



Mariana Nardy Abbud Pereira

**A imigração como fator de transformação das perspectivas
de participação cidadã na Argentina e no Brasil**

O desafio da inclusão dos estrangeiros residentes no
sistema democrático

Dissertação

Dissertação apresentada como requisitos parcial para a obtenção do grau de Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pelo Programa de Pós-Graduação em Direito, do Departamento de Direito da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Florian Fabian Hoffmann

Rio de Janeiro
Abril de 2022



Mariana Nardy Abbud Pereira

**A imigração como fator de transformação das perspectivas
de participação cidadã na Argentina e no Brasil**

O desafio da inclusão dos estrangeiros residentes no
sistema democrático

Dissertação

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção de grau de Mestre em Direito pelo Programa
de Pós-Graduação em Direito do Departamento de
Direito da PUC-Rio.

Prof. Florian Fabian Hoffmann

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

Profa. Adriana Vidal de Oliveira

Departamento de Direito – PUC-Rio

Profa. Vânia Siciliano Aieta

UERJ

Rio de Janeiro, 07 de abril de 2022

Todos os direitos reservados. A reprodução total ou parcial do trabalho é proibida sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

Mariana Nardy Abbud Pereira

Graduada em Direito pelas Faculdades Integradas Vianna Júnior.
Advogada atuante na área trabalhista. Cursando pós-graduação stricto sensu pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio.

Ficha Catalográfica

Pereira, Mariana Nardy Abbud

A imigração como fator de transformação das perspectivas de participação cidadã na Argentina e no Brasil : o desafio da inclusão dos estrangeiros residentes no sistema democrático / Mariana Nardy Abbud Pereira ; orientador: Florian Fabian Hoffmann. – 2022.

249 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, 2022.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Imigração. 3. Sufrágio. 4. Pós-nacionalismo. 5. Argentina. 6. Brasil. I. Hoffmann, Florian Fabian. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

Para o meu avô, Dimas Abbud, pelo orgulho e inspiração.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Ao meu orientador, Professor Florian F. Hoffmann, pela confiança e sabedoria transmitidas.

À PUC-Rio e à Faculdade Doctum – JF, em especial ao coordenador do Programa MINTER-JF, Prof. Deo Campos Dutra, pelo suporte acadêmico, pela eficiência no atendimento e principalmente pelo acolhimento e estímulo a todos os discentes.

A todos os professores do Departamento de Direito, com os quais tive a honra de conviver, aprender e me inspirar.

Aos meus colegas da PUC-Rio, pelo auxílio mútuo e cordialidade sempre presentes.

À minha família, em especial aos meus pais, Luciana e Leonardo, minhas avós, Angelina e Maria Aparecida, minhas tias, Cláudia Teresa e Noêmia, por não medirem esforços em prol da minha educação.

Ao meu bom amigo Acrízio Romagnoli, por me motivar a iniciar o curso e sempre enxergar potencial em mim.

Resumo

Pereira, Mariana Nardy Abbud; Hoffmann, Florian Fabian . **A imigração como fator de transformação das perspectivas de participação cidadã na Argentina e no Brasil: O desafio da inclusão dos estrangeiros residentes no sistema democrático.** Juiz de Fora. 2022. 249p. Dissertação – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Nesta breve análise, utilizar-se-á de um viés analítico e descritivo de pesquisa para refletir sobre o exercício do sufrágio ativo, a concessão do direito de voto, enquanto dimensão da cidadania, essencial para a consolidação dos direitos fundamentais dos estrangeiros residentes, especificamente nos casos dos ordenamentos do Brasil e da Argentina e, ainda, quais seriam as reais possibilidades de que tal concessão contribuísse para a incorporação ampla desse segmento social na vida política dessas comunidades em âmbito nacional, estadual e local. Para tal, dispõe-se a averiguar as condições fáticas e jurídicas que permeiam os diferentes níveis de restrição ao direito de voto para estrangeiros residentes e não-naturalizados, nos territórios da Argentina e do Brasil, fere per si a consolidação dos direitos humanos nesses ordenamentos e se ainda, consequentemente, isso impediria o exercício pleno dos demais direitos fundamentais desses indivíduos. Na busca por tais informações, serão estudados os argumentos de viés teórico no que diz respeito às possibilidades de contemplar os estrangeiros não-naturalizados, com a participação cidadã na sociedade através do direito de voto, a partir de uma revisão de literatura acerca da teoria da cidadania pós-nacional, preocupando-se em explicar como a expansão da participação política beneficia os imigrantes, bem como a comunidade receptora, através da consolidação dos direitos humanos. A dissertação utilizará o método dedutivo, através de pesquisa descritiva da bibliografia e análise de dados serão os principais instrumentos de investigação, objetivando compreender o significado dos aspectos inerentes à cidadania, à participação política e à soberania nacional.

Palavras-chave

Imigração; Sufrágio; Pós-Nacionalismo; Argentina; Brasil; Cidadania; Nacionalidade; Jus Domicile.

