania. Nesse sentido, a restrição aos direitos políticos do imigrante o exclui das construções formais que sustentam o Estado em si. Logo, nesta ótica, está sendo forçado a manter-se à margem dele.

Então, o que é vislumbrado atualmente na mídia, o estímulo à cooperação entre os Estados para o assentamento de grupos estrangeiros, a criação de órgãos para acolhimento, sua inserção no mercado de trabalho, no sistema de assistência social pode ser compreendido como gerenciamento de sequelas referido por Dagnino (2004). Há o estímulo da responsabilidade moral e social, mas a dimensão política formal permanece obstruída. Contudo, tais iniciativas podem gerar espaços de manifestação do político, nos termos de Hannah Arendt, nos quais a ação e a voz dos imigrantes possam consagrar o jurídico, mencionado por Milton Santos, sua transcrição clara, objetiva no direito positivo.

Para Fernandes e Ribeiro (2015), “o Brasil se encontra em um novo patamar da migração internacional”, no qual movimentos migratórios distintos como a emigração, a

imigração e o retorno ocorrem de forma concomitante. Nesse contexto, as políticas públicas de governança migratória devem seguir um novo paradigma que considere o cidadão independente da sua situação no processo de mobilidade humana. As políticas devem primar pela “construção de mecanismos que contribuam para o processo de integração do cidadão migrante à sociedade brasileira”.

O trabalho de identificação de normas jurídicas internas de diferentes hierarquias relacionadas às migrações internacionais realizado por Claro (2015) no país demonstrou um número crescente de regramentos. Foram encontradas seis (06) normas durante o século XIX, cento e quarenta e nove (149) em todo o século XX e cento e trinta e duas (132) em quatorze (14) anos incompletos deste século XXI. Para a autora, tal conjuntura resulta tanto do reflexo dos tratados internacionais sobre temas migratórios quanto dos “fluxos migratórios de e para o Brasil”. Revela, sobretudo, uma “legislação migratória defasada” que não contempla a “demanda crescente e específica das migrações internacionais no Brasil”. Novas situações e fluxos migratórios em um sistema defasado exigem que órgãos administrativos criem aparatos que supram as lacunas jurídicas geradas. Contudo, esses regramentos nem sempre foram estabelecidos em consonância com a normativa internacional de direitos humanos (CLARO, 2015).

No momento, analisa-se um projeto de lei que visa substituir o Estatuto do Estrangeiro. O Projeto de Lei do Senado Nº 288 de 2013, que atualmente tramita na Câmara de Deputados sob o nº 2516/2015, inclui novos princípios à política imigratória brasileira, como a observação do diálogo social na definição de políticas, bem como a promoção da participação do imigrante nas decisões públicas (BRASIL, 2013). Contrariando a orientação do Estatuto vigente, para o Projeto de Lei devem ser observados os seguintes princípios:

- I - interdependência, universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos dos imigrantes, decorrentes de tratados dos quais o Brasil seja parte;
- II - repúdio à xenofobia, ao racismo e quaisquer formas de discriminação;
- III - não criminalização da imigração;
- IV - não discriminação quanto aos critérios e procedimentos de admissão de imigrantes no território nacional;
- V - promoção de entrada regular e de regularização migratória;
- VI - acolhida humanitária;
- VII - incentivo à admissão de mão de obra especializada necessária ao desenvolvimento econômico, social, cultural, científico e tecnológico do Brasil, à captação de recursos e à geração de emprego e renda;
- VIII - facilitação de entrada temporária de estrangeiros a fim de estimular o comércio, o turismo, as relações internacionais e as atividades culturais, esportivas, científicas e tecnológicas;
- IX - garantia do direito a reunião familiar dos imigrantes;
- X - igualdade de tratamento e de oportunidade aos imigrantes, sem prejuízo de tratado mais benéfico que o disposto nessa lei;
- XI - integração dos imigrantes documentados ou regulares no trabalho e na sociedade brasileira mediante política pública específica;

- XII - acesso igualitário e livre aos serviços sociais, bens públicos, saúde, educação, justiça, trabalho, moradia, serviço bancário, emprego e previdência social;
- XIII - promoção e difusão dos direitos, liberdades, garantias e obrigações dos imigrantes;
- XIV - diálogo social na definição de políticas migratórias e promoção da participação dos imigrantes nas decisões públicas;
- XV - fortalecimento da integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, mediante constituição de espaços de cidadania e livre circulação de pessoas;
- XVI - cooperação internacional com Estados de origem, trânsito e destino de movimentos migratórios a fim de garantir maior proteção de direitos humanos dos migrantes;
- XVII - promoção da justiça internacional penal e combate ao crime organizado transnacional (BRASIL, 2013).

Tal proposta inova quanto à orientação político-social, todavia, não contempla o direito político do sufrágio ao imigrante. Já a PEC 347 de 2013 permite o alistamento como eleitor de estrangeiros residentes por mais de quatro anos em território brasileiro e legalmente regularizados (BRASIL, 2013). No mesmo sentido, as propostas de emenda à constituição nº 14 e 88 de 2007 e nº 25 de 2012, que tramitam conjuntamente na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, propõem a extensão da capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais aos estrangeiros com residência permanente no país, revisando, portanto, a relação entre nacionalidade e cidadania para o exercício de direitos políticos (BRASIL, 2012).

Presume-se, com o exposto, que a especificidade do fenômeno da mobilidade humana no Brasil reclama uma conformação formal da cidadania que inclua objetivamente o imigrante como cidadão. Algo passível de ser concretizado haja vista que, embora sua natureza culturalmente aprendida e efetivação condicionada ao direito positivo, é imprescindível sua atualização às demandas da realidade. Portanto, destarte a imprescindibilidade da transcrição legal, sua abrangência a ela não se restringe. Pode e deve ser ampliada. O imigrante como membro desta sociedade necessita dos instrumentos de realização eficaz de sua liberdade, para isso deve estar incluso nas construções formais político-jurídicas que sustentam o Estado do qual é parte.

2.3 Brasil: o paradoxo de um país multicultural

Paradoxalmente à omissão do imigrante como categoria político-jurídica, o Brasil é compreendido como um país cuja população é constituída por levas imigratórias (BLAY, 2000). Valeu-se da imigração de forma estratégica, destacando o povoamento e fins econômicos. Experimentou períodos tanto de imigração quanto de emigração e retorno, sendo na atualidade caracterizado pela ocorrência concomitante desses movimentos (FERNANDES;

RIBEIRO, 2015). Em face do exposto, essa historicidade deveria permear as construções sociais compondo sua cultura, a ponto de as previsões legais de direitos das culturas envolvidas nesses movimentos constituírem um resultado lógico, não contraditório ou polêmico.

Entretanto, vislumbram-se contradições envolvendo a história, dados estatísticos e a percepção de parcela expressiva da população que teima em condenar a atenção destinada ao imigrante, considerando-o estranho ou “alienígena” (SEYFERTH, 2008), um entrave ao desenvolvimento do Estado que sequer consegue suprir as demandas de seus nacionais. Portanto, nessa etapa, há a pretensão de refletir a respeito das construções simbólicas que colaboram para a percepção paradoxal desenvolvida por parte significativa dos brasileiros.

Considerando o panorama brasileiro, o país deve muito à imigração internacional desde os primórdios da sua colonização. Seu desenvolvimento econômico se valeu do trabalho de diversas culturas no decorrer dos séculos. No século XVI, a empresa açucareira recorreu à mão-de-obra escrava das populações africanas. No século XIX, a produção de café estimulou a imigração dos europeus, italianos, alemães, japoneses. A partir do século XX, com a decadência da produção cafeeira, estes constituíram parcela significativa da mão de obra industrial (OIM, 2010).

Da Segunda Guerra Mundial ao início da década de 80, o Brasil foi considerado um país fechado à imigração em termos demográficos. Houve a valorização do “nacional” e a consequente instituição de uma política migratória restritiva, fruto da ditadura militar. A partir desse marco, observou-se uma mudança na dinâmica migratória brasileira representada pelo aumento do percentual de emigrações e da recepção de novos grupos humanos, com destaque aos países fronteiriços. Esse movimento exigiu das autoridades alterações com relação à abordagem da questão. Contudo, conforme o exposto no Perfil Migratório do Brasil 2009, ainda não há uma política migratória coerente e integrada no país. As instituições agem sob tensão, “duplicando atribuições e disputando espaços de atuação” (OIM, 2010).

Oliveira (2015) refere que de sua colonização até o ano de 1930, o Brasil foi considerado um país de imigração. A população imigrante chegou a representar 6,2% da população residente no país, no ano de 1900. Da década de 40 à década de 80, os fluxos migratórios deixaram de ser relevantes. Nos anos 80, identificou-se saldo migratório internacional negativo de aproximadamente 1 milhão de pessoas. Essa intensificação do movimento de saída do país se manteve por mais duas décadas. A partir desse período, devido à crise experimentada pelos países desenvolvidos e ao próspero momento econômico do Brasil, verificou-se o retorno dos nacionais, bem como a chegada de imigrantes. Todavia, esse

volume não compensou totalmente as saídas por óbito e re-emigração. Como afirma o autor, houve uma redução de mais de 90 mil imigrantes, entre os anos 2000 e 2010, representando cerca de 13,3% da população.

Fernandes e Ribeiro (2015) acentuam a observação do contexto brasileiro responsável por atrair um contingente expressivo de estrangeiros. Os autores mencionam o programa de governo centrado na inclusão social desenvolvido no início do século XXI. A promoção da inserção laboral de parcela da população que se encontrava marginalizada, a transferência de renda, o estímulo à construção civil pesada e à prospecção de petróleo contribuíram para a formação de um mercado interno que ampliou o poder de compra da população. Em virtude do exposto, a crise mundial de 2008 foi pouco sentida e o consequente crescimento do PIB destacou o país no cenário mundial.

Análises a respeito do desenvolvimento humano no Brasil revelam que o índice de desenvolvimento humano municipal do país, em 2010, passou de muito baixo para alto desenvolvimento. Houve a redução das disparidades entre norte e sul e avanço consistente ao longo de 20 anos. Quanto à longevidade, atingiu o menor hiato (0,184), refletindo a queda da fecundidade e da mortalidade. Observou-se o crescimento com relação à renda na ordem de 14/2%, onde 73% dos municípios cresceram acima da média nacional e 11%, acima do IDHM renda do país, evidenciando sua concentração de renda. A educação, ainda que tenha avançado de 0,279 (1991) para 0,637 (2010), situa-se na faixa de médio desenvolvimento, haja vista apresentar o maior hiato (0,363), ou seja, a maior distância do índice máximo de desenvolvimento (PNUD, 2013).

Considerando a imigração quanto à nacionalidade, no período de 2000 a 2010 houve a redução da participação da Europa (excetuando Reino Unido e França) e do Japão. Incrementou-se a participação dos Estados Unidos, Bolívia, Paraguai, Peru e China. Portugal, Paraguai, Itália, Japão, Espanha, Bolívia foram as nações com maior representação em 2010, somando 56,2%. As pessoas majoritariamente se declararam como brancas, 79, 2% em 2000 e 71,8% em 2010 (OLIVEIRA, 2015). Essa redução percentual, para Oliveira (2015), também se relacionou ao desenvolvimento de campanhas de conscientização racial.

A análise dos fluxos migratórios realizada pelo autor demonstra uma redução do nível de instrução dos imigrantes quanto ao período anterior, uma “menor qualificação educacional dos imigrantes dos fluxos mais recentes”. Relata o aumento expressivo da participação de pessoas sem instrução ou com ensino fundamental incompleto, passando de 34,9% em 1990 a 42,7% em 2000, associado à menor participação relativa de pessoas com nível superior completo (OLIVEIRA, 2015).

Os africanos, na atualidade, são considerados novos imigrantes. A análise das imigrações ocorridas no país, no período de 1990 a 2000, demonstrou que os imigrantes procedentes da Europa, América Latina e Caribe, Paraguai e EUA representavam os maiores percentuais. Os fluxos da migração internacional para o Brasil se destinavam a suas duas principais metrópoles: Rio de Janeiro e São Paulo. Todavia, 37% do total de imigrantes africanos se concentrou no Rio de Janeiro. De 1993 a 2008, foram concedidas um total de 260.804 autorizações para estrangeiros trabalharem no país. Em julho de 2009, o Brasil possuía 4.153 refugiados de 72 diferentes nacionalidades, sendo que 65,3% deles era proveniente do continente africano, com destaque para a Angola (OIM, 2010).

Seyferth (2008) analisou as mudanças de significado da categoria imigrante ao longo da história da imigração no Brasil e enfatizou sua vinculação à noção de “risco imponderável e à xenofobia procedente do período entre guerras”. Refere que a imigração européia ao coincidir com a consolidação dos estados nacionais, corroborou para que o princípio da nacionalidade envolvesse “pertencimentos baseados na equação estado-povo-nação” e o nacionalismo relacionou a identidade nacional a uma cultura homogênea. Enfaticamente, afirma que as “ideologias nacionalistas supõem a existência de comunidades unívocas, apelando a uma ideia subjetiva de nação que exclui os classificados pela categoria “estrangeiro”, mesmo quando integram o Estado-nação na qualidade de cidadão”.

A autora explica que embora a abertura dos portos em 1808 tenha permitido a entrada de estrangeiros no país, o imigrante surge como categoria no campo político em 1840, relacionado ao povoamento do território e ao trabalho livre. A fundação da colônia de Nova Friburgo (RJ) em 1819 é considerada marco inicial da imigração, mesmo que a “palavra-chave” mencionada em seus documentos seja “colono”. Afirma que nesse momento é então delineada a noção de imigrante desejável a ser desenvolvida durante o século XIX, “o pequeno produtor rural, preferencialmente católico”. “A colonização com suíços (branco europeu) é vinculada a povoamento, abastecimento (atividade policultora e artesanal) e civilização” (SEYFERTH, 2008).

Conforme Seyferth (2008), no início do século XIX o investimento na imigração não tinha motivações raciais ou assimilacionistas. O engajamento de alemães em projetos de colonização que transcorreram até 1870 se relacionava a pessoas interessadas em emigrar e ao fato do principal agenciador do país em 1824 ser um alemão. A política de ocupação de terras públicas sendo definida como “colonização estrangeira” demonstra o sentido similar dado à noção de colono e de estrangeiro e a correspondência entre colonização e civilização. Todavia, tal construção não resultou aceitação imediata do “colono civilizador” como

“imigrante com garantias e direitos”. A autora destaca que a questão racial surgiu na metade do século XIX relacionada à imigração chinesa e africana. Os argumentos se reportavam à desigualdade racial e à inferioridade cultural quanto aos chineses e à equivalência ao tráfico de escravos quanto aos africanos (SEYFERTH, 2008).

Seyferth (2008) afirma que os debates sobre raça e assimilação de imigrantes dominaram a era imperialista. No campo político, grupos nacionalistas estimularam a imigração latina (portugueses, italianos e espanhóis), haja vista que os grupos que mantinham o idioma, a cultura e a identidade nacional nas colônias, a exemplo dos alemães, representavam indício de invasão, ou seja, eram “imigrantes não assimiláveis”. A noção de desigualdade biológica, o evolucionismo social, a eugenia e o darwinismo social contribuíram para que se propagasse a classificação da humanidade em tipos, cujas características fenotípicas “permitiam localizar os brancos civilizados no topo da hierarquia e, em geral, os negros “bárbaros” em aproximação com os grandes macacos antropóides, na base”.

Arendt (2012) refere que a ideologia racista surgiu simultaneamente em todos os países ocidentais durante o século XIX e no início do século XX reforçou a política imperialista. Destaca que na disputa de ideias por aceitação pública existentes na época, sobressaíram-se “a ideologia que interpreta a história como uma luta econômica de classes, e a que interpreta a história com uma luta natural de raças” (ARENDR, 2012, p. 234). Ambas atraíram as massas e conquistaram o apoio do Estado, estabelecendo-se como doutrinas nacionais oficiais. A autora explica que a ideologia racista se envolveu com a política ativa quando os europeus já haviam construído “o novo corpo político da nação”. Aponta que ela não constituiu um nacionalismo excessivo, aliás, a autora percebe os racistas como “os piores patriotas que os representantes de todas as outras ideologias internacionais” (ARENDR, 2012, p. 236), uma vez que estes negam o princípio da igualdade e solidariedade de todos os povos, no qual se assentam as organizações nacionais.

Arendt (2012) denominou como “doutrina orgânica da história” a crença na origem tribal comum como essência da nacionalidade. Seyferth (2008) afirma que no Brasil essa crença se manifestou por meio da “tese do branqueamento”, que se apoiou na percepção de Gobineau, para quem “a dosagem certa de mistura racial teria sido fundamental para desencadear processos civilizatórios, mas a miscigenação em larga escala produz decadência” (SEYFERTH, 2008). Arendt (2012) defende que a doutrina foi criada visando de fato substituir o conceito de nacionalidade política. Destarte a utilização de terminologia racista, em virtude da defesa do conceito de “genuína nacionalidade” que remete ao princípio de igualdade dos povos, não constituiu o verdadeiro racismo.

Para a autora, o “genuíno desenvolvimento nacional” se relaciona à equitativa pluralidade dos povos, sendo esta a única forma de se concretizar a humanidade. A evolução paralela da “doutrina orgânica da história” e da noção de “personalidade inata”³ e “nobreza natural”, segundo Arendt (2012), representou a “fuga da realidade política”; já sua fusão constituiu a base do racismo. Para Arendt (2012):

O imperialismo teria exigido a invenção do racismo como única explicação e justificativa de seus atos, mesmos que nunca houvesse existido uma ideologia racista no mundo civilizado. Mas, como existiu, o racismo recebeu considerável substância teórica. A própria existência de uma opinião, até certo ponto tradicional, serviu para ocultar a essência destruidora da nova doutrina que, sem essa aparência de respeitabilidade nacional, ou sem a aparente sanção da tradição, teria revelado de imediato a incompatibilidade com todos os padrões morais e políticos ocidentais, antes que lhe fosse permitido destruir a comunidade das nações européias (ARENDR, 2012, p. 266).

Padilla (2012) entende que “o conceito de raça é utilizado relacionado ao racismo e à perspectiva epistemológica descolonial”, que concebe a modernidade profundamente influenciada pela colonização. Por isso, a compreensão da sociedade atual carece da “análise crítica desse processo histórico e consequências contemporâneas”. Para a autora, a colonização disseminou a categoria raça; o racismo dividiu a população de acordo com características físicas, culturais, comportamentais com a pretensão de inferiorizar o “não-europeu”. Também distinguiu o mundo em colônias e metrópoles, representando estas “os civilizados” e aquelas “os bárbaros”. Crê que essa distinção permanece na atualidade, alterando-se os tipos de práticas de discriminação e os grupos alvo.

Para Padilla (2012), com a superação do racismo científico após o Nazismo, o conceito raça foi utilizado para entender as culturas humanas ou substituído pelo termo etnia, mantendo, contudo, os mesmos pressupostos. Em vista do exposto, para alguns, a existência natural de diferenças culturais teria originado um novo racismo, o “racismo cultural”. Para outros, não há separação entre racismo biológico e cultural, tratando-se do mesmo racismo. Seu discurso biológico então criticado seguiu operando como discurso cultural. Sobretudo, na perspectiva das vítimas o racismo é o mesmo, apenas não tinha sido interpretado em sua totalidade.

No Brasil, conforme Padilla (2012), construiu-se o “mito do não racismo”, uma crítica ao discurso biológico do racismo, difundido pelo “lusu-tropicalismo” consolidado por

³ Hannah Arendt descreve a personalidade inata como um argumento intelectual, um conceito social discriminatório que justifica a titulação política do indivíduo não em decorrência do mérito, mas a partir do nascimento. Segundo essa ideia, a natureza contrapõe os “verdadeiros nobres” aos “surrados títulos de barão” que poderiam ser cancelados (ARENDR, 2012, p. 247). Refere que Adam Mueller defendeu a descendência pura como teste de nobreza e Haller, a submissão dos fracos aos fortes como lei natural (ARENDR, 2012, p. 248).

Gilberto Freyre e outros discursos “plasmados no mito da democracia racial”. Para esses, não haveria inferioridade biológica, raças biológicas e sim diferenças culturais. Todavia, ao explicar as diferenças culturais, a “mistura entre culturas”, percebe-se que a obra de Freyre é marcada por hierarquizações, essencializações, descrições biológicas e sexuais. A exemplo da mulher negra que é construída com erotismo, estimulando “o imaginário da mulher como objeto sexual, o que se reflete ainda hoje em discriminações e preconceitos contra mulheres negras no Brasil sempre associadas à prostituição e à pobreza”.

Seyferth (2008) afirma que a evolução da genética derogou a compreensão da “mestiçagem como processo de formação de uma raça histórica”. Todavia, a tese do branqueamento persistiu até o início do século XX no Brasil. Foram evidenciadas modificações motivadas pela miscigenação e pelo nacionalismo crítico no início da República. Os decretos de 1889 e 1890 concederam, respectivamente, a naturalização geral, a cidadania e o direito ao voto; o alistamento eleitoral de estrangeiros naturalizados; a liberdade de entrada de indivíduos, respeitando-se as disposições legais. Entretanto, persistiram intenções assimilacionistas e a restrição a asiáticos e africanos demonstrou que o perfil do imigrante aceitável (branco, preferencialmente europeu) também permanecera.

A partir 1900 o termo imigrante passa a ser utilizado com maior frequência que colono. A imigração apresenta restrições de natureza eugenista⁴ e policial aliadas à associação à pobreza. Em 1907, conforme o Decreto 6455, eram acolhidos como imigrantes os estrangeiros “menores de 60 anos que não sofrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão ilícita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes ou inválidos, chegarem aos portos nacionais”. Primou-se pela política de incentivo à imigração dirigida, com controle e seleção até a Primeira Guerra Mundial (SEYFERTH, 2008).

No período pós-guerra, houve a reconfiguração de fronteiras territoriais, o surgimento de “pessoas sem Estado”; criaram-se novas categorias associadas ao “imigrante indesejável”, os refugiados e os apátridas. A desvinculação territorial, a inexistência de “raízes” os transformam em sinônimos dos termos “exilados”, “deslocados”. As questões de identidade e territorialização permitiram então que fossem interpretados como um “problema nacional”. Em virtude da conjuntura internacional, a legislação brasileira foi novamente alterada em 1921, trazendo à baila o termo estrangeiro. Instituiu-se o visto, além da observação de

⁴ Para Seyferth (2008), a eugenia como ciência pretendia o melhoramento racial supondo a superioridade biológica dos europeus (“brancos”) e a exploração das aptidões individuais embasadas na crença nas vantagens hereditárias dos indivíduos bem-sucedidos. Nesse contexto, “a vinda de indesejáveis tanto podia produzir a miscigenação inadequada como minorias enquistadas, trazendo prejuízo à formação nacional”.

preceitos policiais, eugenistas e morais. Em 1934, foi instituído o sistema de cotas – 2% sobre o volume de entrada de cada nacionalidade com o favorecimento dos latinos - a fim de evitar a imigração desordenada, “prejudicial a sua formação étnica, cultural e social” (SEYFERTH, 2008).

Na análise da complexidade da mobilidade humana econômica internacional e do tratamento político-jurídico internacional e regional, Redin (2013, p. 65-66) pontua que há um imaginário sobre a migração como algo patológico, refletida na normalidade com que são recepcionadas as políticas de restrição e criminalização das migrações. Por isso, refere que o imigrante econômico é considerado “fator econômico saudável” quando em consonância aos interesses estatais, caso contrário é indesejável.

Portanto, além da influência do pensamento racial e racismo propriamente ditos na gênese das construções simbólicas paradoxais dos brasileiros quanto a imigração na atualidade, também são relevantes as percepções decorrentes do “discurso colonial como aparato de poder” analisado por Bhabha (1998). Os referidos pensamentos estabelecem complementaridade na compreensão do repúdio às diferenças raciais, históricas e culturais e à sujeição dos povos.

Conforme Bhabha (1998, p. 111), o discurso colonizador apresenta o colonizado como um tipo “degenerado” a fim de justificar a conquista e impor sistemas de administração e instrução. A “pureza racial”, a “prioridade cultural” relacionadas ao estereótipo normalizam a diferença ou “crenças múltiplas e os sujeitos divididos” que compõem o discurso colonial (BHABHA, 1998, p. 115). Nesse sentido, Bhabha (1998) interpreta o estereótipo racial do discurso colonial em termos de fetichismo. Ele afirma que o fetichismo envolve a oscilação entre a afirmação da totalidade ou similaridade e a ansiedade da falta ou da diferença. O reconhecimento do oposto é recusado, fixando algo que o mascare. Essa construção é reativada e repetida. Considera o estereótipo⁵ o “ponto primário da subjetificação no discurso colonial”, há “o desejo de uma originalidade que é de novo ameaçada pelas diferenças de raça, cor e cultura” (BHABHA, 1998, p. 117).

O autor explica que o estereótipo exige uma “significação bem sucedida” que é alcançada por meio da continuidade e repetição de uma série de outros estereótipos. As mesmas histórias devem ser repetidas, conferindo “fixidez e qualidade fantasmática”. Uma

⁵ O estereótipo é considerado uma simplificação para o autor, haja vista constituir uma forma fixa de representação, cuja negação do “jogo da diferença” acarreta problemas para a “representação do sujeito em significações de relações psíquicas e sociais” (BHABHA, 1998, p. 117).

cultura então livre fica presa ao “estatuto colonial”; da mesma forma o pensamento individual se restringe à “moldura cultural” imposta que o reconhece (BHABHA, 1998, p. 120).

As formas de identificação associadas ao imaginário, o narcisismo e a agressividade⁶, para o autor, constituem a estratégia dominante do poder colonial. O discurso colonial é uma articulação entre a metáfora e a metonímia⁷ e as formas de identificação disponíveis para o imaginário. Por isso conclui que o sujeito do discurso colonial é “um repertório de posições conflituosas”. Os sujeitos do discurso são construídos dentro de um aparato de poder que contém um saber fixo e fetichista que circula na forma de alteridade limitada, concebida pelo autor como estereótipo (BHABHA, 1998, p. 120).

O discurso estereotípico em momento colonial, para Bhabha (1998):

Inscribe uma forma de governamentalidade que se baseia em uma cisão produtiva em sua constituição do saber e exercício do poder. Algumas de suas práticas reconhecem a diferença de raça, cultura e história como sendo elaboradas por saberes estereotípicos, teorias raciais, experiência colonial administrativa e, sobre essa base, institucionaliza uma série de ideologias políticas e culturais que são preconceituosas, discriminatórias, vestigiais, arcaicas e míticas, e, o que é crucial, reconhecidas como tal. Ao conhecer a população nativa nesses termos, formas discriminatórias e autoritárias de controle político são consideradas apropriadas (BHABHA, 1998, p. 127).

Santoro (2014) esclarece que o termo estereótipo foi utilizado por Walter Lippman em 1922 para indicar “representações mentais” que cada indivíduo projeta sobre a realidade a fim de “padronizá-la cognitivamente”. Refere que há estereótipos e preconceitos neutros que figuram como “meros instrumentos de cognição” a auxiliar a percepção de “distinções cruciais” como a verdade e a falsidade, a realidade e a aparência, entre outras. Alguns, a exemplo dos tipos ideais weberianos, são instrumentos conceituais essenciais para as demandas da ciência como a sociologia do conhecimento. Segundo o autor, cada estereótipo encerra uma simplificação e uma generalização cujo significado é dependente de seu uso. Por isso, tais representações podem “ser empregadas de modo a causar dano”.

Para Santoro (2014), as representações estereotipadas são reducionistas, haja vista que a complexidade do indivíduo é reduzida a algumas características não sendo estas pessoais. Nesse sentido, consubstancia uma forma de violência, uma vez que nega a identidade daquele e ao ser correlacionada a determinado grupo, também se torna segregante, favorecendo “discriminações em abstrato”. Define-as, portanto, em seu sentido negativo como “uma distinção potencialmente discriminatória, como cada conotação que tenda a configurar um

⁶ O imaginário é a transformação psíquica do sujeito que assume imagem distinta a fim de postular equivalências com o mundo ao seu redor. O seu reconhecimento em uma forma alienante é fonte de confrontação. Assim se estabelece a relação entre narcisismo e agressividade (BHABHA, 1998, p. 119).

⁷ Segundo Homi K. Bhabha, o fetiche é o jogo simultâneo entre a metáfora que mascara a ausência e a diferença e a metonímia que registra repetidamente o que foi reconhecido, o oposto ou a falta (BHABHA, 1998, p. 116).

grupo constituído de “outros que não nós” como digno de um status de pertencimento à sociedade, de uma cidadania e de um reconhecimento menos pleno e rico do que o nosso”.

A discriminação proposta por essa representação pode assumir forma de valoração positiva de determinados tipos de conduta e estilos de vida. Santoro (2014) destaca sua compreensão como instrumento de exclusão social em sentido amplo, sendo esta remetida à ideia de limite, “de uma linha que separa, que divide, que distingue quem está dentro (incluso) de quem está fora (excluso)”. O autor menciona Weber que percebe a exclusão como uma forma de fechamento social nas sociedades contemporâneas. Entende que, considerando a imigração, ela está relacionada à “negação dos direitos de cidadania, em uma situação na qual a cidadania indica pleno e ativo pertencimento a um Estado-Nação” (SANTORO, 2014).

Scariot (2005) ao analisar o discurso jornalístico da mídia impressa nacional em relação à imigração, acentua que o estereótipo produzido não contribui para a compreensão e sim para a confusão da realidade, usando a comunicação para isolar e a informação para desinformar. Produz esquemas consagrados que pré-definem a identidade da pessoa em sua totalidade. Dessa forma, pode-se compreender a aceitação do estereótipo “pobre violento, do imigrante ilegal, do mexicano sujo e bêbado e tantos outros que se infiltram em nossa mente como verdades absolutas”. Para a autora, essa persuasão é consequência de um discurso bem organizado por estruturas midiáticas consagradas, o qual, em virtude do exposto, é recebido pelo público sem questionamento.

Segundo Scariot (2005), a mídia condiciona a opinião pública a perceber o imigrante como um estereótipo e não como um ser humano. A visão distorcida da imigração a constitui como causa dos males que assolam a sociedade. Afirma que “o mass media aliado a interesses ideológicos do capital” divulgam a precariedade dos direitos sociais como decorrência do impacto da mobilidade humana. Seletivamente, os países desenvolvidos acolhem turistas e profissionais qualificados, destinando aos excluídos o que “os patriotas se negam a executar”, o subemprego.

Nesse contexto, na leitura de Louis Althusser, Scariot (2005) destaca a função de intervenção do Estado por meio da repressão ou da ideologia, respectivamente utilizando aparelhos repressores (ARE) como a administração, a política, os tribunais, entre outros e aparelhos ideológicos (AIE) representados pelas instituições como a religião, a escola, o sindicato, a cultura e a informação. A mídia atua no imaginário social privilegiando a elite hegemônica, sendo essa postura perceptível no tratamento dado ao atentado terrorista de 11 de

setembro nos EUA em comparação à ocorrência na Nicarágua⁸. Tal comportamento também é percebido na forma natural com que é tratada a morte de centenas de pessoas que tentam atravessar fronteiras.

Como afirma Scariot (2005):

A ideologia é o processo pelo qual as ideias da classe dominante se tornam ideias de todas as classes sociais, se tornam ideias dominantes. Essa afirmação contribui na identificação de estereótipos presentes nos discursos da mídia impressa brasileira, que, sem sombra de dúvida, transmitem o pensamento da elite como o único correto e, portanto, reproduzido em larga escala... A ideologia não tem história, mas fabrica histórias imaginárias que nada mais são do que uma forma de legitimar a dominação da classe dominante. Compreende-se por que a história ideológica seja sempre uma história narrada do ponto de vista do vencedor ou dos poderosos (SCARIOT, 2005).

A percepção de Alain Touraine contribui para a pesquisa na medida em que critica a essa visão secularizada que predomina na vida política. Traz à tona a noção de discurso interpretativo dominante, o pensamento social dos intelectuais e formadores de opinião pública, utilizado para a justificação do poder e propõe uma postura alternativa. Para o autor, o individualismo não remete à concretização de interesses próprios, mas ao reconhecimento que todo o indivíduo pode recorrer ao seu “direito a ter direitos”. Destaca que o alcance de uma sociedade protagonista, que se reconheça, emerge a ideia de sujeito - o direito de o indivíduo ser reconhecido como portador de direitos, em sua subjetividade. Dessa forma, apresenta a noção de “criação do sujeito ou subjetivação” que envolve a proteção dos direitos de cada um (TOURAINÉ, 2009).

Touraine (2009) entende que se ao poder econômico ou político dominante se associa a ideologia dominante, o discurso interpretativo dominante, a constituição do ator social é comprometida. A interpretação prévia dos fatos, a imposição da visão crítica da vida social

⁸ Noam Chomsky relata que o caso da Nicarágua é considerado para muitos um precedente ainda mais radical que os atentados de 11 de setembro. O governo Reagan ao atuar sobre a Nicarágua provocou 57 mil vítimas, entre as quais 29 mil mortos e a ruína de um país. A Nicarágua reagiu submetendo o caso ao Tribunal Penal Internacional. Este, em 1986, decidiu categoricamente em favor das autoridades de Manágua. Condenou o "uso ilegal da força" pelos Estados Unidos (que haviam minado os portos de Nicarágua) e determinou que pusesse fim ao crime e pagasse perdas e danos. Os Estados Unidos não aceitaram a sentença e passaram a não reconhecer a jurisdição do Tribunal. A Nicarágua recorreu ao Conselho de Segurança da ONU, pedindo a aprovação de uma resolução que determinasse o respeito do direito internacional por todos os países. Os Estados Unidos votaram contra a resolução. São, portanto, o único país que simultaneamente foi condenado pelo Tribunal Internacional de Justiça e se opôs a uma resolução exigindo o respeito ao direito internacional. A Nicarágua também se dirigiu à Assembléia Geral da ONU, onde a resolução que propusera teve primeiramente três votos contra: dos Estados Unidos, de Israel e de El Salvador. No ano seguinte, ao reivindicar a mesma resolução, apenas Israel defendeu a causa do governo Reagan. Nesse momento, “a Nicarágua não dispunha de mais nenhum meio legal. Todos haviam fracassado em um mundo regido pela força. Este precedente não dá margem a qualquer dúvida. Quantas vezes falamos sobre ele na universidade, nos jornais?” (CHOMSKY, 2011).

segundo a perspectiva desse discurso impede a compreensão do ator como sujeito e consequentemente impossibilita sua autoafirmação, a defesa de seus direitos. Acarreta consequências destrutivas para a democracia, haja vista que ela necessita da superioridade dos atores sociais, da sua mobilização coletiva para vencer a disputa.

Santoro (2014) refere haver fechamento territorial e social na exclusão da cidadania, pois uma vez excluída do território, a pessoa também o era de “todas as interações que houvesse no interior daquele território, e talvez dos bens e das oportunidades a ele associadas”. Menciona a transformação do limite geográfico em limite étnico e simbólico, destacando que este, quanto mais consolidado, mais adquire naturalidade. Nesse contexto, a relevância dos estereótipos se encontra no fato que seus limites simbólicos originam limites sociais que naturalizam a fixação da identidade do indivíduo. Essa exclusão então considerada natural e lógica pode afetar a ideia de igualdade, uma vez que sua formulação clássica prevê que sejam tratadas de modo diverso situações diversas.

O autor justifica a facilidade com que os imigrantes são estereotipados ou considerados “receptáculos privilegiados dos estereótipos prejudiciais” em sua ambiguidade espacial, na combinação de “vizinhança e distanciamento”: “aquele que hoje vem e amanhã fica – diferentemente do viajante que hoje vem e amanhã vai”. Segundo o senso comum, possuem “identidade determinada e notável” com a qual “sentimos sempre, no máximo, uma igualdade somente abstrata, humana em sentido geral”. Como há outro espaço considerado “mais seu”, na ocorrência de distúrbio ou dano por ele promovido, destaca-se a ideia de que este “deva retornar para sua casa”. A estereotipização negativa define o fenômeno migratório, considerado pelo autor como “um emaranhado indissociável de microeventos e de fenômenos com frequência incontroláveis”, em um único fato social (SANTORO, 2014).

A rede de estereótipos que define a identidade dos imigrantes se transforma em “verdade social objetiva” ao ser acolhida, difundida pela informação de massa. Como seu objeto se refere a uma categoria ou “classe de sujeitos”, condicionando o comportamento individual a uma generalização, entende que essa abolição da responsabilidade individual constitui o “fundamento cognitivo do racismo”. Destaca que a partir do fim da década de oitenta, a imigração na Europa foi definida “em termos de ilegalidade e deterioração”, com a colaboração da mídia, responsável pela difusão desse frame⁹. Essa abordagem, para o autor, com o tempo deixa de ser qualificada como discriminatória e racista para adquirir qualificação cognitiva normal e disso resultam políticas imigratórias que não só limitam a imigração como

⁹ SANTORO (2014) menciona o frame como um recurso simbólico naturalmente disponível e tido como óbvio.

consolidam a marginalização, a criminalização o constrangimento dos imigrantes (SANTORO, 2014).

Considerando a construção da participação política do imigrante no Brasil, a compreensão da percepção desenvolvida pela população é extremamente relevante, haja vista seu potencial para consolidar a matéria das construções formais político-jurídicas que sustentam seu Estado. A inclusão do imigrante nessas construções, como observado, é fundamental para a concretização de sua liberdade (ARENDDT, 2007).

Embora constituído demograficamente pela imigração, a qual em sentido amplo pode ser vislumbrada desde os primórdios de sua colonização, envolvendo a política escravocrata, percebe-se no Brasil a forte influência do discurso das elites colonizadoras a impor uma percepção restrita de cultura que não contempla a diversidade e complexidade da real cultura que compõe o país. Usufruindo de rótulos, da propagação de imagens distorcidas de forma contínua, a versão estereotipada do imigrante é difundida. Associado à ameaça ao sistema nacional, ao medo¹⁰ e à insegurança de sua convivência, o estranhamento é então naturalizado; forjando-se assim o paradoxo, haja vista que a diversidade própria do país deveria ser concebida como parte e não “outro” (REDIN, 2013; SANTORO, 2014; SEYFERTH, 2008).

Além do mencionado senso comum que relaciona a atenção ao imigrante ao prejuízo dos direitos sociais da população, a omissão deste como categoria político-jurídica da cidadania comprova e reforça a permanência ou resistência dessa construção simbólica colonial na contemporaneidade. Destaca-se, nesse contexto, o papel dos instrumentos de comunicação na perpetuação de recursos simbólicos que naturalizam distorções que terminam por repercutir em políticas mascaradamente segregacionistas, bem como seu potencial para reverter tal conjuntura (SANTORO, 2014; SCARIOT, 2005).

A desconstrução dessa percepção distorcida é árdua, haja vista amparar-se em sanções tradicionais que lhe conferiram respeitabilidade, a naturalização de ideologias com poder altamente destrutivo a exemplo do racismo (ARENDDT, 2012); imperceptível, mas presente inclusive nos movimentos que o repudiam, a exemplo do luso-tropicalismo e em fragmentos da literatura brasileira (PADILLA, 2012). No quadro em tela, as evidências empíricas se tornam insuficientes, demandam esforço sociológico e histórico-crítico. As mídias podem desconstruir o estereótipo se problematizarem o recurso simbólico predominante, salientado que este é uma escolha ideológica.

¹⁰ O medo no sentido sociológico é a individualização e a interpretação coletiva de indícios mais ou menos arbitrários de perigo como prova indiscutível de uma ameaça (SANTORO, 2014).

Deve haver o esforço mútuo em vencer a tendência à narrativa estereotipada. Considerando o Brasil um país de origem multicultural desde os primórdios da sua construção, deve ser de fato vislumbrado como extremamente contraditória e vexatória a indiferença ou violência do seu sistema político-jurídico frente ao imigrante. Talvez assim se contemple a totalidade dos direitos de cidadania deste, com ênfase no direito ao sufrágio universal, objeto deste estudo.

3 SOBRE O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS POLÍTICOS DO IMIGRANTE NA AMÉRICA LATINA

3.1 Os direitos políticos da imigração para o Mercosul: perspectiva supranacional e estatal

Como comentado no primeiro capítulo deste estudo, a concepção de cidadão vislumbrada na conjuntura constitucional brasileira está consubstanciada no art. 14 da Constituição Federal do país, onde se percebe a inclusão do estrangeiro não naturalizado no rol de inelegibilidade absoluta. Também em seu no art. 15, que prevê o cancelamento da naturalização como caso de perda ou de suspensão de direitos políticos (BRASIL, 1988).

Contudo, o Brasil possui projetos em tramitação que prevêem a alteração das disposições relativas ao imigrante. Nesses, a remissão a experiências de outros países quanto à consolidação dos direitos políticos do imigrante é um argumento frequente. Por isso, a exposição apresentada a seguir tem o escopo de investigar esses modelos normativos.

Considerando a participação do país no processo de integração regional denominado MERCOSUL, que visa à consolidação da integração política, econômica e social entre os países que o integram, aliada ao comprometimento dos mesmos com a promoção e proteção dos direitos humanos; a investigação parte de sua compreensão para então analisar seus membros efetivos.