Abstract

Pereira, Mariana Nardy Abbud; Hoffmann, Florian Fabian(advisor). **Immigration as a transforming factor in the perspectives of citizen participation in Argentina and Brazil: The challenge of including foreign residents in the democratic system.** Juiz de Fora. 2020. 249 p. Dissertation – Law Department, Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

In this brief analysis, an analytical and descriptive research bias will be used to reflect on the exercise of active suffrage, the granting of the right to vote, as a dimension of citizenship, essential for the consolidation of the fundamental rights of resident foreigners, specifically in the cases of the Brazilian and Argentine legal systems, and what would be the real possibilities for such a concession to contribute to the broad incorporation of this social segment into the political life of these communities at the national, state and local levels. To this end, it intends to investigate the factual and legal conditions that permeate the different levels of restriction on the right to vote for resident and non-naturalized foreigners in the territories of Argentina and Brazil, which in itself undermines the consolidation of human rights in these legal systems. and whether, consequently, this would prevent the full exercise of the other fundamental rights of these individuals. In the search for such information, the theoretical bias arguments will be studied concerning the possibilities of contemplating non-naturalized foreigners, with citizen participation in society through the right to vote, from a literature review on the theory of post-national citizenship, concerned with explaining how the expansion of political participation benefits immigrants, as well as the host community, through the consolidation of human rights. The dissertation will use the deductive method, through descriptive research of the bibliography and data analysis will be the main instruments of investigation, aiming to understand the meaning of the inherent aspects of citizenship, political participation, and national sovereignty.

Keywords

Immigration; Suffrage; Post-Nationalism; Argentina; Brazil; Citizenship; Nationality; Jus Domicile.

Sumário

1. Introdução	9
2. Pertencer à nacionalidade e exercer a cidadania: suas dimensões humanitárias e estratégicas.....	22
2.1. Conceituando a nacionalidade e a cidadania	22
2.2. Interpenetrações terminológicas na formação dos Estados nacionais	25
2.3. A diferenciação imunizante entre o nacional e o outro	29
2.4. Novos horizontes contemporâneos para a cidadania.....	39
3. A participação cidadã para imigrantes na Argentina e no Brasil: uma perspectiva comparada	52
3.1. Colher, colonizar e civilizar: a nova figura do imigrante nos estados independentes.....	52
3.2. Primeiras experiências federalistas e a política do branqueamento..	77
3.3. A queda do sistema escravagista e as leis migratórias baseadas na etnia	92
3.4. O governo militar argentino, as leis imigratórias excludentes do Brasil e os Direitos Humanos	99
3.5. Primeiros questionamentos pela participação eleitoral dos imigrantes na argentina e o governo militar brasileiro	109
3.6. O retorno à democracia: adaptações em matéria eleitoral e política internacional.....	122
3.7. Projetos contemporâneos argentino e brasileiro para a expansão do direito eleitoral aos imigrantes.....	138
4. Limites integradores da soberania nacionalista.....	165
4.1. Modelos de integração transnacional alcançados e desafios remanescentes.....	167
4.2. A percepção popular sobre integração.....	170

4.3. A realidade sul-americana e o referencial de integração europeia..	174
4.4. Integração transnacional e soberania nacionalista.....	178
4.5. Ideologias legitimadoras de uma exclusão insustentável	185
4.6. A lição dos organismos transnacionais para uma política pós-nacional	194
5. Inovação e permeabilidade normativa através do <i>jus domicile</i>	197
6. Conclusão	218
7. Referências	232

1. Introdução

Em 2021, num gesto incoerente com a política internacional exigida frente à crise sanitária mundial, o governo brasileiro se recusou, injustificadamente, a participar de uma declaração conjunta a noventa e cinco outros países, dentre os quais os EUA, a Colômbia, a Alemanha, o Haiti e o Canadá, através da ONU, para assumir o compromisso de apoiar imigrantes, no contexto da Covid-19¹.

Neste documento, os governos defendem que a saúde dos migrantes deva fazer parte das estratégias de saúde pública em todos os países, conforme os padrões dos direitos humanos. O documento ainda cita o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, rejeitada pelo Brasil, que ao revés, insiste que o tema deva ser uma prerrogativa soberana dos governos.

No ano de 2020, o embaixador da Venezuela na ONU publicou uma carta direcionada ao secretário-geral da entidade, condenando o presidente brasileiro por “negligência criminosa” no combate ao coronavírus. Segundo ele, o Brasil “se tornou o pior inimigo dos esforços para sairmos vitoriosos da pandemia na América Latina”. A carta alerta especialmente para os riscos de contaminação de venezuelanos na fronteira².