O processo de integração regional dos países do Cone Sul provém de um acordo bilateral firmado entre Brasil e Argentina, cuja ata de 1986, que estabeleceu o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). Tal programa visava ao tratamento preferencial frente a terceiros, conduzido de forma “gradual, flexível e equilibrada”; à integração de ramos da indústria, agricultura, energia nuclear entre outros. Em 1988, foi adotado o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento com a pretensão de instituir um mercado comum brasileiro-argentino no prazo máximo de dez anos. Em virtude da mudança de orientação política, em 1990, por meio da Ata de Buenos Aires registrada na Aladi como Acordo de Complementação Econômica nº 14, abandonou-se a abordagem por protocolos setoriais e primou-se pela “cobertura total do universo tarifário”, pela redução à metade dos prazos originalmente previstos. Essa alteração estrutural interferiu nas relações econômicas regionais dos países vizinhos, Paraguai e Uruguai, cujas consultas dos mesmos resultaram no Tratado de Assunção, assinado em março de 1991 (ALMEIDA, 2011).

Ramazini Júnior e Vigevani (2010) destacam a relevância dos conceitos de autonomia e universalismo para a política externa brasileira como preceitos historicamente construídos a influenciar, em alguma medida, as ações de seus atores políticos. Os autores referem que no momento de aproximação entre Argentina e Brasil houve a superposição desses conceitos à integração regional. Também “a percepção do risco de isolamento com o fim da Guerra Fria e o reconhecimento que as debilidades internas dos países enfraqueceriam suas posições externas” colaboraram para a integração da Argentina e Brasil e posterior inclusão do Paraguai e Uruguai. Até a adoção do Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento, Ramazini Júnior e Vigevani (2010) afirmam que o processo seguiu a lógica desenvolvimentista, após o perfil é alterado, priorizando a abertura dos mercados nacionais em detrimento das questões institucionais. Nos anos que seguiram o Protocolo de Ouro Preto (1994), que confirmou os mecanismos e instituições do Tratado de Assunção, cresceu a relevância do tema dos fluxos comerciais em comparação ao desenvolvimento no âmbito integracionista.

Conforme Baumann (2001, p.23), o Mercado Comum do Sul estabelecido pelo Tratado de Assunção tinha como objetivos:

- a) Promover uma inserção mais competitiva das economias dos quatro países no cenário internacional; b) favorecer economias de escala e, portanto, aumento de produtividade; c) estimular fluxos de comércio com o resto do mundo, tornando mais atraentes os investimentos na região; d) promover esforços de abertura das economias dos quatro países; e e) balizar as ações do setor privado, principais motores do processo de integração (BAUMANN, 2001, p. 23).

Para atingir os resultados pretendidos, adotou como instrumento um programa de liberação comercial com a finalidade de atingir uma alíquota zero sobre a totalidade do universo tarifário. Previu a coordenação de políticas macroeconômicas de forma convergente ao referido instrumento; um Regime Geral de Origem; o Sistema de Solução de Controvérsias e Cláusulas de Salvaguarda; o compromisso de preservação dos acordos assumidos até a data da celebração do tratado (BAUMANN, 2001, p. 23).

Como enfatiza o autor, em 1994, na Colônia de Sacramento, os países membros determinaram a formação de uma união aduaneira e não um mercado comum como meta do Mercosul. Dessa forma, temas como serviços, circulação de mão-de-obra e capital foram relegados a etapas posteriores. Durante o período de consolidação dessa união, objetivou-se a “implementação dos instrumentos de política comercial comum acordados durante o Período de Transição e a elaboração do quadro normativo complementar, necessário ao adequado funcionamento” (BAUMANN, 2001, p.26).

Desde sua formação, a pretensão de inserção internacional se sobrepôs à questão da identidade regional. Nesse contexto, o Mercosul figurou como instrumento, como base de uma estratégia de cooperação sul-americana. Os esforços foram direcionados a soluções alternativas à integração produtiva ou em profundidade, a um mercado comum. A continuação da “baixa intensidade de integração” percebida nos países membros impediu avanços significativos em prol de uma maior institucionalização (RAMAZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2010).

O “instrumento jurídico fundacional do Mercosul”, para Almeida (2011) constitui um acordo quadro, um tratado para a constituição de um mercado comum, de caráter transitório, carente de mecanismos compulsórios. Para o autor, a indefinição de mecanismos de implementação torna o projeto dependente de disposições genéricas. O Protocolo de Ouro Preto, responsável pela introdução dos mecanismos e instituições do Tratado de Assunção, não apresentou inovações substantivas em comparação ao já alcançado no acordo bilateral; apenas afirmou sua personalidade jurídica de Direito Internacional e preservou a estrutura institucional de natureza intergovernamental no “sistema quadrilateral”.

Araújo e Martínéz (2005) relacionaram o “enfraquecimento das margens de integração” do bloco à postura individualista, ao protecionismo exercido com o fim de evitar o agravamento de crises socioeconômicas internas. Enfocando a integração como um processo, identificaram no Mercosul “a falta de alinhamento entre as dimensões e o grau de integração que caracteriza o tipo de união que possuem”. O sistema pecou ao restringir seu intercâmbio ao comércio, à livre circulação de bens, excluindo as pessoas. Contudo, como afirmam, a integração econômica desencadeia a integração cultural e social. Portanto, o estabelecimento de uma estrutura jurídica básica para a fruição dessa integração, a harmonização jurídica com vistas a sanar a imprecisão terminológica responsável pelo favorecimento parcial constitui necessidade inquestionável.

No mesmo sentido, Mello e Souza et. al (2010) destacam a insuficiência da liberação comercial para assegurar a convergência dos níveis de desenvolvimento entre Estados e regiões subnacionais. Essa constatação reforça a necessidade de implementação de políticas regionais com o fito de compensar assimetrias estruturais e políticas responsáveis por conflitos distributivos, pela polarização. A falta de compensação pode resultar na perda de legitimidade do bloco e na oposição de seus membros quanto ao processo de integração.

Para Almeida (2011), no entanto, “a não consecução plena do Mercosul” está relacionada à vontade política de países e governos. O autor entende que os instrumentos institucionais são suficientes e que as assimetrias estruturais são típicas das relações de

interdependência. A mudança, portanto, decorre da capacidade de cumprir com as decisões pactuadas, de “empreender o caminho de uma real abertura recíproca”.

Conforme Almeida (2011), os impedimentos ao progresso continuado do Mercosul são constituídos:

... pela incapacidade ou indisposição dos governos em empreenderem as tarefas mínimas associadas ao próprio processo de integração; em segundo lugar, pela falta de vontade, ou de coragem política, dos mesmos dirigentes, de implementar os acordos, normas e decisões adotadas nas reuniões de cúpula do bloco, depois de solenemente, ou de forma ingênua, em alguns casos, terem decidido avançar no processo por meio de medidas aceitas consensualmente, o que foi feito, supostamente, depois de um cuidadoso exame técnico sobre seu custo-benefício, ou seja, sobre os impactos e efeitos imediatos e delongados que as mesmas trariam para suas economias (ALMEIDA, 2011)

A partir de 2003 foram enfatizados objetivos políticos em comparação à predominância de iniciativas econômico-comerciais da fase anterior. Tal mudança coincidiu com o alcance de significativo poder por forças que buscavam representar interesses de grupos políticos e sociais que antes possuíam dificuldade de acesso ao mesmo (ALMEIDA, 2011; RAMAZINI JÚNIOR; VIGEVANI, 2010). Martins e Silva (2011) mencionam uma “clivagem política” relacionada ao esgotamento das políticas neoliberais da década de 90, a chegada ao poder de partidos de esquerda e a emergência de novos atores sociais. Essa nova pretensão foi interpretada para alguns como desvio de objetivo (ALMEIDA, 2011) e para outros como “superação do déficit de participação social que caracterizou o bloco durante a primeira década de integração” (MARTINS; SILVA, 2011).

O Tratado de Assunção em sua origem previa o compromisso dos Estados-partes em harmonizar suas legislações, visando o fortalecimento do processo de integração. Pelo Protocolo de Ushuaia (1998), foi incorporada a cláusula democrática que estabeleceu a democracia como condição essencial à integração, constituindo o contrário um “obstáculo inaceitável” ao referido processo (SABOIA, 2000).

A democracia, nas palavras de Piovesan (2000), envolve a legalidade e o respeito aos direitos humanos; requer além da instituição do Estado de Direito o aprofundamento da sua prática no cotidiano, “por meio do exercício da cidadania e da efetiva apropriação dos direitos humanos”. Como afirma, “não há democracia sem o exercício dos direitos e liberdades fundamentais” (PIOVESAN, 2000). Por isso, a necessidade de se verificar se os direitos políticos do imigrante também estão sendo reconhecidos nesse projeto de integração.

Amaral e Silva (2013) referem que a princípio o Mercosul “pouco se ocupou do fator humano presente na mobilidade espacial da região”, ainda que o assunto tenha sido objeto de várias reuniões. Para os autores, pode-se dividir a atuação política do bloco sobre as

migrações internacionais em três fases. A primeira, compreendida no período de 1986 a 1994, caracterizou-se pela facilitação do trânsito fronteiriço. Na segunda, entre 1994 em 2000, foram estabelecidos acordos a respeito da previdência social e a declaração sócio laboral. A terceira, a partir de 2000, teve como alvo a residência para nacionais dos Estados Partes do Mercosul.

Os autores afirmam que propostas interessantes se restringiram aos migrantes altamente qualificados, voltados para o Brasil e Argentina, restando aos pouco qualificados a submissão a leis ordinárias de caráter “paternalista e apolítico”. Na ausência de uma “diretriz de ordem comunitária”, foram adotadas normas secundárias que não correspondem à realidade dos fluxos migratórios. Nesse sentido, o bloco não se caracteriza por uma comunidade política de nações. O sistema manteve o princípio da soberania nacional, destarte a reunião dos membros em comunidade; não foi construída uma identidade supranacional legítima, dessa forma a cidadania não é contemplada em “âmbito maior que o nacional” (AMARAL e SILVA, 2013).

Culpi (2015) explica que a temática migratória evoluiu lentamente nos dez primeiros anos de existência do projeto de integração, enfatizando o turismo e o controle das fronteiras. Não havia preocupação relativa à expansão e à harmonização dos direitos dos imigrantes ou ao “combate da ilegalidade”. O grupo demonstrou carecer “de interdependência, de um destino comum e de homogeneidade”. A partir de 2002, a autora observa a intensificação do debate a respeito dos direitos humanos do imigrante, dos refugiados e apátridas. Destaca a abordagem de temáticas como o tráfico de pessoas e migrantes, a proteção de refugiados, a defesa de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade, regularização migratória, entre outros, no Foro Migratório de Ministros do Mercosul; defendendo que tal posicionamento comprova sua modificação de identidade migratória.

Ao concluir o trabalho, no entanto, a autora afirma que os avanços foram pouco significativos em relação ao objetivo de harmonizar a legislação. Os acordos ainda sustentam a distinção de “nacionais de Estados terceiros”, por isso, crê haver pouca vontade política em “coordenar as políticas imigratórias dos Estados-Membros”. Refere que embora existam normas, ainda há muita resistência por parte dos Estados quanto a sua implementação, o que compromete a criação de uma política regional que trate da matéria. Para a autora, “a formulação da política do Mercosul em si é definida sem participação efetiva da sociedade civil, o que prejudica a legitimidade das decisões” (CULPI 2015).

Para Redin e Mezarobba (2012), o ser imigrante na conjuntura regional ainda corresponde ao enfrentamento das políticas nacionais que reforçam o poder discricionário do

Estado em relação ao ingresso do “estrangeiro”, bem como ao impacto de sua interação nesse meio. Referem que os Acordos de Residência, de Isenção de Visto, de Segurança e do Tráfico Ilícito de Imigrantes, destarte constituírem iniciativas significativas, “não reorientam os estigmas que recaem sobre a pessoa do imigrante, dentre os quais, o de não sujeito”. Como afirmam: “em regra não há um direito de ingresso e permanência do estrangeiro oponível em face do Estado, senão um mero compromisso quanto à flexibilização de exigências administrativas para a recepção desses imigrantes”.

Nas palavras de Redin e Mezzarobba (2012):

Uma proposta de desenvolvimento integracionista não pode jamais prescindir da compreensão do que é espaço público e da importância de participação ampla dos indivíduos/sujeitos que se situam nesse contexto para a identificação dos signos comuns dessa esfera pública. Assim, a elaboração desse cenário, de alta participação do sujeito no espaço público, é fundamental para visualizar-se, por exemplo, um Mercosul orientado ao desenvolvimento comunitário. Contudo, a questão da imigração humana intrarregional revela exatamente a dificuldade imposta pelo modelo tradicional de Estado em avançar-se no quesito: compreensão do espaço público. O Estado, dentro do que apresenta a normativa do Mercosul, ainda é o principal articulador político e jurídico no tratamento do imigrante intrarregional. É nesse sentido que, ao analisar-se a questão da proteção jurídica do imigrante intrarregional, é fundamental a análise prévia do aspecto normativo estatal interno (REDIN; MEZAROBBA, 2012).

Diante da inexistência de um referencial supranacional a respeito da questão migratória dentro do projeto de integração dos mercados do sul, o estudo parte para a análise individual da estrutura normativa dos membros efetivos.

A participação política do imigrante no Brasil ainda é regida pela Lei 6815/1980 - denominada Estatuto do Estrangeiro - que reflete as aspirações do contexto da ditadura militar que prioriza a segurança nacional

O Projeto de Lei 2516/2015 em trâmite é omissivo quanto aos direitos políticos do imigrante, porém inova os seus princípios em amplitude e valor simbólico. Destaca-se, entre esses, o estímulo à promoção de igualdade de tratamento e de oportunidades; o acesso igualitário e livre aos serviços sociais, bens públicos, saúde, educação e o diálogo social na definição de políticas públicas e promoção da participação dos imigrantes nas decisões políticas (BRASIL, 2013).

Alterações pontuais, contudo, são previstas em propostas de emenda à Constituição. A PEC nº 14, de 2007, defende a alteração do art. 14 da Constituição Federal a fim de abranger a participação dos estrangeiros domiciliados no Brasil nas eleições municipais, por meio do direito de voto, bem como da elegibilidade para o cargo de vereador. Sua justificativa se ampara na gênese multicultural do país e pelo entendimento da privação ao voto promover a

desigualdade humana, criando cidadãos considerados como de “segunda classe”, uma vez que não podem influenciar as decisões do país (BRASIL, 2007).

A PEC nº 88, de 2007 também propõe a alteração do art. 14 da Constituição Federal, almejando à permissão do alistamento dos estrangeiros legalmente residentes no Brasil há mais de cinco anos e que tenham mais de dezesseis anos de idade como eleitores. A justificativa enfatiza a retribuição da contribuição dos imigrantes para a formação da nacionalidade brasileira e a amplitude da violação de direitos a que são submetidos quando impedidos de exercer a cidadania tanto no Brasil quanto em seus países de origem (BRASIL, 2007).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 25, de 2012, defende as seguintes concessões aos estrangeiros:

- a) atribui os direitos e deveres individuais e coletivos, tais como o direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, não apenas aos estrangeiros residentes no país, mas também a todos os estrangeiros no país;
- b) altera o § 1º do art. 12 da Carta Magna, que confere aos portugueses com residência permanente no país, os direitos inerentes ao brasileiro, desde que haja reciprocidade em favor de brasileiros, para conferir tais direitos a todos os estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros;
- c) faculta o alistamento eleitoral e o voto aos estrangeiros com residência permanente no país, para fins de participação nas eleições municipais, na forma da lei, e permite que os estrangeiros com residência permanente no país concorram às eleições municipais (BRASIL, 2012).

A fundamentação da referida proposta menciona as alterações nas noções de soberania e Estado sofridas em decorrência do “acirramento do processo de globalização verificado nas últimas décadas, o qual se caracteriza pelo intenso fluxo transnacional de pessoas, ideias e valores” (BRASIL, 2012).

Segundo suas proposições, o caput do art. 5º da Constituição passará vigorar com a seguinte redação:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes... (BRASIL, 2012).

A PEC 347 de 2013 concede a prerrogativa do alistamento eleitoral para estrangeiros desde que residentes no território brasileiro por mais de quatro anos e regularizados legalmente. A justificativa refere o multiculturalismo histórico do país e o compromisso com a integração dos povos da América Latina (BRASIL, 2013).

Considerando a forma como as informações e ações relativas ao imigrante são apresentadas ao público, verificou-se como o conteúdo é apresentado no site oficial do órgão responsável pelo assunto.

No site do Ministério da Justiça do Governo Federal do Brasil, as áreas sob sua responsabilidade são divididas em três categorias: seus direitos, sua proteção e sua segurança. A temática imigratória pertence à categoria direitos, recebendo a alcunha “migrações-estrangeiros”. O ícone direciona ao Departamento de Estrangeiros (DEEST), departamento responsável pelo processamento, deliberação e encaminhamento dos assuntos relativos ao regime jurídico dos estrangeiros, nacionalidade, naturalização, entre outros. O menu “sobre estrangeiros” apresenta informações a respeito de certidões e certificados; entrada e permanência; medidas compulsórias, nacionalidade e naturalização; refúgio e cooperação internacional. No menu “migrações-estrangeiros” há o ícone COMIGRAR, o qual direciona a informações relativas à 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio.

A conferência constituiu uma iniciativa inovadora na abordagem da questão migratória no país. Coordenada pelo Ministério da Justiça em parceria como o Ministério do Trabalho e do Emprego e Ministério das Relações Exteriores, com apoio da Organização Internacional para as Migrações (OIM) e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); reuniu diversas representações envolvidas com a temática imigratória com o intuito de “elaborar aportes para a construção da Política e do Plano Nacionais de Migrações e Refúgio”. O processo participativo contou com eventos presenciais, virtuais e livres; com conferências convocadas pelo poder público estadual, municipal e pela sociedade civil.

Os estrangeiros na Constituição Argentina usufruem de todos os direitos civis destinados aos cidadãos, obtendo a nacionalização após a residência ininterrupta por dois anos no território. Consta que este prazo poderá ser reduzido em favor de quem o solicite, mediante comprovação de “serviços à República”. Conforme prevê em seu artigo 20:

Os estrangeiros gozam no território da nação de todos os direitos civis do cidadão: podem exercer sua indústria, comércio e profissão; possuir bens, comprá-los e aliená-los; navegar os rios e costas; exercer livremente seu culto, casar-se conforme as leis. Não estão obrigados a admitir a cidadania, nem a pagar contribuições forçosas extraordinárias (BRASIL, 2001).

Essa postura fora construída após longo período de luta para superação de violações. Em 1876, foi promulgada no país a primeira lei que regulamentava a imigração e a colonização, destinando para cada matéria uma metade dos seus 121 capítulos. Após, a Lei nº4167 sancionada em 1903 suprimiu a parte referente à colonização. Destaca-se nesta lei a criação do Departamento Geral de Imigração e sua função também compartilhada pelo

Executivo de nomear agentes responsáveis pelo estímulo à imigração para a Argentina. Cabia a seus agentes a atenção ao imigrante quanto a sua alocação, colocação e traslado; visando promover e facilitar a “internação dos imigrantes no interior” (DNN, 2015).

Fernandes (2013) relata que até 1981, ano em que foi publicada a Lei nº 22.439, conhecida como Lei Videla, a matéria migratória foi regida por leis esparsas. A Lei Videla fundamentada em contexto de segurança nacional e gestão policial foi responsável pela unificação do tratamento legal da imigração, concentrando-o “em um só diploma jurídico”. Constituiu, segundo o autor, “fonte inesgotável de privações de direitos humanos”, haja vista o estabelecimento não só de obstáculos à regularização da imigração como a violação de direitos e garantias constitucionais. Como exemplo, cita a possibilidade de expulsão e detenção de imigrantes por meio de decisão administrativa, sem controle judicial. Restringia-lhes o acesso aos direitos à saúde e à educação e obrigava a população a denunciá-los ao Estado, quando em situação de irregularidade.

O autor refere que a mencionada lei regulou a política migratória argentina mesmo após o fim da ditadura militar, sendo responsável pela expulsão de 800.000 pessoas em situação irregular. O país firmou convênios com a Bolívia e o Peru em 1998 e 2000, visando a regularização dos imigrantes, permanecendo aqueles em situação irregular sob a regulamentação da Direção Nacional de Migrações. A posição do sistema judiciário era de convalidação das decisões administrativas, a assistência jurídica gratuita estava condicionada à residência legal na Argentina e taxas de valor desproporcional para a interposição de recursos (FERNANDES, 2013).