O Brasil tinha cerca de 43 mil pessoas reconhecidas como refugiadas em 2020, conforme informou o Conare. Contudo, o número de pedidos de refúgio aprovados deverá demorar a aumentar devido à pandemia e ao fechamento das fronteiras terrestres, quando a Polícia Federal não os recebe mais, salvo em casos excepcionais e transitórios. Isso não significa que a demanda tenha diminuído, de fato, os imigrantes continuam a ultrapassar as fronteiras, à mercê da desproteção, algo que vem se intensificando desde a “grande onda migratória”, que se iniciou na Europa em 2015, seguida daquela que foi consequente à crise econômica na Venezuela, no ano seguinte³.

Em agosto de 2016, por exemplo, nove imigrantes foram resgatadas pela polícia em uma casa de prostituição no Caimbé, onde estavam sendo escravizadas. Em 2017, Maria, imigrante em situação de vulnerabilidade no Brasil, cruzou a fronteira até Roraima

¹ In: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/03/09/brasil-nao-adere-a-ato-de-95-paises-de-apoio-aos-imigrantes-na-pandemia.htm>

² In: <https://veja.abril.com.br/mundo/covid-19-venezuela-denuncia-bolsonaro-a-onu-por-negligencia-criminosa/>

³ In: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/06/09/numero-de-refugiados-no-brasil-aumenta-mais-de-7-vezes-no-semester-maioria-e-de-venezuelanos.ghtml>

andando. Um ano depois, também recorreu à prostituição para obter o mínimo de recursos para sobreviver, mas perdeu parte dos movimentos inferiores após ser atacada a facadas por um homem nesse contexto. Yeremi e Karen se encontram na mesma situação, a primeira assistiu as amigas abortarem por falta de comida, a segunda viu o primogênito da prima vir ao mundo já sem vida e recém-nascidos dos demais refugiados beberem água de arroz para sobreviver. A Casa da Mulher Brasileira em Roraima, que deveria oferecer apoio a elas, estava fechada há um ano por falta de móveis⁴.

Em maio daquele mesmo ano, no dia 02, pôde-se ouvir gritos contra a “islamização” e discursos de intolerância religiosa em um ato contra o Estatuto da Migração, na Avenida Paulista, considerado criminoso pelo Ministério da Justiça. O protesto pedia o veto da Lei aprovada no Senado e, apesar de a livre manifestação ser um direito garantido pela Constituição Brasileira (art.5º, inciso IV), o secretário-adjunto da Secretaria de Direitos Humanos entendeu que “o limite da liberdade de expressão é a dignidade humana”. Em vídeos do protesto publicados em redes sociais pelo Movimento Direita São Paulo, que organizou o ato, a nova lei foi chamada de “estatuto do terrorista”. “Essa lei veio para colocar os islâmicos contra os cristãos. Para destruir as famílias. Para pegar crianças de 9 anos de idade e fazê-las se casar com homens de 50 anos. Nós estamos falando de uma aberração cultural, de algo que não pode ser conivente com a nossa cultura”, disse um militante ao microfone, à frente da marcha⁵.

Pamella, integrante do movimento, disse que as autoridades queriam coibir o direito da livre manifestação, e negou que o ato tivesse incorrido em crime: “[...] Tanto que no nosso grupo tinha uma síria com famílias de refugiados, participando da nossa manifestação contra a lei”. Douglas, outro integrante, afirmou que a manifestação não era ilegal: “Nosso posicionamento é contra a ‘Lei de Migração’, porque acreditamos que ela é uma ameaça à Soberania Nacional [...]”⁶.

Tais discursos surpreenderam os especialistas à época. Conforme o secretário adjunto de Direitos Humanos do município: “Essa manifestação, motivada pelo ódio ao estrangeiro, é algo nas dimensões do que se conhece na Europa, embrionário, mas preocupante”. De maneira semelhante posicionou-se o coordenador da Comissão de

⁴ In: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/a-saga-das-mulheres-venezuelanas-refugiadas-no-brasil>

⁵ In: <https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/ato-anti-imigracao-na-paulista-foi-contr-a-lei-dizem-especialistas.ghtml>

⁶ Ibidem.

Direitos Humanos da OAB-SP: “Estão importando um problema para o Brasil que nunca existiu, traduzido como islamofobia. [...] Todos convivem bem, japoneses, judeus, árabes, nossos problemas nunca se traduziram nessa arena”⁷.

Após 2016, intensificaram-se os atos de xenofobia e exploração de mão de obra vulnerável dos imigrantes no Brasil, sobretudo nos estados fronteiriços, por onde adentram, bem como nos grandes centros urbanos, para os quais se deslocam em busca de oportunidades de trabalho. Em fevereiro de 2016 a Defensoria Pública da União denunciou à Justiça do Trabalho um caso em que 30 imigrantes que foram encontrados em um canteiro de obras trabalhando em condição análoga à escravidão. A partir da constatação foi descoberto que o mesmo empreiteiro vinha oferecendo imigrantes para trabalhar em condições semelhantes no ramo de construção civil no interior de São Paulo⁸.

Conforme relatado pelo jornal “*The Intercept*”, em julho de 2019, dois venezuelanos tiveram os crânios esfacelados a pauladas enquanto dormiam nas ruas de Boa Vista, município de Roraima, por não terem conseguido senha para dormir em uma das barracas do campo de refugiados. Em março de 2018, um grupo contrário aos migrantes invadiu um prédio abandonado que havia sido ocupado em Mucajaí, expulsando e queimando os pertences das famílias⁹.

A reação contra os imigrantes refletiu-se nas atitudes das autoridades. O governador de Roraima prometeu naquele ano a instalação de barreiras na fronteira e recorreu ao STF para tentar impedir a entrada de refugiados. Grupos como o autodenominado “Patriotas de Roraima”, fazem constantes apologias à xenofobia e já organizam protestos contra os refugiados¹⁰.

Em 2018, uma grande quantidade de imigrantes, também em situação de refúgio, fora recebida pela Prefeitura de São Paulo e encaminhada ao CTA, na zona leste. No entanto, trata-se de uma área que registrou 20,2% de desemprego no ano anterior, a maior taxa na capital paulistana naquele ano¹¹.

⁷ Ibidem.

⁸ In: <https://theintercept.com/2019/11/28/violencia-xenofobia-venezuelanos-roraima/>

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ In: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/04/13/venezuelanos-sao-mateus.htm>

O secretário Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo afirmou que a escolha ocorreu devido à baixa utilização do centro de acolhimento. Disse ainda que: “[...] nós priorizamos as regiões centrais geralmente para a população em situação de rua porque é onde eles preferem, justamente para não prejudicar os paulistanos”¹².

A Argentina é outro país latino-americano onde a situação de fragilidade dos refugiados e imigrantes em geral é muito semelhante. De acordo com o movimento *Barrios de Pie*, em *Buenos Aires*, os casos de deportações haviam aumentado no Governo de Mauricio Macri, justificadas superficialmente pela questão da segurança nacional. Em 2017, após as mudanças na política dos EUA em relação aos estrangeiros, efetivadas por Donald Trump, o presidente argentino assinou o Decreto 70/2017, facilitando a deportação de imigrantes que já estivessem estabelecidos no país, além de frear a entrada de novos que tenham antecedentes criminais. A nova regra possibilitou que, se processados, estrangeiros já estabelecidos sejam deportados, mesmo se ainda não houver uma condenação definitiva¹³.

Foi o caso de Juan, imigrante do Paraguai, que em 2019 teve que deixar o país depois de 30 anos morando com sua família em Buenos Aires. Segundo ele, o motivo alegado foi uma acusação feita há 6 anos e que já havia sido considerada denúncia falsa. A irmã de Juan reforçou a injustiça no processo, afirmando que não houve tempo hábil para defesa: “Ele recebeu a notificação para comparecer ao departamento de imigração, aí pensou que fosse algum problema com seus documentos. [...] em menos de um dia o enviaram em um avião de volta para o Paraguai”¹⁴.

Além do decreto, houve incremento de medidas de controle nas fronteiras. O presidente já chegou a declarar que “os recém-chegados de países mais pobres da América Latina trazem o crime”. Um mês depois da vigência do decreto, os efeitos mais visíveis foram, além do medo, o aumento dos casos de discriminação e xenofobia. Segundo dados do Inadi, as denúncias por preconceito contra estrangeiros haviam aumentado 30% em 2015¹⁵.

¹² Ibidem.

¹³ In: <https://jornalismosemfronteiras.com.br/o-drama-dos-imigrantes-em-buenos-aires/>

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ In: <https://apublica.org/2017/03/argentina-a-onda-anti-imigracao-chega-a-america-latina/>

Na Argentina, a maior parte das favelas é habitada por imigrantes. “Com a crise, não conseguem trabalho, nem ao menos alimentar sua própria família. Se tornou um lugar de extrema pobreza. [...]”, explicou a coordenadora. A organização apontou ainda que os dados sobre deportação não estavam sendo disponibilizados pela DNI, do Ministério das Relações Exteriores, o que também foi um motivo de protesto dos imigrantes, que reclamaram da falta de informação e aviso prévio sobre os casos, para que pudessem se defender a tempo¹⁶.

A maior parte dos imigrantes de Buenos Aires reside no *Once*, bairro portenho historicamente ocupado por esse segmento – primeiro por judeus, desde o século XIX, e atualmente por latinos e africanos. Os números do programa de acesso à Justiça do Ministério Público Federal mostraram que, em 2016, as consultas sobre a permanência no país aumentaram em 100%. O comandante do programa de acesso do Ministério Público disse ser evidente que a política de Macri havia sido direcionada às comunidades de imigrantes hipossuficientes. Sua principal crítica estava no fim da presunção de inocência, que levava à expulsão sem condenação prévia¹⁷.

No dia 03 de junho de 2019, centenas de imigrantes foram às ruas e se concentraram em frente ao Prédio da Imigração, onde protestaram sua situação precária e as políticas excludentes. Com bandeiras como “*Migrar no es delito*” e “*basta de separar as familias*”, demonstraram revolta às medidas de deportação¹⁸.