Em 2003, após vinte anos do retorno do Estado Democrático de Direito, foi sancionada uma nova normativa, Lei nº 25.871 de 2004, a Ley de Migraciones, conforme o autor:

Um modelo de gestão estruturado no reconhecimento da migração como um direito humano, obrigando o estado a estabelecer mecanismos de regularização migratória, a garantir acesso ao Poder Judiciário e a eliminar as distinções existentes no acesso a direitos entre nacionais e estrangeiros (FERNANDES, 2013).

Embora publicada em 2004, apenas adquiriu operacionalidade em 2010, por meio de sua regulamentação consubstanciada no Decreto nº 616. Desde o sancionamento deste, Fernandes (2013) afirma que houve avanço quanto à regularização de imigrantes, atingindo o quantitativo de 1.383.855 registros de “trâmites de radicação no território argentino”.

A Lei nº 25.871 prevê a facilitação Estatal da participação dos imigrantes nas decisões da vida pública e da administração das comunidades locais. Reconhece o direito de imigrar e

estende a todos o acesso a direitos sociais, saúde, educação, assistência social, atenção sanitária independente de sua situação migratória. Segundo a previsão de seus artigos:

[...] Artigo 4º - O direito à migração é essencial e inalienável da pessoa e a República Argentina o garantirá sobre a base dos princípios da igualdade e universalidade.

...Artigo 7º - Em nenhum caso a irregularidade migratória de um estrangeiro impedirá a sua admissão como aluno em um estabelecimento educativo, seja este público ou privado; nacional, provincial ou municipal; primário, secundário, terciário ou universitário. As autoridades dos estabelecimentos educativos deverão orientar e assessorar a respeito dos trâmites correspondentes com o intuito de sanar a irregularidade migratória.

Artigo 8º - Não se poderá negar-lhes ou restringir-lhes em nenhum caso, o acesso ao direito à saúde, à assistência social ou atenção sanitária a todos os estrangeiros que os requeiram, qualquer que seja a sua situação migratória...

...Artigo 11 - A República Argentina facilitará, conforme a legislação nacional e provincial na matéria, a consulta ou participação dos estrangeiros nas decisões relativas à vida pública e a administração das comunidades locais onde residam (ARGENTINA, 2004).

Quanto ao direito ao voto, apenas os naturalizados possuem tal prerrogativa em âmbito nacional (FERNANDES, 2013), todavia ele é assegurado em âmbito local. Conforme o Decreto Nº 2135/83 - e suas modificações - relativo ao Código Eleitoral Argentino, são eleitores os argentinos natos e por opção, a partir dos dezesseis anos de idade e os argentinos naturalizados a partir os dezoito anos de idade, desde que não possuam impedimentos previstos na lei (ARGENTINA, 1983).

Analisando como o país apresenta a problemática imigratória à população, verificou-se que no site do Ministério de Justiça e Direitos Humanos da Argentina, figuram no menu temáticas o acesso à justiça para pessoas com incapacidade; estatísticas de política criminal; programa nacional de criminalística; luta contra a impunidade e a lavagem de dinheiro; readaptação social; tráfico de pessoas; violência de gênero; mediação e resolução de conflitos; cooperação internacional jurídica e em sistemas judiciais. A questão imigratória não é elencada diretamente entre os temas abrangidos. Contudo, há o destaque na categoria imprensa para a campanha informativa sobre o voto do imigrante. Há referências sobre o Programa para a Promoção e fortalecimento dos Direitos dos Imigrantes, Refugiados e Apátridas (PROMIRA) promovido pelo mencionado órgão.

Compreendendo a inclusão como “único motor para o desenvolvimento”, para maiores aportes de cidadania; dentre suas ações, o PROMIRA busca informar as pessoas migrantes a respeito de sua habilitação ao voto, conforme previsões constitucionais e leis de cada jurisdição. Destaca que em Buenos Aires, Córdoba, La Rioja e Cidade Autônoma de Buenos Aires os migrantes podem eleger governador, vice e chefe de governo, legisladores

provinciais e prefeitos. A maioria das províncias, no entanto, permite a participação na eleição de prefeitos e vereadores.

A Constituição da República do Paraguai também consolida prerrogativas com relação aos imigrantes. Destaca-se a orientação da normativa, a qual em seu Título II – De Los Derechos, De Los Deberes y De Las Garantías – artigo 45, prevê a probabilidade de existirem circunstâncias não contempladas pela lei, mas que pelo fato de se relacionarem à personalidade humana e por constituírem direitos ou garantias não podem ser negligenciadas com o fulcro da falta de regulamentação (BRASIL, 2001).

A respeito dos direitos políticos, determina que todo o cidadão tem o direito de participar nos assuntos públicos de forma direta ou por meio de representação. O sufrágio constitui a base do regime democrático e representativo, possuindo caráter universal, livre, direto, igual e secreto. São cidadãos todas as pessoas de nacionalidade paraguaia nata a partir dos dezoito anos e naturalizada a partir de dois anos de sua obtenção. A naturalização requer acumulação dos seguintes requisitos: maioria; radicação mínima de três anos no território nacional; exercício de atividade ou profissão e boa conduta definida em lei. O diploma considera eleitores os cidadãos paraguaios residentes no território, a partir dos dezoito anos de idade e, no âmbito municipal, acrescenta os estrangeiros radicados definitivamente (BRASIL, 2001).

Conforme orientação da Direção Geral de Migrações, a radicação permanente é outorgada ao cidadão que deseja se estabelecer no país na qualidade de residente permanente, exercendo atividade compatível ao desenvolvimento daquele, observando as disposições da Ley 978/96. São alguns de seus requisitos:

- 1) Original + una (1) copia autenticada por escribanía pública del Documento de identidad vigente del país de origen;
 - . CI o DNI acompañados de la constancia de entrada al país o,
 - . Pasaporte con sello de entrada al país, más Visa (en el caso de los países que la requieran).
- 2) Original + una (1) copia autenticada del Certificado de antecedentes policiales o penales del país de origen, vigente a nivel nacional;
 - . Si residió en el Paraguay por más de 5 años: Presentar una Información Sumaria de Testigos, expedida por el Juzgado de Justicia Letrada, con la aclaración de que vive y reside desde hace más de 5 años en el país, más un Certificado de INTERPOL vigente, expedido por el Departamento de INTERPOL de la Policía Nacional.
- 3) Original + una (1) copia autenticada del Certificado de Nacimiento; legalizado por el Consulado Paraguayo en el país de origen y legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en Paraguay.
- 4) Original + una (1) copia autenticada del Certificado de Matrimonio, Sentencia de Divorcio o Certificado de Defunción.
- 5) Original + una (1) copia autenticada del Certificado Médico;
- 6) Original + una (1) copia autenticada del Certificado de Vida y Residencia

vigente; expedido por la Comisaría Jurisdiccional.

7) Original + una (1) copia autenticada del Certificado de Antecedentes para Extranjeros vigente; expedido por el Departamento de Informática de la Policía Nacional.

8) Original + una (1) copia autenticada de la Declaración Jurada ante escribano Público del cumplimiento del Art. 23 de la Ley 978/96;

9) Solvencia: Nota de Depósito Bancario, Financiero o Cooperativo, con un monto mínimo de 5.000 (cinco mil) dólares o su equivalente en guaraníes,; Contrato Laboral con certificación de firmas, mencionando el monto a percibir y adjuntando RUC, SET, Patente de los tres últimos meses y Cédula de Identidad del empleador. Una (1) copia autenticada del título profesional de nivel universitario, adjuntando una Declaración Jurada ante escribanía pública, con hoja de certificación de firma, sobre trabajar en su área, con un promedio de ingreso mensual estimativo de G 2.500.000...

10) Pago de arancel; Gs. 1.216.040 (PARAGUAI, 2015).

Sua Lei de Migração nº 978/96, contudo, volta-se para a gestão demográfica e laborativa, com intuito de promover “a corrente populacional e a força de trabalho que o país requer”. Em seu título preliminar, art. 2, enfatiza a observação das seguintes situações:

a) A imigração de recursos humanos qualificados cuja incorporação seja favorável ao desenvolvimento geral do país; sempre que não se comprometa o emprego do trabalhador nacional;

b) A imigração de estrangeiros com capital, para o estabelecimento de pequenas e médias empresas a fim de suprir as necessidades estabelecidas pelas autoridades nacionais;

c) A imigração de agricultores destinados a se incorporar na execução de projetos de colonização em áreas determinadas pelas autoridades nacionais, com o propósito de incrementar e diversificar a produção agropecuária, incorporar novas tecnologias ou expandir a fronteira agrícola e;

d) O fomento do retorno de paraguaios emigrados, em razão de necessidades demográficas, econômicas e sociais e os que pela obtenção de altas qualificações profissionais se considera necessária sua incorporação ao país (PARAGUAI, 1996).

Souchaud (2011) ao tratar da construção e composição da imagem do Paraguai veiculada no Brasil, refere que a sociedade e o espaço paraguaio são vistos parcialmente; afirma que pouco se sabe sobre o território, além da Cidade do Leste. A sua formação territorial foi determinada pela ausência das características oceânica e andina partilhadas pelos demais países da região, haja vista que nos primórdios da colonização europeia os colonos se concentravam nas regiões andinas, devido a existência de jazidas de metais preciosos, e litorâneas, onde se desenvolveu a produção agrícola e a construção de portos.

Para o autor, “o país evolui em situação de relativa marginalidade e traça uma trajetória original, combinando posturas de retraimento e abertura”. Exemplifica a complexidade no fato do Paraguai ser o único país da América que reconhece oficialmente o bilinguismo, sendo o guarani a língua falada por 86,7%, todavia, apenas 1,7% da sua população se reconhece como indígena. Destaca, contudo, sua projeção internacional antiga e

diversificada, a presença de parcela significativa de sua população nos países vizinhos, com ênfase no movimento emigratório do Brasil para a região (SOUCHAUD, 2011).

Souchaud (2011) revela que o país formulou uma política de imigração internacional europeia na metade do século XIX, destacando a implantação da colônia francesa Nueva Burdeos, no Chaco, em 1854. A “hospitalidade” paraguaia prosseguiu com a implantação de contingentes diversificados tanto geograficamente quanto culturalmente; compostos por italianos, alemães, japoneses, ucranianos, russos fixados na região oriental; canadenses e originários da Europa Oriental, no Chaco e a partir de 1970, chineses e coreanos em Assunção e Ciudad del Este.

A Guerra da Tríplice Aliança influenciou intensamente a formação da sociedade paraguaia, mobilizou a totalidade de sua população, economia e território. Iniciou-se um “processo de aniquilamento”; onde em torno de 60% da população morreu, sendo 90% deste composto por homens adultos (SOUCHAUD, 2011). Após a guerra, a partir de 1870, houve a venda de terras públicas sob o argumento da necessidade de reconstruir e pagar os custos gerados pela guerra. Os requisitos estabelecidos na venda favoreciam a compra por parte das grandes empresas estrangeiras (PARAGUAI, 2015).

Na atualidade, o país desenvolve políticas comerciais de exportação e cooperações internacionais, como a exploração de recursos hídricos (hidrelétricas no rio Paraná, Itaipu e Yaciretá) e povoamento das áreas de fronteira internacional.

Quanto à forma de apresentação da questão ao público, o Ministério do Interior – Direção Geral de Migrações do Paraguai trata especificamente da temática imigratória, voltando-se para a execução da Política Nacional por meio da prestação de serviços dinâmicos e eficazes aos nacionais e estrangeiros. Pretende, com o exposto, tornar-se uma instituição comprometida com a integração das pessoas e o respeito aos direitos humanos; além de alcançar a vanguarda no campo do controle migratório que contribua para a segurança da população. Nas notícias em destaque, há referência sobre o serviço de informação a imigrantes desenvolvido durante o “San Juan del Imigrante”, em junho de 2014, que ofereceu consultas e oitiva de reclamações relacionadas aos trâmites de radicação, obtenção de carnês de residência, expedientes.

Para a Constituição da República Oriental do Uruguai, seus cidadãos podem ser natos ou legais. Os primeiros adquirem a cidadania a partir do nascimento no território uruguaio ou da descendência de pais uruguaios. Já os últimos, devem aliar a boa conduta, constituição de família, investimento financeiro e ou profissional a três anos de residência habitual na República. Não havendo constituição de família, devem aliar os demais requisitos

mencionados a cinco anos de residência habitual no país. A residência carece de instrumento de comprovação pública ou privada. Os direitos provenientes da cidadania legal só poderão ser exercidos após três anos da sua outorga (BRASIL, 2001).

Aqueles que não possuem cidadania legal possuem direito ao sufrágio, desde que detenham além dos requisitos exigidos da cidadania legal (boa conduta, família constituída no país, investimento financeiro e ou profissional) quinze anos de residência habitual no Estado (BRASIL, 2001). Conforme dispõe a Constituição da República Oriental do Uruguai:

[...] os homens e as mulheres estrangeiras, de boa conduta, com família constituída na República, que possuindo algum capital em giro ou propriedade no país, ou professando alguma ciência, arte ou indústria, tenham residência habitual de quinze anos pelo menos na República. A prova da residência se fundamentará indispensavelmente em instrumento público ou privado de data comprovada e se a justificação for satisfatória para a autoridade encarregada de julgá-la, o estrangeiro ficará habilitado para o exercício do voto desde que se inscreva no Registro Civil autorizado pela certificação, cujos efeitos lhe estenderá aquela mesma autoridade (BRASIL, 2001).

De forma análoga à Argentina, o Uruguai reconhece o direito à migração como um direito inalienável das pessoas migrantes e de seus familiares, independentemente de sua situação migratória. Segundo o artigo primeiro, da Lei nº 18.250 de 2008 que rege a matéria:

Princípios gerais – Artigo 1º - O Estado uruguaio reconhece como direito inalienável das pessoas migrantes e seus familiares sem prejuízo de sua situação migratória, o direito à migração, o direito à reunificação familiar, ao devido processo e acesso à justiça, assim como a igualdade de direitos com os nacionais, sem distinção alguma por motivos de sexo, raça, cor, idioma, religião ou convicção, ou opinião política de outra índole, origem nacional, étnico ou social, nacionalidade, idade, situação econômica, patrimônio, estado civil, nascimento ou qualquer outra condição (URUGUAI, 2008).

Também se verifica compatibilidade com a normativa argentina quanto às disposições referentes a direitos e obrigações das pessoas estrangeiras. O documento uruguaio torna o acesso à justiça e aos estabelecimentos de saúde independente da regularidade migratória, devendo as autoridades envolvidas, no entanto, primarem por serviços de informação que possibilitem a regularização dessas pessoas no país. Caberá ao Estado implementar ações em prol da integração sociocultural do imigrante no território e da sua participação na vida pública (URUGUAI, 2008).

Gainza (2008) ao analisar as políticas migratórias no Uruguai faz referência às leis antecessoras 8.868 de 1932 e 14.878 de 1979. Quanto à Lei 8.868/32, por ter sido contextualizada pelo nazismo e franquismo, refere que seu teor previa a expulsão de organismos sociais e políticos que atentavam contra as “bases fundamentais da nacionalidade”. Também fora mobilizada para a expulsão de pessoas com deficiência,

enfermidades graves, alcoólicos, mendigos. A Lei 14.878 agregou ao mesmo artigo a expulsão em virtude da divulgação de propaganda que incitasse a violência, ampliando o poder investigativo do Estado. Entende que por um longo tempo, o Uruguai não tratou o tema como “algo relevante, com comprometimento e seriedade”.

O perfil migratório do Uruguai o caracteriza como um país pouco habitado em sua origem. Sua população cresceu sobre a base de colonos, aborígenes e africanos trasladados em condição de escravidão. Assim como outros Estados americanos, a política adotada em sua primeira Constituição voltou-se para a promoção da imigração, embasada nos pressupostos europeus que relacionavam progresso econômico e poderio militar com volume populacional (OIM, 2011).

Após o término Guerra Grande (1839-1851), identificou-se aumento expressivo no movimento migratório, chegando a população imigrante representar 34% da população total em 1860. Na segunda metade do século XIX, os grupos eram formados por pessoas de nacionalidade predominantemente italiana, espanhola e francesa, além dos brasileiros fixados no norte do país e dos argentinos no litoral. No início do século XX, intensificou-se o ingresso de pessoas provenientes do oriente médio e da Europa oriental. Conforme o referido perfil, houve um “pico imigratório de 180 mil imigrantes em 1908 e um decréscimo de 70 mil na primeira década do século XXI”. O aporte imigratório europeu permaneceu até os primeiros anos da década de 60, convertendo-se em emigração a partir da segunda metade do século XX (OIM, 2011).

Durante o período de execução da análise, a migração irregular não se demonstrou significativa no país, também não houve informação disponível a respeito. Identificaram-se alguns casos envolvendo trabalhadores rurais da produção florestal. A Direção Nacional de Migrações estimou em torno de mil pessoas sem regulamentação, com ênfase para quem vive no “espaço binacional”, na fronteira com o Brasil (OIM, 2011).

Na república Oriental do Uruguai, o Ministério do Interior se compromete com a garantia do livre exercício dos direitos e liberdades fundamentais. Compreende a política nacional da ordem pública e da proteção dos direitos humanos, serviços internos relacionados à migração, controle e vigilância da entrada, saída e permanência de pessoas entre outros. A Direção Nacional de Migração é responsável pela execução das disposições referentes à migração. No menu do site específico deste órgão estão em destaque o ícone: permissão para menor idade, trâmites de residência e vistos.

Considerando a experiência da Venezuela quanto à abordagem dos direitos políticos do imigrante, primeiramente situa-se sua inserção no processo de integração regional, cujos

estados partes são alvo desta análise. A Venezuela assinou seu Protocolo de Adesão ao grupo em 2006. Conquistou a condição de estado-parte, o direito de participar plenamente do MERCOSUL, em 12 de agosto de 2012; após a suspensão do Paraguai, principal opositor. Seu ingresso constitui tema polêmico para alguns, devido à inobservância do país a critérios do Estado Democrático de Direito, como eleições livres, tutela de direitos civis e políticos e liberdade de imprensa. Também há referências da Anistia Internacional sobre violações de direitos humanos ocorridas durante os protestos políticos de 2014. Por outro lado, representa um grande avanço econômico, social e comercial, uma vez que se trata da segunda economia mais importante do bloco (GOMES; WINTER, 2015).

Rodrigues (2006) define a Venezuela como país receptor nas décadas de 50, 70 e 90 do século XX. Afirma que, respectivamente, os imigrantes representavam 4,1%, 5,5% e 5,7% do total populacional. Em 1990, 70% do seu contingente imigratório era composto por pessoas oriundas da América Latina e do Caribe, destacando o percentual de 51,7% de representação colombiana. A autora refere que em 1995 o Conselho Nacional de Fronteiras estimou a existência de sessenta mil ilegais no país, sendo mais da metade composta por haitianos, colombianos, dominicanos, guianeses e brasileiros.

Para a Constituição da República Bolivariana da Venezuela seus cidadãos podem ser natos ou naturalizados. Para obtenção da naturalização é necessária a comprovação de residência ininterrupta no país por pelo menos dez anos. Este período é reduzido para cinco anos quando a nacionalidade originária corresponde a países latinoamericanos e Caribe, Espanha, Portugal e Itália. Todos os cidadãos têm o direito de participar livremente em assuntos políticos de forma direta ou representada. O documento expressa, inclusive, a participação popular na gestão pública como meio de alcançar o protagonismo indispensável para o desenvolvimento tanto individual quanto coletivo (VENEZUELA, 1999).

Nesse contexto, o sufrágio é um direito a ser exercido mediante votações livres, universais, diretas e secretas. Admite-se o voto municipal, estatal e “paroquial” aos estrangeiros que tenham alcançado a maioria, com mais de dez anos de residência no país, observadas as limitações estabelecidas na Constituição (VENEZUELA, 1999).

A Ley de Extranjería y Migración ou Ley N° 37. 944 de 2004 pretende regular a admissão, ingresso, permanência, registro, controle e informação, saída e reingresso de estrangeiros, bem como seus direitos e obrigações, com a finalidade de corresponder às estratégias previstas pelo Executivo Nacional. A Lei define como estrangeiro e estrangeira “toda a pessoa que não seja nacional da República Bolivariana da Venezuela”. Classifica como não migrante “todos os que almejam ingressar no país por um tempo limite de 90 dias”;

como migrantes temporários, os que ingressam com o “ânimo de residir temporariamente enquanto durem as atividades que deram origem a sua admissão” e como migrante permanente, os que possuem autorização para permanecer no território indefinidamente (VENEZUELA, 2004).

Na Venezuela, ao Ministério do Poder Popular para Relações Interiores, Justiça e Paz compete a promoção da segurança jurídica da população por meio de órgãos de administração da justiça, documentos, identificação e direitos humanos. Também lhe compete o zelo pelos direitos civis e políticos dos venezuelanos. Como meta, para fins deste estudo, destaca-se a proteção da estabilidade das instituições democráticas, a promoção da participação cidadã e o cumprimento de instrumentos que valorizem os direitos humanos. O ministério possui um setor específico administrativo de identificação e migração, denominado SAIME, cuja missão preza o controle de “estrangeiros e estrangeiras no país, aplicando as políticas de identificação, migração provenientes do Ministério do Poder Popular com competência na matéria”.