O decreto de Macri veio a ser derogado somente em março de 2021, já sob o governo de Alberto Fernández, o qual alegou que este havia modificado “aspectos substanciais” da *Ley de Migraciones* que resultavam irreconciliáveis com a Constituição Nacional e com o sistema de proteção dos direitos humanos, entre os quais a violação ao devido processo, o direito de contar com assistência e defesa legal, a restrição a um controle amplo e suficiente do poder judicial sobre os atos da autoridade administrativa, a amplitude com a qual se prevê a retenção preventiva desta e do migrante sem definir as causas que a isso habilitam e a restrição aos direitos de reunificação familiar e dispensa por razões humanitárias¹⁹.

¹⁶ In: <https://jornalismosemfronteiras.com.br/o-drama-dos-imigrantes-em-buenos-aires/>

¹⁷ In: <https://apublica.org/2017/03/argentina-a-onda-anti-imigracao-chega-a-america-latina/>

¹⁸ In: <https://jornalismosemfronteiras.com.br/o-drama-dos-imigrantes-em-buenos-aires/>

¹⁹ In: <https://www.diariodemocracia.com/nacionales/237342-gobierno-alberto-fernandez-derogo-decreto-macri-qu/>

Somado à esta questão, também se verificam especialmente preocupantes as consequências do isolamento social para os imigrantes na Argentina desde a pandemia de Corona vírus. Quase 60% desse segmento deixou de receber renda desde o início da quarentena, segundo levantamento realizado na Província de Buenos Aires e Córdoba, pelo espaço “Agenda Migrante 2020”. Segundo o relatório, trata-se de uma situação preocupante ao ponto de que “a maioria dos migrantes que responderam estabeleceram como sua maior preocupação ter problemas financeiros (75%) e apenas adoecer com Corona vírus em segundo lugar (50%)”²⁰.

O tratamento despendido aos estrangeiros é marcante em locais como o assentamento *Lamadrid*, conjunto de barracos localizado no bairro *La Boca*, de Buenos Aires. Em 1970, quando uma rodovia começou a ser construída próxima a este local, centenas de famílias de imigrantes foram removidas da mesma área. Em 2016, em função de novas obras, outras 180 também foram removidas²¹.

Em prol de defender seu direito à moradia naquela época, os habitantes constituíram uma organização de moradores, a maioria imigrantes latino-americanos, a qual obteve resultados positivos. As remoções, segundo acordo firmado com o governo, ocorreram sob a condição de que todas as famílias fossem para novas casas no mesmo bairro. Vários outros grupos organizaram manifestações por Buenos Aires contra o decreto. Há dentre estes os que defendam a ampliação do sufrágio para os imigrantes terem a chance de votar também para presidente como uma forma de melhorar sua posição perante o restante da sociedade²².

Os imigrantes residentes e não-naturalizados no Brasil já haviam se organizado com um intento semelhante antes da intensificação dos movimentos migratórios, em 2014. A Campanha “Aqui Vivo, Aqui Voto” foi precedida de coleta de assinaturas e distribuição de panfletos explicativos para a população em geral, no Centro da Cidade de São Paulo, durante todo o dia 30 de março. Diversos imigrantes e lideranças compareceram à tenda do Fórum onde ocorria a votação para o Conselho Participativo,

²⁰ In: <https://chequeado.com/el-explicador/cual-es-la-situacion-de-los-migrantes-en-la-argentina-durante-la-cuarentena/>

²¹ In: <https://apublica.org/2017/03/argentina-a-onda-anti-imigracao-chega-a-america-latina/>

²² Ibidem.

órgão formado por membros eleitos da sociedade civil, com a função de levar demandas locais às subprefeituras²³.

O jovem imigrante equatoriano Atawallpa, presente no ato, relacionou a formação política com o protagonismo da juventude: “Na América Latina estamos vivendo um *cambio*²⁴ de época. A juventude é protagonista destes *cambios*. Cada mudança que nós conquistamos é pela participação política popular. Nós, como jovens, temos a responsabilidade de fazer as coisas certas, não só para as gerações futuras, mas também pelo presente”.

Para o professor universitário Ailton Santos, membro do Fórum Social pelos Direitos Humanos e Integração dos Migrantes no Brasil, “este foi um dia histórico, pois demonstrou a enorme vontade dos imigrantes de participar ativamente dos rumos políticos da cidade e também [...] de ir para a rua dialogar com a população e expor sua principal reivindicação, que é o direito ao voto”²⁵. O grupo defendia a aprovação da PEC 347, apresentada em 2013 na Câmara Federal, a qual previa a possibilidade de os imigrantes votarem e serem votados nas eleições brasileiras.