A partir da apresentação das experiências normativas desenvolvidas pelos Estados-Partes do MERCOSUL em matéria de imigração, comprova-se a posição retrógrada assumida pelo Brasil quanto à consolidação do exercício do sufrágio pelo imigrante. Em todos os demais membros do grupo, embora se questionando requisitos e prazos estabelecidos para o exercício do referido direito, há disposições legais que o legitimam na esfera municipal e ou estadual, excetuando a nacional. O Brasil também constitui o país que exige maior prazo de residência ininterrupta para a naturalização de pessoas originárias de outros países que não os de língua portuguesa (quinze anos), assemelhando-se, neste quesito, à Venezuela (dez anos).

A Argentina, ao contrário, parece situar-se na vanguarda da atenção e respeito ao imigrante. Em sua Constituição Federal está assegurada formalmente a igualdade do estrangeiro, acompanhada de um rol exemplificativo. Destaca-se o caráter prescindível da admissão da cidadania para o acesso aos direitos previstos. A sua legislação imigratória reconhece o direito à imigração e estende direitos sociais, o acesso à justiça, saúde, educação e assistência social a todos, independente de sua situação de regularização. Possui o menor prazo de residência ininterrupta para a naturalização (dois anos) podendo inclusive ser reduzido.

Paraguai, Uruguai e Venezuela reconhecem o direito ao voto do imigrante em esfera distinta da nacional, sem admissão de cidadania; desde que, entre outros requisitos, estejam radicados definitivamente – situação que para o Paraguai exige cinco anos de residência; possuam quinze anos de residência ininterrupta, no caso do Uruguai e dez anos, para a

Venezuela. Paraguai e Uruguai quanto à naturalização, possuem prazos de residência ininterrupta semelhantes: três anos de residência e respectivamente dois e três anos para o efetivo exercício dos direitos correlatos.

Embora na legislação migratória uruguaia seja previsto o direito à imigração e a independência dos direitos sociais à condição migratória regular, as exigências estabelecidas para o voto sem a admissão da cidadania denotam incongruência ao referencial jurídico proposto. O direito de imigrar, conforme a compreensão de Redin (2013) supõe o reconhecimento do sujeito imigrante, não sua submissão à “violência silenciosa” (REDIN, 2013, p. 43) promovida pela indução a um enquadramento ou categoria. Nesse sentido, a facilitação da participação política do estrangeiro naturalizado em comparação ao não naturalizado não corresponde a um direito, mas a sua oposição.

Brasil e Paraguai partilham legislações migratórias obsoletas, embasadas na doutrina de Segurança Nacional, que interpreta o imigrante como uma ameaça à estabilidade do país. O Paraguai segue determinações econômicas e demográficas, consideradas estratégicas. Sobretudo, a Venezuela consagra a distinção “do nacional do outro estrangeiro” ao transcrevê-la legalmente.

Vislumbra-se a relevância, bem como a urgência da ação concatenada entre a previsão legal de direitos e a concretização do que simbolicamente se espera ou constrói para alcançar transformações concretas em matéria de imigração.

3.2 O direito ao voto do imigrante: perspectiva sul-americana

A Bolívia se encontra em processo de adesão ao Mercosul como Estado-parte. Os cinco membros efetivos do bloco já ratificaram o protocolo específico em 2015, dando continuidade ao processo iniciado em 2012. Todavia, para que o país seja considerado membro de pleno direito, necessita da aprovação das câmaras legislativas brasileiras e paraguaias. Chile, Colômbia, Equador, Peru e Suriname figuram como Estados associados. Prossegue-se a análise, nesse momento, com o intuito de verificar os modelos desses países, os quais unidos aos membros efetivos do Mercosul compõem a região sul-americana.

Desde seus primórdios, a política imigratória na Bolívia objetivou fins populacionais, a colonização de áreas vazias ou pouco povoadas. Em 1826, foi emitido um decreto que elencava o aumento populacional como o dever mais relevante do governo, por meio do qual se obteriam todas as riquezas. Em virtude da falta de capital dos colonos e inexperiência na agricultura tropical, o modelo colonizado não concretizou suas pretensões. No decreto lei de

1976, houve o reconhecimento da imigração como instrumento da política demográfica, visando sanar o déficit populacional e o incremento da produção agropecuária do país. Destarte o esforço, apenas em 1991 se pode vislumbrar um número significativo de imigrantes em relação aos períodos anteriores, sendo registrados em um percentual de 49% do total registrado até o ano de 2001. Entre os principais países de origem de imigração externa no país estão: Argentina (30,3%), Brasil (16%), Peru (10,1%), México (10,1%), Chile (4,7%), EUA (3,9%) e Paraguai (3,5%) (OIM, 2013).

Uma das bases fundamentais do país é constituição plural de seu povo. Conforme consta no artigo 3 de sua Constituição, “o povo boliviano é formado por bolivianos e bolivianas pertencentes às comunidades urbanas de diferentes classes sociais, nações e povos indígenas originários e campesinos e as comunidades interculturais e afrobolivianas”. Em seu artigo 27 prevê o direito de “estrangeiros e estrangeiras” sufragarem nas eleições municipais (BOLIVIA, 2007).

Sua legislação específica formalmente regula a mobilidade, observando a garantia dos direitos humanos em conformidade à Constituição Pátria e demais instrumentos internacionais ratificados pelo Estado. Fundamenta-se em seis princípios: viver bem, não discriminação, equidade de gênero, reciprocidade, soberania e transparência. Destaca-se no primeiro a preocupação com a sustentabilidade, devido à referência à harmonia dos ciclos da terra, “a vida, a memória histórica que projeta o futuro em equilíbrio e em permanente respeito com toda a forma de existência”, representando a convivência comunitária com interculturalidade. Em seu artigo 12, dentre os direitos assegurados aos “migrantes estrangeiros”, menciona-se a saúde, direitos sexuais e reprodutivos; seguridade social, serviços e prestações sociais básicas; acesso ao ensino básico e superior; o sufrágio nas eleições municipais conforme a normativa específica (BOLIVIA, 2013).

No Chile, registram-se incrementos significativos da população de imigrantes. Em 1992, correspondiam a 0,9% da população total; em 2002 a cifra chegou a 1,22% da população, estimando-se que em 2010 corresponderiam a 2,08%. Conforme censo realizado em 2002, entre os principais países de origem, encontram-se a Argentina (25,8%); Peru (20%); Bolívia (6%); Equador (5%) e Espanha (4,9%) (OIM, 2011).

Um conjunto de normas regulamenta as questões imigratórias no país. Destaca-se o Decreto Ley N°1094 de 1975; o Reglamento de Extranjería, Decreto 597 de 1984, que dispõe sobre o ingresso, residência, permanência definitiva, egresso, reingresso, sanções e controle de “estrangeiros”; o decreto que delega a autoridades do governo atribuições relativas a “estrangeiros” (Decreto Supremo 818 de 1983); a resolução que estabelece o valor por

concessão de vistos de residentes a “estrangeiros” (Resolução N°296 de 1995) e o decreto que fixa as normas de nacionalização de estrangeiros (Decreto Supremo N° 5142 de 1960). A Lei de Imigração, contudo, volta-se para o controle e a segurança do território nacional, trata de regulamentações de cunho administrativo e infracional. Em 1993, foi encaminhado um projeto de lei de migrações que alertava a respeito da necessidade de uma política compreensiva e centrada na pessoa, entretanto, o mesmo foi arquivado em 1997 (OIM, 2011).

Convênios, normas de menor hierarquia, foram implementados com o propósito de solucionar questões pontuais relativas à imigração. Por meio de ofícios circular e ordinário assegurou-se o ingresso, permanência e exercício de direitos dos alunos imigrantes independente de seu status imigratório. Também foram incorporadas resoluções visando à facilitação do acesso à Rede de Proteção à Infância, à Rede de Proteção de Vítimas de Violência Intrafamiliar a mulheres imigrantes, solicitantes de refúgio e refugiadas (OIM, 2011).

As organizações sociais protagonizam o processo de inserção e integração dos imigrantes. Possuem origens diversas, comumente vinculadas à igreja, gênero e direitos humanos, universidades. Destaca-se a criação da Red Chilena de Migración e Interculturalidad (RedMi), em 2008, com o objetivo de contribuir com a integração das pessoas migrantes no Chile, sensibilizando para a concretização de políticas públicas, cidadania, ações e reflexões visando à defesa e à promoção dos direitos humanos do imigrante, entre outras questões. Foi responsável pela elaboração de um diagnóstico da situação dos imigrantes em áreas distintas como legislação, saúde, gênero, apresentando sugestões de solução. A intenção era desenvolver uma política imigratória que abordasse os temas mais significativos em sua problemática (OIM, 2011).

A Constituição Chilena em seu artigo 10 reconhece como chilenos, entre outras considerações, os “estrangeiros” que obtiverem a naturalização, renunciando a nacionalidade anterior, exceto se o país de origem em virtude de tratado internacional conceder o mesmo benefício aos chilenos. No artigo 13, são considerados cidadãos chilenos as pessoas que tenham completado dezoito anos e não tenham sido condenadas à “pena afiliva”. A qualidade de cidadão outorga os direitos de sufrágio, além de outros conferidos pela lei. Conforme seu artigo 14, os “extranjeros avencidados” no país por mais de cinco anos poderão votar nos casos e formas previstas por lei (CHILE, 1980).

Contrastando a Argentina e o Brasil, a Colômbia não foi um país atrativo aos imigrantes. Seus fluxos eram reduzidos, procedendo de países europeus como Espanha, Alemanha, Itália e França. A partir de 1960, a imigração se torna eminentemente regional,

recebendo principalmente trabalhadores da Bolívia, Venezuela, Equador e territórios asiáticos como a China. Segundo pesquisa realizada pelo Banco Mundial, em 2010, predominavam pessoas de nacionalidade venezuelana (33,9%), seguidas das estadunidenses (13,7%), equatorianas (10,3%), hispânicas (4,8%), peruanas (3,6%) e em menores proporções Argentina, México, Itália, Alemanha e Brasil (OIM, 2013).

A atual atração pode ser atribuída à interseção de três fatores: o crescimento da economia colombiana apesar da crise, estabilização dos conflitos armados internos e o modelo econômico que busca a inversão estrangeira, fator que contribuiu para a modificação de sua legislação para facilitar a entrada de capitais. Em 2009, por meio do documento CONPES 3606, foi instituída a Política Integral Migratória (PIM), onde são expostos dois eixos emblemáticos e respectivas abordagens. O primeiro se refere a pouca efetividade dos instrumentos de implementação de estratégias em favor dos imigrantes e o segundo, às dimensões do desenvolvimento dessa população, as quais não são atendidas de forma oportuna e completa (OIM, 2013).

A Lei nº 1465 de 2011, que cria o Sistema Nacional de Migrações e Normas para a Proteção dos Colombianos no Exterior, é regida pelo princípio do respeito integral dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias. Também se destaca o estímulo da migração ordenada que possibilite a redução dos efeitos negativos da imigração irregular; a integração social dos “estrangeiros” por meio de políticas transversais relacionadas à cidadania, “fundamentadas na tolerância, igualdade e não discriminação, seguindo princípios de reciprocidade”, entre outros (COLÔMBIA, 2011).

Para Mojica (2014), as novas normas criadas embasadas nesse sistema de gestão articulam a linguagem dos direitos humanos, entretanto, a garantia das mesmas não demonstra constituir seu objetivo central. A prioridade é a atenção às dimensões do fenômeno migratório úteis ao desenvolvimento econômico adotado no país. Para a autora, tal situação se comprova pela inexistência de uma lei que consagre os direitos dos imigrantes, mesmo passados cinco anos da aprovação do documento CONPES. Também refere à falta de meios de participação dos imigrantes em processos de tomada de decisões públicas. Por isso, conclui que destarte as transformações administrativas e econômicas ocorridas, “não se pode falar em enfoque de direitos na política migratória colombiana”.

Constitucionalmente, o país compreende como um de seus princípios fundamentais o reconhecimento e a proteção da diversidade étnica e cultural da nação. As relações exteriores prezam a autodeterminação dos povos e o reconhecimento dos princípios de direito internacional assumidos pelo país. Da mesma forma que os demais países, a cidadania se

adquire aos dezoito anos, constituindo condição prévia e indispensável ao exercício do sufrágio. Os “estrangeiros” possuem um capítulo específico em sua Constituição Política, o qual determina a igualdade de direitos civis com os colombianos, salvo limitações estabelecidas pela própria Constituição ou Lei. Prevê a possibilidade da concessão do direito ao voto aos “estrangeiros” residentes na Colômbia nas eleições e consultas populares de caráter municipal ou distrital (COLÔMBIA, 1991).

Como a Colômbia, o Equador não é um país com tradição imigratória, comparando com outros países da América Latina. Em 1899, os imigrantes alcançaram 15% da população total. No início do século XX, recebeu uma imigração europeia e chinesa importante. A partir de 1940, tornou-se receptor de fluxos europeus motivados pela Segunda Guerra Mundial. A respeito da chegada de “estrangeiros” no país, destaca-se o fato de ser resultado de “procesos migratorios desde abajo que no se acoplaron a lo ocurrido en proyectos de colonización promovidos por los Estados nacionales en la región. Los proyectos de inmigración y colonización existieron pero no se llevaron adelante por falta de interés” (OIM, 2012, p. 55).

Nos últimos dez anos, registrou-se um aumento dos movimentos de entrada e saída, aumentando o índice de mobilidade em geral. Ainda que a presença de imigrantes tenha aumentado no período compreendido entre 2001 e 2010, o seu crescimento em relação à população total foi marginal (de 0,9% a 1,2%). Entre 2000 e 2005, o incremento populacional correspondeu à chegada da população colombiana em qualidade de refugiados e em 2009, à resposta da política de livre mobilidade implementada pelo governo em 2008. Observam-se novos lugares de origem neste ano, como Cuba, Haiti, alguns países asiáticos e africanos. Quanto à origem dos fluxos, entre 2009 e 2010, o Equador recebeu colombianos (18,2), espanhóis (6,03), estadunidenses (3,9), cubanos (3,8), peruanos (3,2) (OIM, 2012).

A política migratória foi motivada pela “transcendência social, econômica e política do fenômeno da emigração”. Nessa perspectiva, o Estado se compromete em respeitar de forma irrestrita os direitos humanos dos imigrantes, reivindicando o estabelecimento da responsabilidade compartilhada entre os países de origem e destino. Prevê que suas ações sejam pautadas pela coerência que se reflete no tratamento igualitário de imigrantes e emigrantes, associando a imigração ao desenvolvimento. Para tanto, reconhece a relevância de práticas que promovam o pluriculturalismo e a integração dos imigrantes nos países de destino. Fundamentalmente, defende o direito de imigrar, afirmando que as ações devem facilitar a imigração e ampliar a livre circulação de pessoas, da mesma forma que bens, serviços e capitais (ECUADOR, 2007):

El principio de soberanía no debe menoscabar los derechos de los migrantes, independiente de su condición jurídica, sino más bien garantizar, con tolerancia, la integración armónica de la personas en la sociedad de acogida. La regularización de los migrantes es un objetivo que beneficia a los países de origen y destino y a los propios migrantes, sin discriminalizarlos. El derecho a migrar debe transformarse en el derecho a no migrar, es decir en el derecho al desarrollo (ECUADOR, 2007, p. 6).

Para a Constituição da República do Equador, todos os equatorianos e equatorianas são cidadãos, sendo que a nacionalidade equatoriana obtida por nascimento ou naturalização não se perderá pela aquisição de outra nacionalidade. Em seu artigo 9, ratifica a igualdade de direitos entre nacionais e “pessoas estrangeiras” quanto a direitos e deveres previstos pelo mesmo instrumento. A mobilidade humana possui uma seção específica, na qual em seu artigo 40 é reconhecido o direito de imigrar, enfatizando que “não se identificará nem se considerará nenhum ser humano como ilegal por sua condição migratória”. Os direitos de participação na ordem política constam em seu capítulo quinto e conforme seu artigo 61 é estendido às “pessoas estrangeiras” no que lhes sejam aplicáveis. No artigo 63, prevê o direito ao voto do imigrante, desde que tenha residido no país por ao menos cinco anos. A proibição da expulsão de “colectivos extranjeros” e a afirmação que os processos migratórios deverão ser singularizados são previstas em seu artigo 66, inciso 14 (EQUADOR, 2008).

Sua lei de imigração, contudo, prioriza o controle dos fluxos, não referindo considerações à observação dos direitos humanos do imigrante, como se percebe em seu Capítulo I, artigo 1 (EQUADOR, 2005):

Las normas de esta Ley regulan la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales o extranjeros del país, mediante el examen y calificación de sus documentos y la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales respecto a la permanencia y actividad de los extranjeros residentes en el territorio ecuatoriano. Los preceptos relativos al control migratorio contenidos en leyes especiales o convênios internacionales vigentes para el Ecuador serán aplicados en los casos específicos a que se refieren (ECUADOR, 2005).

A imigração no Peru declinou no decorrer do século XX. Todavia, em virtude do crescimento econômico e melhores condições sociais experimentadas pelo país nos últimos tempos, percebe-se que o processo de imigração se insinua crescente. Segundo pesquisa realizada no período de 1994 a 2010, dos imigrantes residentes, 12,4% era proveniente dos Estados Unidos, China 8,7%, Argentina 7,2%, Bolívia 6,3%, Espanha 6,1%, Chile 5,0%, Colômbia 4,7%, Alemanha 4,4%, Brasil 4,0%, Itália 3,9%, México 3,3% e Equador 3,0%.

A Constituição Política do Peru, em seu artigo 30, considera cidadãos os peruanos maiores de dezoito anos. Reconhece e protege como direito fundamental e dever do Estado, a pluralidade étnica e cultural da nação, o estabelecimento e execução da política de fronteiras

que promova a integração, o desenvolvimento e coesão das zonas fronteiriças concordando com a política exterior (PERU, 1993).

Possui uma lei específica para tratar da nacionalidade, Lei nº 26.574 de 1996, a qual concebe o peruano por naturalização como pessoas “estrangeiras” que expressam essa vontade e cumpram requisitos como a residência legal por ao menos dois anos consecutivos; o exercício regular de profissão, arte, ofício ou atividade empresarial; bons antecedentes penais, boa conduta e solvência moral (PERU, 1996). Sua Ley de Extranjería, Decreto Legislativo nº 703, foi recentemente substituída por um novo marco normativo, o Decreto Legislativo 1236 de Setembro de 2015.

O objeto da atual Lei de Migrações do Peru, conforme dispõe seu artigo 1, concentra-se na regulação da entrada e saída, permanência e residência dos “estrangeiros” em território nacional, além dos documentos de viagem. Inova no Título Preliminar ao incluir princípios relacionados ao reconhecimento dos direitos humanos do imigrante. Figuram como princípios o reconhecimento do aporte dos imigrantes para o desenvolvimento do país e do livre trânsito; a soberania; o respeito aos direitos fundamentais; a integração do imigrante; a não criminalização da imigração irregular; a não discriminação; unidade de ação; reciprocidade; interesse prioritário da criança e do adolescente; unidade migratória familiar e da formalização migratória. No Título II, que trata dos direitos e deveres do “estrangeiro”, em seu artigo 8 é expresso o reconhecimento da equiparação dos direitos fundamentais do imigrante ao nacional, a igualdade de acesso à saúde, educação e trabalho. Entretanto, é omissa quanto aos direitos políticos do imigrante (PERU, 2015).

Em sua Ley de Elecciones Municipales, Ley Nº 26864 de 1997, há previsão do voto do imigrante. Conforme a norma propõe em seu artigo 7, os “estrangeiros” maiores de 18 anos que tenham residido por dois anos consecutivos no país, em período prévio às eleições podem eleger e ser eleitos, caso estejam devidamente inscritos no registro correspondente. Essa prerrogativa, porém, não se estende às municipalidades de fronteira (PERU, 1997).

O Suriname é originariamente composto por diversas populações indígenas. Atualmente elas representam apenas 3,8% da população nacional. O país sofreu a influência da colonização holandesa, experimentando oscilações ao longo do tempo em relação aos fluxos migratórios. Destaca-se o período compreendido entre o final da Segunda Guerra Mundial e 1992, no qual se identificou um baixo índice migratório, devido à instabilidade política, à guerra civil (1986-1992) e suas consequências: violência, escassez de bens de consumo e restrições às liberdades civis. Após o reestabelecimento da democracia em 1992, o

país voltou a ser considerado um polo atrativo de imigrantes. Em 2010 foi registrada a entrada de 5.000 imigrantes a mais do que emigrantes (OIM, 2015).

O país não possui uma política imigratória bem delineada. Não são determinados os aspectos que devem ser facilitados e motivados, nem o que deve ser desencorajado. Não há uma política global de gestão positiva dos impactos negativos da imigração e emigração. São estabelecidos regulamentos em diversas áreas, mas esses constituem arranjos independentes, não fazem parte de uma política mais ampla. Não possui um único departamento ou ministério responsável pela gestão da mobilidade humana (OIM, 2015).

Considerando a América do Sul, excetuando os membros efetivos do MERCOSUL, observou-se uma pequena evolução relativa à participação política do imigrante, representada pela iniciativa de permitir o exercício do sufrágio em pleitos distintos do nacional. No entanto, a constitucionalização ou legalização de seus direitos políticos ainda não é aceita em unanimidade pelos Estados.

3.3 O direito ao voto do imigrante: perspectiva do istmo centroamericano

Em face do objetivo de analisar o estado da arte dos direitos políticos do imigrante em relação ao sufrágio na América Latina; já havendo abordado a situação dos países da América do Sul, esse capítulo se destina a apreciar o estado da arte do direito ao voto do imigrante nos países da América Central. A preferência pelos países do istmo aos insulares decorreu da extensão territorial e estabilidade estrutural que viabilizaram a execução de pesquisas por um número significativo de organizações e instituições na região, as quais constituem a fonte bibliográfica deste estudo.

O Panamá sustenta a característica de se ser um país de trânsito de pessoas e circulação de bens e produtos desde a época colonial. Adquiriu importância estratégica devido a sua situação geográfica, haja vista unir a América do Norte à América do Sul. No censo populacional realizado em 2000, registrou-se uma taxa anual de crescimento de 2%. Todavia, as projeções são de declínio para os próximos 25 anos, em virtude da diminuição da fecundidade nacional. A conformação étnica do país é composta por mestiços (indoamericanos e espanhóis), negros antilhanos, mulatos, brancos e indoamericanos puros. Destarte os dados indicarem o aumento do movimento migratório em direção ao país nos últimos trinta anos, sua participação no total da população tem sido sempre menor que a

proporção da população panamenha emigrante. Os principais países de origem de imigrantes são Colômbia, China, República Dominicana e México (GRACIA; GUILLÉN, 2015).

Na história da imigração panamenha, consta que na sequência da chegada de imigrantes para as obras do canal foi implementada uma política restritiva a distinguir os “estrangeiros” desejáveis dos indesejáveis em função de sua origem étnica, econômica, razões de saúde, ordem social. Por meio da Ley 50 de 1913 houve a proibição expressa da migração chinesa, turca, libanesa, síria e africana. A Ley 76 de 1924 definia como “estrangeiros perniciosos ou não desejáveis” corruptores, rufiões, vagos ou aqueles, cujos quais, não se poderia definir se a subsistência era adquirida por meios lícitos. Em 1928, uma nova lei restringe o número de imigrantes chineses, sírios, turcos e negros, cujo idioma original não seja o espanhol. Por meio da lei de 1934, proibem-se os indonésios. Em 1931, devido a uma profunda crise econômica, são restringidas pessoas de todas as nacionalidades, em face do argumento que a imigração agravava a situação do trabalhador nacional e do “estrangeiro” residente no país (MÁRQUEZ, 2016).

Conforme Márquez (2016), as discriminações culminam com a Constituição de 1941, que estabelece em seu artigo 23: “la inmigración de extranjeros será reglamentada por ley... son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas originarias de la India, el Asia menor y el norte de Africa”. Essa disposição se mantém até 1946, quando se institui uma nova constituição que elimina a discriminação precedente.

A Constituição da República do Panamá de 2004, em seu artigo 14 dispõe que “a imigração será regulada por lei em atenção aos interesses sociais, econômicos e demográficos do país”. Em seu artigo 132, estabelece que os direitos políticos se reservam aos cidadãos panamenhos. A nacionalidade panamenha adquirida por naturalização exige do “estrangeiro” cinco anos de residência consecutiva depois de haver alcançado a maioridade, renunciando sua nacionalidade de origem (PANAMÁ, 2004).

A respeito das garantias fundamentais, permite-se que a lei ou autoridades, segundo as circunstâncias, tomem medidas que afetem as nacionalidades em caso de guerra ou conformidade a tratados internacionais:

Artículo 20 – Los panameños y los extranjeros son iguales ante la ley, pero ésta podrá, por razones de trabajo, de salubridade, moralidade, seguridad pública y economía nacional, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinadas actividades a los extranjeros em general. Podrán, asimismo, la ley o autoridades, según circunstancias, tomar medidas que afectem exclusivamente a los nacionales de determinados países em caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca em tratados internacionales (PANAMÁ, 2004).

A extensão formal dos direitos humanos ao imigrante não é contemplada em sua lei específica, que se dedica à regulamentação dos movimentos de entrada e saída do país e ao processo de naturalização, entre outras determinações, conforme previsão de seu artigo 1:

Este Decreto Ley tiene por objeto regular el movimiento migratorio de entradas y salidas de los nacionales y de los extranjeros, la estadía de estos últimos en el territorio nacional; establecer los requisitos y procedimientos para adquirir la nacionalidad panameña por naturalización, y crear el Servicio Nacional de Migración y la Carrera Migratoria, sin perjuicio de lo dispuesto en tratados, convenios internacionales y acuerdos de integración ratificados por la República de Panamá y en leyes especiales (PANAMÁ, 2008).

No capítulo III, artigo 9, que trata da política migratória, destaca-se a função do governo de submeter ao órgão executivo programas de trabalhadores migrantes que atendam aos interesses políticos, econômicos e demográficos do país. Apenas em um inciso se identifica a pretensão de facilitar a integração dos imigrantes à sociedade panamenha, contudo, sem determinar os termos (PANAMÁ, 2008).

Passando à descrição da conjuntura da Costa Rica, percebe-se que imigração constitui item extremamente importante ao desenvolvimento desse país. Principalmente a partir de 1980, ele tem sido o centro de destino de diversos fluxos migratórios do sistema centroamericano. No referido período houve uma transformação estrutural que provocou o colapso do modelo agroexportador tradicional, estabelecendo as bases de um modelo voltado para os setores secundários e terciários. Há referências que indicam que “a Centroamérica se transformou em um espaço transnacional através do qual a região se vinculou ao capitalismo global sem passar pelos sistemas estatais” (ACUÑA et.al, 2011).

No período pré-hispânico, o território se caracterizava por um espaço de intensa interação cultural entre os grupos mesoamericanos do norte e os assentamentos de tradição sul-americana. Muitos se associavam a uma das duas tradições e conviviam no mesmo espaço. Com o processo de independência e introdução do modelo produtivo agrário, a demanda por mão-de-obra se acirrou. Assim como os demais países, a população africana desempenhou papel relevante no sistema econômico social do país, porém, não obteve reconhecimento social proporcional a sua contribuição (CNM, 2013).

A imigração que ocorre “desde, através e até” a Costa Rica possui um marco amplo, envolve fatores externos à dinâmica observável no país. Ela envolve movimentos migratórios humanos no mundo e na região e assumi a interdependência com fatores que ocorrem além de suas fronteiras. Para que se possa compreender a migração a partir da gestão pública, devem

ser considerados dois critérios fundamentais: “a intrínseca relação entre desenvolvimento e migração e o enfoque de direitos humanos associados aos processos migratórios” (CNM, 2013).

Com relação ao primeiro critério, entende-se o desenvolvimento como:

El proceso mediante el cual todas las personas integrantes de una sociedad aseguran las condiciones para vivir dignamente. En el plano de los fines, se aspira a que las personas tengan capacidad de elegir el tipo de vida que desean vivir, que puedan efectivamente llevarla a cabo y que puedan obtener satisfacción por la forma en que viven (CNM, 2013).

A gestão pública na Costa Rica defende a ação institucional, tanto no âmbito público quanto privado, que propicie condições para o indivíduo assegurar suas capacidades. Essa noção, “não deixa o indivíduo só, mas o contempla em sua realidade particular”. Compreendendo-se como um país emissor e receptor de população, entende que deve promover ações no sentido de integrá-la. Em um Estado com essa pretensão, maiores níveis de crescimento e prosperidade econômica correspondem à articulação com projetos que promovam a inclusão e a igualdade de todos os seus habitantes. Afirma que esse é o sentido emanado da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento em sua Resolução 41/128 de 1986. O desenvolvimento se fortalece quando reconhecido como um direito humano inalienável (CNM, 2013).

O enfoque dos direitos humanos remete à proteção dos direitos que uma pessoa possui pelo fato de ser humana. Abrangem as condições fundamentais para que o indivíduo alcance a qualidade de vida, uma vida digna. No caso em tela, “deve ocupar-se do reconhecimento do direito ao desenvolvimento das pessoas migrantes e refugiadas” (CNM, 2013).

Como expressa a política migratória da Costa Rica:

Incluir el enfoque de derechos humanos y del derecho al desarrollo lleva a reconocer que las realidades vinculadas al desarrollo están centralmente vinculadas al avance progresivo que se encuentra en los instrumentos de derechos económicos, sociales y culturales en tanto pueden afectar, según sea el caso positiva o restrictivamente el acceso a las condiciones objetivas que permiten alcanzar calidad de vida (CNM, 2013).

A Constituição da República da Costa Rica permite a naturalização de centroamericanos, espanhóis e iberoamericanos que não tenham nascido no país e os demais “estrangeiros”, caso residam oficialmente no território por cinco anos e cumpram com os demais requisitos previstos na lei. Há um título específico para os estrangeiros, cujo capítulo único ratifica a igualdade de direitos e deveres individuais e sociais aos nacionais. No capítulo

que trata do sufrágio, afirma-se que além do cidadão nato, o cidadão costarricense por naturalização poderá votar após 12 meses de obtenção da autorização (COSTA RICA, 2009).

A Lei 8764, Ley General de Migración y Extranjería, destaca que a regulação dos movimentos migratórios deve estar fundamentada além da Constituição Federal, tratados, convênios internacionais, em instrumentos referentes à matéria de direitos humanos. Em seu artigo 3, refere o estímulo à integração das pessoas migrantes à sociedade, nesses termos:

Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país. La Dirección de Migración y Extranjería determinará las condiciones para el ingreso de personas no residentes al país; para ello, establecerá los criterios para la clasificación de visa restringida, visa consular e ingreso sin visa.

Em virtude do exposto, prevê que a política migratória será orientada no sentido de concretizar os seguintes objetivos:

- 1) Promover, regular, orientar y ordenar las dinámicas de inmigración y emigración, en forma tal que contribuyan al desarrollo nacional por medio del enriquecimiento económico social y cultural de la sociedad costarricense. Con ese propósito, se promoverá la regularización e integración de las comunidades inmigrantes en la sociedad costarricense, así como el establecimiento de mecanismos que permitan mantener y estimular el vínculo permanente entre la sociedad nacional y sus comunidades de emigrantes.
- 2) Facilitar el retorno de las personas nacionales ubicadas en el exterior, que vean afectado su derecho de retorno al país, por causas humanitarias previamente constatadas, o motivo de muerte, siempre y cuando los familiares no puedan sufragar, por necesidad extrema, los costos de traslado del cuerpo.
- 3) Controlar el ingreso, la permanencia y el egreso de personas extranjeras al país en concordancia con las políticas de desarrollo nacional y seguridad pública.
- 4) Orientar la inmigración a las áreas cuyo desarrollo se considere prioritario, hacia actividades y ramas económicas que resulten de interés para el Estado, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo.
- 5) Garantizar la protección, atención y defensa de las personas víctimas de la trata de personas y coordinar con las instituciones competentes tales garantías.
- 6) Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente un peligro de ser sometida a tortura o no pueda regresar a otro país, sea o no de origen, donde su vida esté en riesgo, de conformidad con los instrumentos Internacionales y regionales debidamente ratificados.
- 7) Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes migrantes, de conformidad con las convenciones internacionales en esta materia. Se tendrá especialmente en cuenta el interés superior de estas personas (COSTA RICA, 2009).

Contudo, não há remissões ao direito ao sufrágio do “estrangeiro” no país.

Quanto à Nicarágua, é em maior medida um país de origem de população migrante que um país de destino. Devido a sua posição geográfica, também se caracteriza por ser um país de trânsito. Até 1970, predominaram movimentos imigratórios, com ênfase na imigração

temporal de salvadorenhos (lavouras de algodão e laranja) e hondurenhos (colheita do café). Durante a década de 80, os deslocamentos foram forçados em direção à América do Norte e Costa Rica, em virtude de conflitos internos e questões políticas. No período de 1990 a 2006, a implementação de medidas econômicas como a privatização dos serviços públicos e comércio exterior, a precariedade da reforma agrária, contribuíram para o seu empobrecimento e consequente aumento dos deslocamentos por questões econômicas. A presença de redes de crime organizado, do tráfico de pessoas e do narcotráfico também motivou a imigração para lugares mais seguros. Entre 2000 e 2011, intensificaram-se os fluxos migratórios intrarregionais e fronteiriços até Panamá, El Salvador e Honduras. A Espanha também surge como novo destino (OIM, 2013).

Grande parte dos “estrangeiros” residentes na Nicarágua é proveniente da Centroamérica (70%): Honduras (44, 5%) e Costa Rica (38,7%). A população da América do Norte representa 11, 6%, Europa 5% e América do Sul 3,9%. Os fluxos migratórios possuem composição mista, muitos se deslocam por questões econômicas, todavia, a presença de refugiados e vítimas de tráfico de pessoas também é significativa. Esse fato contribui para justificar a demanda por um “marco de direitos humanos a imigrantes” (OIM, 2013).

Em geral, a percepção a respeito da questão imigratória que predomina no país consiste:

[...] destacaron las repercusiones a nivel social de la migración. En términos generales la percepción es que “el país pierde más de lo que gana; con la migración quien gana más es el país de destino”. Entre los elementos que se pusieron de relieve se encuentran los desajustes sociales, sobre todo cuando es la mujer quien migra, la pérdida de derechos laborales, la pérdida de inversión en educación y de capital humano cualificado (fuga de cérebros), las deudas que adquiere el migrante, incluso para asumir los costos de la migración, los peligros y violaciones de derechos humanos durante el proceso migratorio, etc. Sin embargo, se reconoce que la migración, en términos positivos, a nivel micro, se convierte en una estrategia para sostener económicamente a la familia, que la experiencia migratoria enriquece el conocimiento y las habilidades que podrían potenciarse en beneficio del país de origen (OIM, 2013).

Sua Constituição, no artigo 17, permite que centroamericanos residentes no país optem pela nacionalidade nicaraguense sem a necessidade de renunciar a sua nacionalidade de origem. Já o estrangeiro, como consta no artigo 19, só terá acesso à nacionalidade se renunciar a originária e cumprir com os requisitos e condições estabelecidos por lei (NICARÁGUA, 1987). A Lei de Nacionalidade, em seu artigo 7, exige a residência no país por 4 anos consecutivos a partir da obtenção da “cédula de residencia permanente”. Quando estabelecidos na indústria ou exercendo atividade que contribua com o desenvolvimento

econômico, social e cultural do país, o período de residência no país se reduz para dois anos, conforme artigo 9 (NICARAGUA, 1992).

Quanto à igualdade de direitos e deveres entre nacionais e “estrangeiros”, o artigo 27 da Constituição Federal estabelece que: “los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos que los nicaraguenses, con la excepción de los derechos políticos y los que establezcan las leyes; no pueden intervenir en los asuntos políticos del país” (NICARAGUA, 1987). No capítulo III, referente aos direitos políticos, em seu artigo 47 é expresso que apenas os cidadãos gozam dos direitos políticos consignados na Constituição e nas leis, sem maiores limitações que as estabelecidas em razão da idade (NICARAGUA, 1987).

Sua lei específica, contudo, justifica a necessidade de uma reestruturação que incorpore os compromissos assumidos em matéria de direitos humanos e que reflita a vontade política e os avanços alcançados na integração regional. Ratifica o reconhecimento dos deslocamentos que compõem o país, cuja observação dos quais confere caráter obrigatório às ações que permitam seu desenvolvimento harmônico, que promovam e fortaleçam o desenvolvimento econômico e sustentável da região. Portanto, constitui objeto da Ley General de Migración y Extranjería, não apenas a administração dos fluxos migratórios, mas a concordância com a segurança pública e o zelo dos direitos humanos (NICARAGUA, 2011). Conforme é disposto em seu preâmbulo:

- I. Que la actual legislación migratoria y de extranjería no incorpora los compromisos internacionales que en materia de Derechos Humanos y Migratoria ha asumido el Estado de Nicaragua en los últimos años, y no refleja la voluntad política y los avances experimentados en el proceso de integración regional.
- II. Que la Constitución Política de Nicaragua en su artículo 46 reconoce que em el territorio nacional toda persona goza de la protección estatal y del reconocimiento de los derechos inherentes a la persona humana, del irrestricto respeto, promoción y vigencia de los derechos consignados ...
- III. ...
- IV. Que la Nación nicaragüense al ser un territorio de egreso, ingreso y de tránsito migratorio, debe asegurar que los movimientos migratorios se desarrollen de manera armónica, mediante una legislación que garantice la soberanía del Estado en concordancia con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por la República de Nicaragua.
- V. Que la legislación en materia migratoria debe ser expresión del espíritu de un edad centroamericana y de la aspiración de unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, con el fin de promover y fortalecer el desarrollo económico sostenible de la región.
- VI. Que el proceso de globalización mundial y las políticas regionales de integración, exigen la imperiosa necesidad de modernizar los procedimientos legales en materia migratoria para que con apego a la Constitución Política vigente, se regule todo lo relacionado con el movimiento y control migratorio dentro del país (NICARAGUA, 2011).

Prosseguindo a análise da postura dos países centroamericanos frente aos direitos políticos do migrante, parte-se para considerações referentes à realidade salvadorenha. Os

movimentos migratórios nessa região até 1970 caracterizaram-se por “traslados internos e movimientos internacionales transfronterizos entre las áreas rurales de los países vecinos”. Entre 1970 e 1980, houve a influência de conflitos armados, os quais transformaram o país em maior expulsor, assumindo 40% do total de emigração da sub-região. Nesse contexto, a violação de direitos humanos, a insegurança obrigaram os salvadorenhos a emigrar. A partir de 1998, as catástrofes ambientais foram as condicionantes da saída da população. Em outubro de 1998, o furacão Mitch e em janeiro de 2001, um terremoto de 7,6 graus na escala Richter, comprometeram a estratégia de transformação e modernização então implementada no país (LARA; MOLINA, 2015).

Durante o período de conquista e colonização (1492 a 1821) à fase de constituição da República, o país constituiu polo atrativo de imigrantes. Em sua primeira Constituição (1824), havia registros de aduanas no território. A Constituição de 1841 reconhecia a existência de salvadorenhos por nascimento e naturalização, porém não estabelecia os procedimentos para a obtenção da residência ou cidadania. O documento que a sucedeu, datado de 1864, descrevia os requisitos para obter a naturalização, bem como definia os critérios para perda dos direitos de cidadão. A Constituição de 1883, por sua vez, reduzia o processo de naturalização, determinando que qualquer “estrangeiro” que assumisse emprego público seria automaticamente naturalizado. Já em 1886, estabelece-se a vinculação a uma lei específica. Atualmente a regulação do tema migratório é executada segundo a Lei de Migração de 1958 e a Ley de Extranjería de 1986 (ARDÓN, 2016).

Segundo o censo populacional de 1992, El Salvador apresentou um nível baixo de imigração, consequência do panorama econômico negativo e da guerra enfrentada nos anos oitenta. Nesse período, os grupos imigrantes representaram 0,5% da população total do país. A composição de “estrangeiros” conforme a origem revela a presença de hondurenhos (32,8%), guatemaltecos (17,1%), nicaraguenses (8,1%), estadunidenses (16,7%) e mexicanos (5,1%) (LARA; MOLINA, 2015). No censo realizado em 2007, os “estrangeiros” representaram 0,66% da população. Destes, 69,88% provenientes de outros países da América Central, 39,3% de hondurenhos, 29,9% de guatemaltecos, 26,3% de nicaraguenses, 2,9% da Costa Rica e 1,5% do Panamá (ARDÓN, 2016).