Desde 2016 a mesma comunidade imigrante residente da cidade paulista foi contemplada com um Conselho Participativo Municipal de Imigrantes, órgão que representa autonomamente os moradores perante o Município. Conforme a experiência positiva ocorrida entre os anos de 2014 e 2016, mediante a eleição de um membro estrangeiro para compor os Conselhos já existentes. O Conselheiro Extraordinário do Butantã eleito em 2014, Werner Regenthal, em entrevista, declarou que “Eu me candidatei pensando em representar comunidade de estrangeiros só em segundo, terceiro plano; porque eu achei que era meu direito, minha chance, uma abertura para me candidatar a um cargo político que me foi negado há trinta anos que estou aqui [...]”²⁶.

Na mesma oportunidade, o intuito participativo também foi expresso através do Conselheiro Extraordinário Imigrante Luís Vasques: “Nós estamos lutando aqui em São Paulo, os imigrantes, por uma comunidade mais justa, com pleno exercício da cidadania,

²³ In: <http://cdhic.cut.org.br/noticias/forum-lanca-a-campanha-aqui-vivo-aqui-voto-pelos-direitos-politicos-dos-imigrant-8350/>

²⁴ Mudança (tradução minha).

²⁵ Ibidem.

²⁶ In: <http://museudaimigracao.org.br/blog/conhecendo-o-acervo/coleccionando-historias-orais-conselheiros-extraordinarios-imigrantes-nos-conselhos-participativos-municipais>

com todos os direitos. [...] Igualdade na questão do voto, igualdade para sobreviver, para fazer nossas empresas, gerar nossos empregos [...]”²⁷.

Logo, a motivação do presente trabalho surgiu de reivindicações como a dos imigrantes que compõem as organizações de moradores argentinas e dos que participaram da campanha “Aqui vivo, aqui voto” no Brasil, bem como sua incipiente participação eleitoral, ainda que muito mais simbólica, nos Conselhos Participativos, verificando-se que, em ambos os países considerados, não é permitido aos estrangeiros residentes o direito ao voto em sua totalidade, aspecto que consideraram relevante em sua situação de marginalização sob a tutela dos respectivos governos e que se manifesta nos mais diversos aspectos. Na Argentina há ampla discricionariedade legislativa para as províncias, de forma que todas permitem algum nível de participação eleitoral para os imigrantes não-naturalizados, variando entre os níveis locais e estaduais, contudo, estes seguem sem a possibilidade de eleger um candidato à presidência do país, eis que tal demandaria a modificação do *Código Electoral Nacional* (*Ley* nº 19.945/1983) e da Constituição Nacional. O Brasil, por sua vez, possui competência legislativa eleitoral restrita à esfera federal (art.22, inciso I da CRFB), além da proibição constitucional expressa do art.14, §2º, ao alistamento de estrangeiros como eleitores, o que demandaria emenda constitucional para que a situação viesse a se modificar.

Para compreender a visão institucional de ambos os regimes legais aqui considerados, optou-se pela pesquisa documental em duas bases de dados. A primeira, o aspecto legal, levará em conta as leis de ambos os países, Argentina e Brasil, especificamente no que diz respeito ao tratamento despendido aos imigrantes residentes e não-naturalizados e sua capacidade de exercer a cidadania nesses territórios, sobretudo o direito de voto, nas dimensões constitucionais e infraconstitucionais. A este respeito, ressaltasse que não serão consideradas as leis e regulamentos sobre a situação dos imigrantes em cada província argentina, dada a amplitude de competência legislativa que cada uma tem sobre o sufrágio, que ultrapassam os limites de abrangência, próprios da natureza deste trabalho. Optou-se, assim, por dar enfoque à província de Buenos Aires, tendo sido a primeira a conceder o direito de voto aos imigrantes (1995), em um dos aspectos mais amplos, além de possuir contingente significativo desse segmento em sua população. No caso brasileiro, considerando que a legislação pertinente ao estudo do

²⁷ Ibidem.

direito de voto se limita ao âmbito federal, não será necessário eleger um estado-membro específico para este fim. Contudo, optou-se por dar enfoque a municípios como a capital do estado de São Paulo e Boa Vista, em Roraima, por serem regiões de fluxo intenso de imigrantes, possuindo políticas mais direcionadas a esse segmento. Tais fontes normativas encontram-se disponíveis em sites oficiais dos respectivos governos como: www.planalto.gov.br e www.argentina.gob.ar.

Considerando o alinhamento específico deste trabalho com a seara do Direito, verificou-se necessário abordar também a trajetória dos ordenamentos em questão, no que diz respeito a sua evolução na tratativa da questão da imigração, bem como a construção de seu sistema democrático no aspecto específico do direito de voto.

Portanto, o presente trabalho pretende expor um acervo epistemológico e metodológico que considera a dimensão cidadã do direito de voto como atributo fundamental no acervo de direitos básicos dos indivíduos para reivindicar e assegurar os demais, internacionalmente reconhecidos como essenciais à conservação da integridade e dignidade de suas vidas.

Como aporte teórico optou-se por utilizar o paradigma imunitário de Esposito, os perigos e distinções do isolamento e da solidão, apontados por Arendt, a teoria da não-violência-agressiva de Butler, num contexto onde todas as vidas seriam igualmente “lamentáveis”, bem como o fenômeno do encontro, em Bauman.