Conforme Ardón (2016):

La legislación que regula en materia migratoria en el país no está acorde a la realidad actual ni con lo estipulado con los tratados internacionales ratificados, en especial con los referidos a derechos humanos. Además, contiene vacíos en el establecimiento de procedimientos que garanticen el debido proceso administrativo, principalmente en lo referido al proceso de expulsión del territorio nacional. En

general, los derechos individuales y sociales reconocidos por la constitución son aplicables a los extranjeros independientemente de su condición migratoria en el país ya que son derechos otorgados a favor de todas las personas en el territorio nacional. A excepción de las prohibiciones que existen en cuanto al derecho a formar parte de las directivas sindicales el cual es un derecho otorgado solamente para los salvadoreños por nacimiento; ejercer el comercio, la industria y la prestación de servicios en pequeño, ya que ha sido estipulado como patrimonio de los salvadoreños por nacimiento y de los centroamericanos naturales y de acudir a la vía diplomática solamente en los casos de denegación de justicia; así como limitaciones establecidas en materia laboral. Aspectos que deben ser revisados a efecto de adecuar la legislación con los compromisos adquiridos con la ratificación de tratados internacionales (ARDÓN, 2016).

O direito ao voto no Estado se restringe aos nacionais, aos cidadãos salvadoreños maiores de dezoito anos. Nesse sentido, o sufrágio do “estrangeiro” se encontra na dependência de sua naturalização, a qual, conforme artigo 91 de sua Constituição Pátria, pode ser adquirida após cinco anos de residência no país (EL SALVADOR, 1983). Sua Lei de Migração objetiva a eficácia do controle e dos interesses econômicos nacionais, sendo conveniente para sua concretização uma legislação que estimule o movimento turístico no país sem comprometer, contudo, sua segurança (EL SALVADOR, 1958).

A sua Lei de Extranjeria, em seu artigo 3, prevê a igualdade entre “estrangeiros” e nacionais, salvo as limitações constantes em sua Constituição e nas leis secundárias do país. Em seu artigo 5, institui a prerrogativa da residência sem perda de nacionalidade, desde que em conformidade às leis específicas. Quanto aos direitos e obrigações dos “estrangeiros”, em seu artigo 12 define que:

Los extranjeros en el territorio nacional, a excepción de los derechos políticos, gozarán de los mismos derechos, al igual que los nacionales y estarán sujetos a las mismas obligaciones. El Estado, por razones de orden público o de reciprocidad podrá restringir o someter a condiciones especiales el ejercicio de los derechos y obligaciones relacionadas en el inciso anterior (EL SALVADOR, 1986).

Portanto, segundo Ardón (2016), o país demonstra claramente que necessita criar uma normativa migratória coerente a sua realidade e aos compromissos assumidos em instrumentos internacionais que protegem os direitos humanos dos imigrantes. Deve se conscientizar de que não se trata apenas de reconhecer e determinar direitos e obrigações, mas sim de criar condições de acesso a esses direitos.

Considerando a conjuntura hondurenha, Suazo (2016) afirma que há registros que desde o século XVII a imigração é motivada no país. Em 1866, a lei brindava os imigrantes com a isenção de impostos; a Constituição de 1880 reconhecia direitos civis e políticos como exercer cargos públicos, comprar e vender propriedades. Já a Constituição de 1906 considerava a imigração de “vital importância para o progresso e desenvolvimento econômico

do país”. Motivava-se a vinda de europeus e ingleses, no final do século XIX e início do século XX foi inclusive receptora de alemães, ingleses, judeus, palestinos árabes e turcos. Nos anos 50 e 60, tornou-se terreno propício para a migração de salvadorenos que enfrentavam conflito interno em seu país. Na década de 70, foi receptora do êxodo nicaraguense também gerado por conflitos políticos.

Contudo, conforme a autora, a porcentagem de “estrangeiros” no país nunca superou 5% de sua população total, no último censo o percentual não chegava a 1%. Maiores índices foram alcançados em 1920, 1930 e na década de 70. Quanto aos países de origem, no final do século XIX e início do século XX, a presença europeia foi significativa. Todavia, os países limítrofes sempre foram responsáveis pelos maiores volumes, com destaque para El Salvador e Nicarágua. Em 2000, houve o ingresso de um pequeno fluxo de cubanos e no censo de 2001, também se registrou a presença de estadunidenses. “El país, al igual que la región, se han convertido en la última década en largo y tedioso camino de migrantes” (SUAZO, 2016).

Carranza e Chang (2015) revelam que Honduras experimentou um crescimento em seu PIB que durou quase três décadas (1950-1980) - excetuando 1954 e 1974, quando respectivamente houve a “huelga bananera” e efeito do furacão Fifi - devido ao investimento público em infraestrutura e a expansão da produção de café. Entretanto, segue sendo um dos países mais pobres da América Latina, consequência do impacto da redução da demanda internacional e queda de preços internacionais, principalmente do café, nos anos posteriores ao crescimento. Demonstrava uma evolução econômica favorável, quando em 1998 foi assolada pelo furacão Mitch, diminuindo novamente o crescimento da economia e exportações, causando desemprego e incapacidade aquisitiva da população rural em prover-se de alimentos básicos.

Registros de 1988 informam que Honduras se transformou em um dos países centroamericanos mais importantes na recepção de refugiados. Em censo datado no referido ano constava que 78,1% dos imigrantes residentes no Estado eram provenientes de algum país centroamericano. Destes, 56% oriundos da Nicarágua e 29% de El Salvador. Em 1990, com as transformações sociais positivas ocorridas nos países da sub-região, houve o movimento de retorno, a repatriação. Do total de pessoas provenientes de outros países, 54% eram estadunidenses (CARRANZA; CHANG, 2015).

A respeito da nacionalidade, conforme o artigo 24 de sua Constituição Política, os “estrangeiros” poderão se tornar hondurenses caso tenham residido no país por mais de três anos. Em caso de tratado de dupla nacionalidade, não será exigida a renúncia da nacionalidade de origem. No capítulo referente aos “estrangeiros”, no artigo 31, é

determinada a igualdade de direitos civis entre nacionais, ressalvadas as restrições de “ordem pública, segurança, interesse ou conveniência social estabelecidas por lei”. Entretanto, os direitos políticos do imigrante são expressamente restringidos no artigo 32 que dispõem: “los extranjeros no podran desarrollar en el pais actividades politicas de caracter nacional ni internacional, bajo pena de ser sancionados de conformidad con la Ley”. No artigo 35, estabelece que a imigração está condicionada a interesses sociais, políticos, econômicos e demográficos do país (HONDURAS, 1982).

A lei específica que regulamenta a matéria motiva-se, entre outras questões:

[...] Que en las últimas décadas las corrientes migratorias tradicionales han experimentado cambios profundos, a raíz de la nueva dinámica internacional, los procesos de integración y el surgimiento de nuevos fenómenos migratorios, que exigen readecuar el marco legislativo vigente.

[...] Que es necesidad pública contar con normas precisas sobre el control migratorio, con un adecuado equilibrio de las necesidades nacionales y los derechos humanos de los migrantes (HONDURAS, 2003).

Destarte referir a preocupação com os direitos humanos dos imigrantes, a legislação migratória hondurenha, quanto ao seu objetivo, ratifica o artigo 35 da sua Constituição, enfatizando o propósito de “regular a política migratória do Estado, a entrada ou saída de pessoas nacionais e estrangeiras, a permanência dessas últimas no território hondurenho e a emissão dos documentos migratórios” (HONDURAS, 2003).

Prosseguindo a análise dos países centroamericanos quanto à observação dos direitos políticos do imigrante, chegamos à realidade guatemalteca. A Guatemala, segundo Sánchez e Rodas (2015), é um país agrícola, dependendo da exportação de produtos tradicionais como café, açúcar e banana. Dados do Banco Mundial em 1980 revelavam que 32% das famílias guatemaltecas vivia em condições de extrema pobreza e 31% em condição de pobreza.

Conforme censo realizado em 1981, a Guatemala não se caracteriza como receptora de fluxos migratórios, todavia, recebera contingentes significativos no início da década de oitenta (26.064 pessoas); dentre esses 64% de salvadorenhos e 20% de hondurenhos. No censo de 1994, os salvadorenhos representavam 59%, os hondurenhos 19% e nicaraguenses (14,9%). Observou-se um aumento no número de imigrantes provenientes dos EUA e México, no mesmo período também foi significativa a presença de espanhóis, colombianos, alemães, italianos, chineses, coreanos e argentinos (SÁNCHEZ e RODAS, 2015).

A legislação migratória do país “tem girado em torno de temas como nacionalidade, direitos e perda de cidadania, o impulso de políticas de seleção, assim como decisões administrativas e judiciais de expulsão de migrantes irregulares”. Do período colonial até a

independência, a gestão migratória objetivou, com a facilitação da imigração transatlântica, a colonização de novas terras. No final do século XIX, acirraram-se as políticas restritivas, a exemplo do Decreto 290 de 1895, que proibiu o ingresso de imigrantes chineses, acompanhando a postura dos EUA. Em 1930, a política restritiva se consolida proibindo o ingresso “de indivíduos naturais ou de nacionalidade armênia, egípcia, russa, persa, iugoslava, hindu e africana...” (OIM, 2013).

As revoluções de 1944 foram responsáveis pela promoção de legislações que reduziam os “prejuízos racistas e políticos”. Destacaram-se as modificações instituídas pelos governos que sucederam as ditaduras militares, como o Decreto 62-95 que outorgou facilidades aos comerciantes estrangeiros de realizar negócios, independente da “qualidade migratória”. Até 2012, não foram observadas transformações compatíveis à amplitude da questão imigratória na Guatemala. Contudo, desde 2010 está em discussão a aprovação de uma nova lei de migração (OIM, 2013).

Segundo sua Constituição Política, são cidadãos os guatemaltecos maiores de dezoito anos. A naturalização é regida conforme lei específica, a qual para o “estrangeiro” exige a inscrição como “estrangeiro domiciliado” ao menos por cinco anos prévios à solicitação, entre outros requisitos. O seu artigo 136 determina que os deveres e direitos políticos, dentre esses a capacidade de eleger e ser eleito e a participação em atividades políticas são restritos aos cidadãos (GUATEMALA, 1993). Destaca-se seu artigo 102, o qual formaliza a disparidade entre “estrangeiros” e nacionais quanto aos direitos sociais mínimos relacionados à legislação trabalhista:

n. Preferencia a los trabajadores guatemaltecos sobre los extranjeros en igualdad de condiciones y en los porcentajes determinados por la ley. En paridad de circunstancias, ningún trabajador guatemalteco podrá ganar menor salario que un extranjero, esta sujeto a condiciones inferiores de trabajo, ni obtener menores ventajas económicas u otras prestaciones (GUATEMALA, 1993).

A primeira motivação para a Lei de Migração do país apresenta como objetivo a proteção da pessoa e da família, visando o bem comum e o compromisso em estabelecer relações em conformidade aos “princípios, regras e práticas internacionais” com o fim de manter a paz e a liberdade. Entretanto, em seu artigo 1, delimita seu campo de aplicação na regulamentação da entrada, saída e permanência de nacionais e “estrangeiros” em território nacional, sem referir o respeito aos direitos humanos do imigrante (GUATEMALA, 1998).

Belize, nesse estudo o último país da região continental centroamericana, foi uma colônia britânica no passado, condição que influenciou seu idioma. Tornou-se independente em 1981, constituindo uma democracia parlamentar. Possui uma população relativamente

pequena comparando-se aos demais países da América Central. Sua economia baseou-se no setor primário até o início do século XX, após cedeu espaço para a indústria e em 1990, destacou-se a “indústria do turismo”. Talbert (2015) afirma que a combinação das características do país, a pequena população, a cultura diversificada e o fácil acesso às fronteiras, tornaram-no vulnerável aos impactos da migração internacional.

Verificou-se um aumento no percentual de imigrantes no país entre 1980 e 2000. Nos censos populacionais, os imigrantes representaram respectivamente 9% e 14,7% da população total. Com relação à proveniência dos fluxos migratórios, no censo de 2000, os guatemaltecos representavam 56% do total de imigrantes da América Central, os salvadorenses 23,1%, e hondurenses 19%. Fora da região centroamericana destaca-se o México (28,7%), EUA (21,3%), China (12,2%), Inglaterra (3,3%). (TALBERT, 2015).

Conforme o artigo 26 de sua Constituição Política, o processo de naturalização requer que o “estrangeiro” resida de forma permanente no país por cinco anos imediatamente anteriores à data da solicitação. Seu sistema eleitoral, à semelhança dos demais países é privativo do nacional.

Quanto à política imigratória, Talbert (2015) relata que o governo reconhece a necessidade de desenvolver uma abordagem mais abrangente da questão imigratória, no entanto, as políticas existentes permanecem assentadas em questões econômicas e demográficas.

Destarte a composição multiétnica e a compreensão mais ampla de desenvolvimento apresentada por algumas nações da América Central, todos os países do istmo centroamericano expressamente restringem os imigrantes de seus direitos políticos. A consciência da diversidade cultural e a inexorabilidade da democracia ainda são apreciadas paralelamente, não são consideradas em interação. Ocorre que diversidade cultural, democracia e direitos humanos existem em relação de interdependência; na omissão de qualquer um destes, a estrutura jurídico-político-social do Estado que prima por esses aspectos e ou princípios não se concretiza.

4 CONCLUSÃO

A abordagem do impacto da globalização sobre a mobilidade humana traz à tona a imprescindibilidade da construção de uma nova racionalidade a respeito dos direitos humanos, do poder estatal, da correlação existente entre território, nacionalidade e cidadania. A humanidade carece de novos referenciais que contribuam para a transformação de direitos em direitos de fato e não direitos em meras expectativas como se tem observado (REDIN; MINCHOLA, 2015). A concretização exige além da constatação a formalização objetiva do que se espera alcançar, haja vista que até o momento a subjetividade e a lacuna não têm sido espontaneamente interpretadas de forma imparcial ou no sentido de reduzir desigualdades. Ratifica-se que o grau de entendimento dos homens a respeito do mundo não é o mesmo, assim como a aceitação das conquistas do homem pela sociedade e a coincidência dessas com o Estado (SANTOS, 2011). A eficácia dos direitos que surgem e acompanham a evolução do mundo exige, portanto, sua transcrição legal.

Devido à relevância do sujeito imigrante para o desenvolvimento de uma sociedade sustentável, considerando a pluralidade de suas dimensões e ao compromisso do Brasil, país multicultural, em suprir as demandas do seu povo; justificou-se a necessidade de analisar política e juridicamente os direitos políticos do imigrante no país. Objetivou-se compreender os motivos para a permanência de uma legislação desatualizada, mesmo diante de uma composição cultural humana diversificada desde os primórdios de sua colonização. Com a análise dos modelos desenvolvidos pelos demais países da América Latina, buscaram-se contribuições para a construção de uma legislação migratória compatível as suas demandas; haja vista a relevância do caráter legal para a concretização de direitos.

O estudo demonstrou a intensidade da herança liberal na estrutura jurídico-político-social da sociedade brasileira. A perspectiva do colonizador comprometeu a identidade do brasileiro, o qual parece não expressar de forma condizente à contribuição a valorização dos grupos étnicos formadores. O europeu predominou não apenas no fenótipo “desejável”, mas incorporou-se na literatura, no comportamento, na maneira de perceber com estranhamento e repulsa um membro de sua própria comunidade. Impregnou-se na cultura brasileira. Essa cultura se refletiu em sua estrutura jurídico-política, nas expressões que compuseram suas leis. Manifestou-se na permanência de um regramento discriminatório, voltado ao interesse de um Estado ditatorial no momento de sua aprovação.

Na atualidade, o Brasil está prestes a instituir um novo marco político em matéria de imigração representado pelo PL do senado 288/2013; atualmente em trâmite na Câmara dos

Deputados sob o nº PL2516/2015. Este inova em relação aos princípios e garantias, entretanto, ainda reproduz a cerca concentração do poder Estatal. (REDIN; MINCHOLA, 2015).

Poucos países na América Latina evoluíram sua percepção quanto à compreensão dos direitos humanos além da homogeneidade e da democracia como pluralidade. Noções indispensáveis para o reconhecimento dos direitos políticos do imigrante. Como mencionado, predominam expectativas de direito e interesses estatais econômicos. Isso demonstra, inclusive, uma compreensão restrita de desenvolvimento, baseado no crescimento econômico, sem abranger a pluralidade das dimensões da sustentabilidade. Esta, entre outras constatações, é incompatível à negligência quanto às questões sociais, a exemplo da desigualdade.

O MERCOSUL, como processo de integração, assumira o compromisso de respeitar e promover os direitos humanos e a democracia, todavia, não menciona o sufrágio do imigrante. Foram celebrados Acordos de Residência, de Isenção de Visto, de Segurança e do Tráfico Ilícito de Imigrantes, os quais embora constituam iniciativas significativas, em sentido lato, representam flexibilizações administrativas de recepção de imigrantes. Considerando seus estados-partes, Argentina e Uruguai são os únicos países que reconhecem o direito humano de imigrar em suas legislações. Todos os países, com exceção do Brasil, permitem o voto do imigrante em esferas distintas da nacional.

Considerando a América do Sul, Argentina, Uruguai reconhecem o direito humano de imigrar em suas legislações migratórias e o Equador, em sua Constituição Federal. Excetuando o Brasil e o Suriname, que não possui uma política imigratória bem delineada, apenas regulamentos em diversas áreas; os demais países preveem o voto do imigrante nas esferas municipal e ou estadual. A contrário sensu, todos os países do istmo centroamericano expressamente restringem os imigrantes de seus direitos políticos.

Dentre os países analisados, as experiências Argentina e boliviana podem contribuir para o projeto brasileiro quanto à sequência de introdução da questão imigratória em seu ordenamento. A Argentina em sua lei maior ratifica a igualdade do estrangeiro, acompanhada de um rol exemplificativo. A sua legislação imigratória reconhece o direito à imigração e estende a todos direitos sociais, o acesso à justiça, saúde, educação e assistência social, independente de sua situação de regularização. Sua política migratória inclui um programa para promoção e fortalecimento dos direitos de imigrantes, refugiados e apátridas, que entre suas ações busca informar o imigrante sobre seus direitos políticos, estimulando sua participação nos processos decisórios, principalmente quanto ao exercício do sufrágio.

A Bolívia ensaia em sua Constituição Federal uma percepção mais ampla de cidadania ao admitir a pluralidade de seu povo, sua interação com as demais culturas. O sufrágio do imigrante em eleições municipais é previsto constitucionalmente. Sua legislação específica enuncia o compromisso com a garantia dos direitos humanos do imigrante em conformidade à Constituição Pátria e demais instrumentos internacionais ratificados pelo Estado. Entre seus princípios, há a preocupação com a sustentabilidade, percebida na referência à harmonia de todos os ciclos de vida e à memória histórica, em função de um futuro equilibrado, representado pela convivência comunitária com interculturalidade.

Entre os países do istmo centroamericano, destaca-se perspectiva adotada pela gestão pública da Costa Rica quanto às migrações. O país, nesse âmbito, observa a relação entre desenvolvimento e migração e o enfoque de direitos humanos associados aos processos migratórios. Sua legislação migratória embora refira a necessidade de adequação à Constituição Federal, tratados, convênios internacionais e instrumentos referentes à matéria de direitos humanos, não é tão abrangente e objetiva quanto às legislações da Argentina e Bolívia. Além disso, não há remissão a respeito do sufrágio do imigrante.

Além de um marco político migratório de fato eficaz para o Brasil, o estudo revela o quão relevante é a necessidade de um marco político migratório atualizado para a América Latina. Como mencionado, diversidade cultural, democracia e direitos humanos existem em relação de interdependência; na omissão de qualquer um destes, a estrutura jurídico-político-social do Estado que prima por esses aspectos e ou princípios não se concretiza. Como estes estão presentes em todas as Constituições, a constitucionalização e ou legalização do voto do imigrante é inexorável.

5 REFERÊNCIAS

ACUÑA, Guillermo. Et. al. Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. **Informe de Costa Rica**. San José, C.R.: OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, Red de Observatorio del Mercado Laboral, 2011. Disponível em: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Informe-Costa-Rica-Flujos-Migratorios-Laborales-Intrarregi.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

ACUÑA, Guillermo. Et. al. Flujos migratorios laborales intrarregionales: situación actual, retos y oportunidades en Centroamérica y República Dominicana. **Informe de Honduras**. San José, C.R.: OIM, OIT, MTSS, CECC SICA, Red de Observatorio del Mercado Laboral, 2011. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-san_jose/documents/publication/wcms_205970.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul (1): do nascimento à crise. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 10, nº 119, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13086/6864>> Acesso em: 20 jun. 2015.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma história do Mercosul (2): desvio dos objetivos primordiais. **Revista Espaço Acadêmico**, v. 10, nº 120, 2011. Disponível em: <<http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/13250>> Acesso em: 20 jun. 2015.

AMARAL, Nemo de Andrade do; SILVA, Wanise Cabral. Integração e imigração em debate: dois problemas políticos pendentes no Mercosul. **Revista direitos e garantias fundamentais**, nº 13, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.fdv.br/sisbib/index.php/direitosegarantias/article/view/409>> Acesso em: 10 nov. 2015.