Ao propor o fenômeno da imigração para analisar o Direito, sem desconsiderar outros fatores da subjetividade humana que interseccionam esse aspecto, é possível produzir uma crítica epistemológica que ultrapasse as barreiras das práticas tradicionais de pontos de vista neutros histórica e ideologicamente.

O segundo capítulo procurou compreender os motivos pelos quais aqueles que imigram com a intenção de se instalarem definitivamente em algum dos dois países considerados, mesmo que notoriamente componham parte da população, enfrentam dificuldades de representação e de seus interesses e são relegados à desproteção frente as políticas dos próprios governos nos quais habitam, ilustrando uma via contrária ao que se intenta justamente através de representação democrática.

A partir das incongruências identificadas, suscitou-se uma série de questionamentos acerca da necessidade de ocorrer uma aglutinação do conceito de

cidadania pelo de nacionalidade, na medida em que este segundo atualmente se constitui em critério não ignorável para adquirir o direito de voto sesses territórios, sendo uma via tradicionalmente escolhida para perpetuar a soberania, ainda que às custas da maximização do potencial democrático na sociedade.

Identificou-se o conceito dual de “cidadania”, enquanto formado pelos direitos que conferem a maior parcela de poderes civis a um indivíduo, o qual é capaz de se reconhecer em seus semelhantes e, simultaneamente, ferramenta de administração do Estado. Associando-o à nacionalidade, cria-se uma ideia de autonomia hereditária onde os diferentes são o inimigo que o Estado precisa combater.

Nessa lógica, os indivíduos ditos “lamentáveis”, creem conceder o monopólio da violência ao Estado através de sua pretensa autonomia, quando na verdade a sua integridade individual reside na ameaça constantemente fomentada pela disputa intrínseca ao modelo econômico da sociedade, sendo que aqueles que não participam da ficção contratual, tem suas vidas e necessidades relegadas à insignificância.

Dadas as suas consequências segregantes, percebeu-se a necessidade de reestruturar o conceito de cidadania, na tentativa de aprimorar a consolidação dos direitos fundamentais para os estrangeiros residentes, de modo a buscar diminuir a especificidade dos critérios condicionantes de exercício do direito de voto, para expandir sua capacidade de inclusão. Algo que pode ser obtido, uma vez que cesse de pautar esse conceito em critérios étnicos, para que todas as nacionalidades sejam contempladas, dado que a intenção do sistema democrático não comporta ser coletivista e simultaneamente excluir aqueles que não estão imbuídos do sentimento nacionalista, senão incluí-los no todo de cidadãos.

Para tal é preciso superar certas incongruências como o conceito atual e incompleto de “*denizens*”²⁸, que alguns imigrantes carregam. Para as alterações passem a ser significativas é necessário que os ordenamentos vislumbrem o que está além dos conceitos clássicos de Estado-nação. A cidadania “pós nacional”.

Tal perspectiva necessita da consciência em torno da interdependência e conectividade dos indivíduos entre si e com o local em que vivem, independentemente do traçado das fronteiras estatais, e a de que não basta que os indivíduos residentes em

²⁸ “Descidadãos” ou “quase-cidadãos”, em tradução livre.

um local, mas subjugados a determinado nicho social seja por este agraciados com o exercício de certos direitos, nunca completos, sempre precisando que o nacional seja complacente de sua situação e queira protegê-lo o que, de forma ou de outra, afronta sua dignidade enquanto valor constitucional.

Identificou-se a necessidade de teorizar a cidadania para emancipá-la da soberania nacionalista. No entanto, a prática ainda não conta com experiências concretas de cidadania global “pós nacional”, e persiste o questionamento da possibilidade de aplicar isso em termos de cidadania legal desterritorializada ou cidadania global social mínima.

Em seguida, o terceiro capítulo busca analisar a trajetória de formação da Argentina e do Brasil, enquanto Estados-nacionais, interpenetrando os conceitos nacionalidade, soberania e cidadania, na busca de mimetizar o modelo de civilidade que julgaram mais eficiente, porque advindos das antigas metrópoles. Dessa forma, estimularam a imigração de indivíduos provenientes das sociedades tidas por superiores, incorporando sua aparência física e seus princípios sociais. No mesmo sentido, intentaram incorporar a democracia, mas com várias exceções, que visavam garantir a influência política daqueles que julgavam etnicamente mais capacitados.

A partir disso, demonstrou-se que, apesar do contexto social se modificar, a desproteção dos direitos humanos dos estrangeiros tão somente variou em comparação ao cidadão, nunca a ele se igualando, nunca lhes sendo possível a participação política direta, por ser considerado uma ameaça à soberania.

Verificou-se o desenvolvimento dos critérios de eficiência em promover os primeiros programas políticos de imigração e como isso afetou a receptividade de ambos os povos à essas pessoas. Dentre estes critérios, verifica-se o reflexo de lógicas raciais e de classe econômica.