ARAÚJO, Luis Ernani Bonesso de; MARTINÉZ, Mónica Montaña. Análise comparada da integração no Mercosul e na União Européia. **Revista dos Alunos do Programa de Pós-Graduação em Integração Latinoamericana – UFSM**, v. 2, nº 1, 2005. Disponível em: <<https://eulacfoundation.org/en/system/files/An%C3%A1lise%20comparada%20da%20integra%C3%A7%C3%A3o%20no%20Mercosul%20e%20na%20Uni%C3%A3o%20Europ%C3%A9ia.pdf>> Acesso em: 25 jun 2015.

ARDÓN, Norma Verónica. Estudio migratorio de El Salvador. In: INCEDES, Sin Fronteras/IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamerica, México y República Dominicana**. Disponível em: <http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1292/EL_SALVADOR.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

ARGENTINA. **Decreto Nº 2135 de 1983**. Disponível em: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>> Acesso em: 01 Abr. 2015.

ARGENTINA. **Ley Nº 25.871 de 2004**. Ley de Migraciones. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/ley_25871.pdf> Acesso em: 30 maio 2015.

BAUMANN, Renato. Mercosul: origens, ganhos, desencontros e perspectivas. In: BAUMANN, Renato (Org). **Mercosul: avanços e desafios da integração**. Brasília: IPEA/CEPAL, 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1549>> Acesso em: 20 jun 2015.

BHABHA, Homi K. **O local da cultura**. Belo Horizonte: UFMG, 1998.

BOLÍVIA. **Constitución política del Estado de 24 noviembre 2007.** Disponível em: <<http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/Constitucion%CC%81n-Bolivia.pdf>> Acesso em: 12 dez 2015.

BOLÍVIA. **Ley N° 370 de 8 de Mayo de 2013.** Ley de migración. Disponível em: <<http://www.migracion.gob.bo/web/upload/L370.pdf>> Acesso em: 12 dez 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 dez 2014.

BRASIL. **Lei N° 6.815 de 19 de Agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm>. Acesso em: 15 dez 2014.

BRASIL. **Lei N° 9474 de 22 de Julho de 1997.** Define mecanismos para a implementação do estatuto dos refugiados de 1951 e determina outras providências. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>> Acesso em: 20 dez 2015.

BRASIL. **Constituições dos países do Mercosul: 1996-2000** – textos constitucionais Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. **Projeto de Lei N° 5655 de 2009.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=674695&filename=PL+5655/2009> Acesso em: 01 Abr. 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei N° 288 de 2013.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=132518&tp=1>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição N° 25 de 2012.** Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=108236&tp=1>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição N° 347 de 2013.** Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=61CAB1818965D3D0AB9B9327A39FC2AE.proposicoesWeb2?codteor=1175684&filename=PEC+347/2013>. Acesso em: 06 dez. 2014.

CANCLINI, Néstor García. **Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade.** 4 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

CANCLINI, Néstor García. **Latino-americanos à procura de um lugar neste século.** São Paulo: Iluminuras, 2008.

CANDAUI, Vera Maria. Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença. **Revista Brasileira de Educação.** v.13, n. 37, Jan/Abr, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/05.pdf>> Acesso em: 30 dez. 2014.

CARRANZA, José Venancio; CHANG, José. Honduras. In: CEPAL. **Série seminarios y conferencias.** Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_honduras.pdf> Acesso em: 27 dez 2015.

CHILE. **Constitución Política de la República del Chile de 1980.** Disponível em: <<http://www2.pucpr.br/reol/pb/index.php/rrf?dd1=3703&dd99=view&dd98=pb>> Acesso em: 09 maio 2015.

CHILE. **Decreto N° 597 de 1984. Reglamento de Extranjería.** Disponível em: <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=14516&r=1>> Acesso em: 09 maio 2015.

CHOMSKY, Noam. Terrorismo: a arma dos poderosos. **Le Monde Diplomatique Brasil.** 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/acervo.php?id=346>> Acesso em: 30 maio 2015.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. As migrações internacionais no Brasil sob uma perspectiva jurídica: análise da legislação brasileira sobre estrangeiros entre os séculos XIX e XXI. 2015. Cadernos OBMigra. **Revista**

Migrações Internacionais, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/13116>> Acesso em: 26 maio 2015.

CNM. **Política migratória integral para a Costa Rica**. 2013. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/politica/Politica%20Migratoria.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

COLAÇO, Thais Luiza. **O despertar da antropologia jurídica**. In: Elementos de Antropologia Jurídica. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

COLÔMBIA. **Constitución Política de Colombia 1991**. Disponível em: <http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm> Acesso em: 09 maio 2015.

COLÔMBIA. **Ley N° 1465 de 2011**. Disponível em: <http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1465_2011.html> Acesso em: 09 maio 2015.

COSTA RICA. **Ley N° 8764 de 2009**. Ley general de migración y extranjería. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/leyes/Ley%208764%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

CULPI, Ludmila. A evolução da política migratória no Mercosul entre 1991 e 2014. **Conjuntura Global**, v. 4, n°3, 2015. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/conjglobal/article/view/45387>> Acesso em: 22 nov. 2015.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando? In: Daniel Mato (coord), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DNN. Dirección nacional de migraciones. Ministerio del interior y transporte. **O estado e a imigração**. Disponível em: http://www.migraciones.gov.ar/accesibleportugues/?estado_inmigracion>. Acesso em: 30 maio 2015.

ECUADOR. **Constitución de la República de Ecuador de 2008**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf> Acesso em: 22 dez 2015.

ECUADOR. **Ley N° 563 de 12 de Abril de 2005**. Ley de migración. Disponível em: <<http://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2015/09/LEY-DE-MIGRACION-CODIFICACION.pdf>> Acesso em: 23 dez 2015.

ECUADOR. **Política migratória del Ecuador**. 2007. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/49002e312.pdf>> Acesso em: 15 dez 2015.

EL SALVADOR. **Constitución de la República de El Salvador de 1983**. Disponível em: <<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/constitucion-de-la-republica>> Acesso em: 20 jan 2016

EL SALVADOR. **Decreto Legislativo N° 299 del 18 de febrero de 1986**. Ley de extranjería. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/Migrants/El%20Salvador/Ley%20de%20extranjer%C3%ADa.%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%20299,%20del%2018%20de%20febrero%20de%201986,%20publicado%20el%2020%20de%20febrero%20de%201986.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

EL SALVADOR. **Decreto Legislativo N° 2772 del 19 de diciembre de 1958**. Ley de migración. Disponível em: <<https://www.oas.org/dil/Migrants/El%20Salvador/Ley%20de%20migraci%C3%B3n.%20Decreto%20Legislativo%20N%C2%BA%202772,%20del%2019%20de%20diciembre%20de%201958,%20publicado%20el%2023%20de%20diciembre%20de%201958.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

FERNANDES, Duval; RIBEIRO, Juliana Carvalho. Migração laboral no Brasil: problemáticas e perspectivas. 2015. Cadernos OBMigra. **Revista Migrações Internacionais**, v. 1, n. 1, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/12955>> Acesso em: 26 de maio 2015.

FERNANDES, Guilherme Antônio de Almeida Lopes. **Direito à cidadania:** um estudo sobre os imigrantes bolivianos em São Paulo e Buenos Aires e as principais leis migratórias do Brasil e da Argentina. São Paulo, 2013. Disponível em: < <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=W-aiAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA13&dq=voto+na+argentina&ots=DXGDx24iiM&sig=lc4cMX9B-BnaJUc-YJ4DC2R6pI#v=onepage&q=voto%20na%20argentina&f=false>> Acesso em: 01 Abr. 2015.

FERRAJOLI, Luigi. La soberanía en el mundo moderno. In: FERRAJOLI, Luigi. **Derechos y Garantías.** Madrid: Trotta, 2004.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade:** direito ao futuro. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

GAINZA, Patricia P. Políticas migratórias en Uruguay: historia de una ausencia. Seminário 1: espaço sem fronteiras – ESF. O estado das políticas migratórias na América do Sul. **1ª Reunião de Articulação da Coordenação Regional.** 2008. Disponível em: < http://rimd.reduaz.mx/documentos_miembros/842008GainzaESFSaoPaulo.pdf> Acesso em: 2 abr. 2015.

GEERTZ, Clifford. **Nova Luz sobre a Antropologia.** Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

GOMES, Eduardo Biacchi; WINTER, Luís Alexandre Carta. Caminhos para a estabilidade democrática no Mercosul: a questão da Venezuela. **Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 17, n. 1, jan./abr. 2015.** Disponível em: < http://www.esmarn.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/743/643> Acesso em: 2 jun. 2015.

GRACIA, René de; GUILLÉN, Elvia. Panamá. In: CEPAL. **Série seminarios y conferencias.** Disponível em: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_panama.pdf> Acesso em: 27 dez 2015.

GUATEMALA. **Constitución de la República de Guatemala de 1993.** Disponível em: < https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf>. Acesso em: 20 jan 2016.

GUATEMALA. **Decreto N° 95-98 de 26 de novembro de 1998.** Ley de Migración. Disponível em: < <https://www.oas.org/dil/Migrants/Guatemala/Decreto%20N%C2%B02095-98%20Ley%20de%20Migraci%C3%B3n%20de%20Guatemala.pdf>>. Acesso em: 20 jan 2016.

HELD, David. Cidadania e autonomia. **Rev. Perspectivas.** n° 22. São Paulo, 1999. Disponível em: <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2081/1703>> Acesso em: 28 maio 2015.

HONDURAS. **Constitución Política de la República de Honduras de 1982.** Disponível em: < https://www.oas.org/dil/esp/Constitucion_de_Honduras.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

HONDURAS. **Decreto N° 208 de 2003.** Ley de migración y extranjería. Disponível em: < http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0ahUKEwiz_pPQyePLAhUCDJAKHYvBBJMqFggIMAE&url=http%3A%2F%2Ffinm.gob.hn%2F%3Fwpdmac%3Dprocess%26did%3DNT%20LmhvdGxpbms%3D&usg=AFQjCNHIX1-MZxEfIF6CHW6gV3bcGnr4Vw> Acesso em: 20 jan 2016.

LARA, Mayra Odette; MOLINA, Erick Oswaldo Soriano. El Salvador. In: CEPAL. **Série seminarios y conferencias.** Disponível em: < http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_el_salvador.pdf> Acesso em: 27 dez 2015.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura:** um conceito antropológico. 14 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova,** São Paulo, n. 59, p. 75-93, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 maio 2015.

MARTINS, José Renato Vieira; SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. In: MELLO E SOUZA André de; VIANA, André Rego (Org). **Boletim de economia e política internacional.** n.5, Jan-Mar 2011. Brasília: IPEA, 2011.

MÁRQUEZ, Elba Y. Coria. Estudio migratorio de Panamá. In: INCEDES, Sin Fronteras/IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamérica, México y República Dominicana.** Disponível em: <<http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1292/INTRODUCCI%C3%93N.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

MELLO E SOUZA, André de; OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado; GONÇALVES, Samo Sérgio. **Integrando desiguais:** assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. Brasília: IPEA, 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5031:td-1477-integrando-desiguais-assimetrias-estruturais-e-politicas-de-integracao-no-mercosul&catid=271:2010&directory=1> Acesso em: 25 jun 2015.

MOJICA, Beatriz Eugenia Sánchez. El enfoque de derechos em las políticas migratorias: el caso colombiano. In: **Derechos humanos y políticas públicas.** 2014. Disponível em: <https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.275-308.pdf> Acesso em: 22 dez 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NICARAGUA. **Constitución de la República de Nicaragua de 1987.** Disponível em: <<http://www.mem.gob.ni/media/file/MARCO%20LEGAL/LEYES/CONSTITUCION%20POLITICA.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

NICARAGUA. **Ley N° 149 de 4 de junho de 1992.** Ley de nacionalidade. Disponível em: <[http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/\(\\$All\)/6E59DFA7C518534B062570A100577C30?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/($All)/6E59DFA7C518534B062570A100577C30?OpenDocument)> Acesso em: 20 jan 2016.

NICARAGUA. **Ley N° 761 de 6 de julho de 2011.** Ley general de migración y extranjería. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gob.ni/ministerio/leyes/leyespdf/Ley-761-Migracion-y-Extranjeria.pdf>> Acesso em: 20 jan 2016.

OIM. **Perfil migratório de Brasil 2009.** 2010. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=41_42&products_id=632>. Acesso em: 30 maio 2014.

OIM. **Perfil migratório de Bolívia 2011.** 2013. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_de_bolivia.pdf> Acesso em: 20 dez 2015.

OIM. **Perfil migratório de Chile 2011.** 2011. Disponível em: <http://priem.cl/wp-content/uploads/2015/04/Stefoni_Perfil-Migratorio-de-Chile.pdf> Acesso em: 20 dez 2015.

OIM. **Perfil migratório de Colombia 2012.** 2013. Disponível em: <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/pbn/docs/Perfil-Migratorio-de-Colombia-2012.pdf>> Acesso em: 21 dez 2015.

OIM. **Perfil migratório de Ecuador 2011.** 2012. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/perfil_migratorio_del_ecuador2011.pdf> Acesso em: 22 dez 2015.

OIM. **Perfil migratório de Guatemala 2012.** 2013. Disponível em: <http://costarica.iom.int/public/pdf/Perfil_Migratorio_Guatemala_2012.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

OIM. **Perfil migratório de Nicarágua 2012.** 2013. Disponível em: <http://costarica.iom.int/public/pdf/Perfil_Migratorio_Nicaragua_2012.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

OIM. **Perfil migratório de Uruguay 2011.** 2011. Disponível em: <http://publications.iom.int/bookstore/free/perfilmigratorioweb_uruguay.pdf> Acesso em: 30 maio 2015.

OIM. **Suriname migration profile 2014.** 2015. Disponível em: <http://www.migration-eu-lac.eu/documents/keydocs/MP_Surinam/MP_Suriname.pdf> Acesso em: 22 dez 2015.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu de. O perfil geral dos imigrantes no Brasil a partir dos censos demográficos 2000 e 2010. Cadernos OBMigra. **Revista Migrações Internacionais**. v. 1, n. 2, 2015. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/obmigra/article/view/14895>> Acesso em 26 maio 2015.

PADILLA, Beatriz. Racismo contra as mulheres brasileiras em Portugal: algumas reflexões. **VII Congresso Português de Sociologia**. 2012. Disponível em: <http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP0271_ed.pdf> Acesso em: 30 maio 2015.

PANAMÁ. **Constitución de la República de Panama de 2004**. Disponível em: <http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/panama/pan_constpol_04_spaorof > Acesso em: 20 jan 2016.

PANAMÁ. **Decreto Ley N° 3 de 22 de Febrero de 2008**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6077.pdf?view=1>> Acesso em: 20 jan 2016.

PARAGUAI. **Ley N° 978 de 1996**. Ley de migraciones. Disponível em: <http://www.aduana.gov.py/uploads/archivos/LEY%20N_%20978%20Migraciones.pdf> Acesso em: 30 maio 2015.

PARAGUAI. Ministerio del interior. Direccion general de migraciones. **Reseña histórica**. Disponível em: <<http://www.migraciones.gov.py/web/guest/resena-historica>> Acesso em: 30 maio 2015.

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. Interculturalismo e reconhecimento da diferença: reconstruindo os direitos humanos no itinerário dos apátridas e refugiados. **Universitas: relações internacionais**, v.10, n.1, 2012. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/1605>> Acesso em: 25 maio 2015.

PERU. **Constitución Política del Peru**. Disponível em: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Constitu/Cons1993.pdf>> Acesso em: 15 maio 2015.

PERU. **Decreto Legislativo 703 de 1991**. Ley de Extranjería. Disponível em: <https://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_10.pdf> Acesso em: 15 maio 2015.

PERU. **Decreto Legislativo N° 1236 de 2015**. Disponível em: <<https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/DL1236.pdf>> Acesso em: 19 dez 2015.

PERU. **Ley N° 26.574 de 1996. Ley de Nacionalidad**. Disponível em: <http://www.mintra.gob.pe/migrante/pdf/ley_nacionalidad.pdf> Acesso em: 15 maio 2015.

PERU. **Ley N° 26864 de 1997**. Ley de Elecciones Municipales. Disponível em: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Normativas%20y%20Resoluciones%20-%20Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202006/res_1155-06.pdf> Acesso em: 22 dez 2015.

PNUD. **Atlas do desenvolvimento do Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/idhmdo-brasil.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2014.

RAMAZINI JÚNIOR, Haroldo; VIGEVANI, Tullo. Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: uma análise considerando a posição do Brasil. **Observatório Social de América Latina**. nº 27. Buenos Aires: CLACSO, 2010. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal27/06Vigevani.pdf>> Acesso em: 20 jun. 2015.

RAMOS, César Augusto. Hannah Arendt e os elementos constitutivos de um conceito não liberal de cidadania. **Rev. Filos.** Aurora, Curitiba, v. 22, n. 30, jan. /jun. 2010.

REDIN, Giuliana. **Direito de imigrar: direitos humanos e espaço público**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2013.

REDIN, Giuliana; MEZAROBBA, Orides. Proteção jurídica do imigrante intrarregional no sistema jurídico brasileiro: a restrição “legalizada” de acesso ao espaço público. **Prisma jurídico**, v.11, nº 2, jul-dic 2012. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/pdf/934/93426910009.pdf>> Acesso: 10 dez 2015.

REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. **Nota técnica:** nova lei de migrações – PL2516/2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-2516-15-institui-a-lei-de-migracao/documentos/outros-documentos/nota-tecnica-migraidh>> Acesso em: 20 jan 2016.

RODRIGUES, Francilene. Migração transfronteiriça na Venezuela. **Estud. av.**, São Paulo, v. 20, n. 57, Aug. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142006000200015&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Jun 2015.

SANTORO, Emilio. Estereótipos, preconceitos e políticas migratórias. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito**. 6 (1): 15: 30, janeiro-junho 2014. Disponível em: <<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/rechtd.2014.61.02>> Acesso em: 30 maio 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Reconhecer para libertar:** os caminhos do cosmopolitismo cultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: EdUSP, 2007.

SANTOS, Milton. **O espaço da cidadania e outras reflexões**. Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2011.

SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura (Org). **Território:** globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1998.

SÁNCHEZ, Ernesto Eduardo García; RODAS, Héctor Josué Valdéz. Guatemala. In: CEPAL. **Série seminários y conferencias**. Disponível em: < http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_guatemala.pdf > Acesso em: 27 dez 2015.

SCARIOT, Eléia. Estereótipos da migração produzidos pelo discurso da mídia impressa nacional. **Universitas: Relações Internacionais**. v. 3, n. 2, 2005. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/relacoesinternacionais/article/view/280>> Acesso em: 30 maio 2015.

SEYFERTH, Giralda. Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. **Anais 26ª Reunião Brasileira de Antropologia**. 2008. Disponível em: <http://www.abant.org.br/conteudo/ANAIS/CD_Virtual_26_RBA/mesas_redondas/trabalhos/MR%2012/giralda%20seyferth.pdf> Acesso em: 10 maio 2015.

SOUCHAUD, Sylvain. A visão do Paraguai no Brasil. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 131-153, June 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acessos em: 14 jun 2015.

SUAZO, Martha Lorena. Estudio migratorio de Honduras. In: INCEDES, Sin Fronteras/IAP. **Estudio comparativo de la legislación y políticas migratorias en Centroamerica, México y República Dominicana**. Disponível em: < http://observatoriocolef.org/_admin/documentos/HONDURAS.pdf> Acesso em: 20 jan 2016.

TALBERT, Elizabeth. Belice. In: CEPAL. **Série seminários y conferencias**. Disponível em: < http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/11699/lc11764_belice.pdf> Acesso em: 27 dez 2015.

TOURAINÉ, Alain. **Pensar outramente:** o discurso interpretativo dominante. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TUBINO, Fidel. Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico. **Red Internacional de estudios interculturales**. Disponível em: < <http://red.pucp.edu.pe/ridei/libros/del-interculturalismo-funcional-al-interculturalismo-critico/>> Acesso em: 19 dez 2015.

URUGUAI. **Ley N° 18.250 de 2008.** Ley Migraciones. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/Ley_Migraciones_Uruguay.pdf> Acesso em: 30 maio 2015.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999.** Disponível em: <http://www.mp.gob.ve/LEYES/constitucion/constitucion1.html>> Acesso em: 1 jun 2015.

VENEZUELA. **Ley N° 37. 944 de 2004.** Ley de Extranjería y Migración. Disponível em: <http://www.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/4f8bdabd7fa8aaf0533984cc7fc08addee07c6bb_1293024707.pdf> Acesso em: 1 jun 2015.