Além disso, ao acompanhar e analisar a evolução do sistema eleitoral, tanto da Argentina, quanto do Brasil, percebe-se a importância desse instituto, tanto para a consolidação da democracia, por vias representativas, dessa forma dignificando seus participantes, bem como como fator legitimador do Estado e suas governanças, que sustentam certas lógicas de poder econômico através do poder político, de forma opressora.

Dentre os períodos ora abordados alguns regimes políticos de maior restrição à liberdade de expressão e exercício democrático se mostraram de grande valia para perceber, através do contraexemplo, que não basta aos detentores do poder alegarem-se protetores dos direitos humanos de um nicho social ao qual não se dá capacidade cívica ativa, não bastando, igualmente, que o sistema eleitoral instituído seja meramente formal.

Demonstrar-se-á como foram introduzidos no continente sul-americano os primeiros projetos higienistas, na busca por criar um “neo-nativo” extremamente eficiente, bem como as especificidades dessa filosofia, o que também foi fundamental para definir os limites de suas políticas migratórias e de inclusão social concomitantes.

Igualmente durante o retorno à democracia, foi útil ter em conta as especificidades do contexto histórico de independência e formação estatal de cada país, na medida em que as diferentes perspectivas quanto à segurança pública e o federalismo independentista, afetaram profundamente o nível de inclusão cidadã dos imigrantes não-naturalizados.

As diferentes propostas legislativas feitas ao longo dos períodos abordados, bem como as alterações normativas nos ordenamentos, em prol de regular com mais eficiência a entrada de imigrantes nos respectivos territórios nacionais, foram igualmente interessantes para perceber o momento em que a perspectiva social atinge o viés legislativo e de que forma a noção de ancestralidade influencia a percepção jurídica de merecimento no que diz respeito ao tratamento dispendido à população.

O quarto capítulo, por sua vez, será essencial para compreender os fatores que levaram aos recentes questionamentos da soberania territorial, enquanto incompatível com práticas pós-nacionais. Na medida em que no contexto atual se verifica um controle incisivo de fronteiras, com a ânsia desmedida dos governos dos respectivos países em provarem árduos combatentes da ameaça externa, ao que esse embate tem se mostrado pouco eficiente para amenizar os reais problemas econômicos e sanitários intraterritoriais, tem-se um cenário propício ao debate e a consideração de novas formas de se exercer e expandir a cidadania.

Em um primeiro momento, serão exploradas as tentativas concretas de uma “cidadania legal desterritorializada”, o que foi experimentado pelos organismos transnacionais ainda existentes, tais como a União Europeia e a Unasul. Tal experiência

foi fundamental para perceber os limites da pós-nacionalidade na gestão desses organismos, sob essa ótica.

O quinto e penúltimo capítulo antes da conclusão, por fim, irá abordar a segunda perspectiva apontada no capítulo dois, por Avritzer, o da “cidadania global social mínima”, na medida em que se conclui que o exercício da cidadania por estrangeiros através da naturalização serviu para consolidar a exclusão social, mesmo em organismos pretensamente transnacionais.

Revisitando as regras de aquisição da nacionalidade, por *jus solis* e *jus sanguinis*, percebe-se a possibilidade de atuação também do *jus domicile*, na medida em que apto a oferecer a perspectiva de que as sociedades modernas não se desvencilham da mobilidade social. Em seguida, passou-se a explorar as possibilidades normativas concretas de adição e supressão dos textos legais, para tornar a prática do sufrágio passivo pós-nacional um cenário amplo e concreto.

2. Pertencer à nacionalidade e exercer a cidadania: Suas dimensões humanitárias e estratégicas

2.1. Conceituando a nacionalidade e a cidadania

Quando um indivíduo emigra de seu território original e imigra para outro, ali se instaurando com *animus* definitivo, participando da sociedade e da economia locais e sujeitando-se as leis específicas do território para o qual imigrou, ele passa a fazer parte da população daquele território.

Ambos os territórios aqui considerados, o argentino e o brasileiro, são Estados federados, regidos por democracias presidencialistas, de modo que uma parcela dessa população atende a requisitos pré-estabelecidos em lei para ser-lhes atribuído o direito de votar naqueles que irão compor o corpo legislativo e executivo desses governos, os quais, consequentemente, se comprometerão em representar os interesses da totalidade da população, entendendo a escolha dos eleitores como expressão da vontade popular. Aqueles que os elegem são, assim, designados pela lei como cidadãos, argentinos e brasileiros. Dentre os critérios para votar, estipulados pelos ordenamentos em questão, têm-se o fator de capacitação, por um limite etário ou por enfermidades não compatíveis com o discernimento necessário para tal, bem como o critério da nacionalidade, necessitando que esta seja correspondente à oficial do Estado, para que esse direito seja exercido em todas as instâncias.

Dessa forma, a população de cada um desses Estados é composta por nacionais e não-nacionais, sendo que, ainda que este segundo grupo seja composto também por pessoas com capacidade de discernimento e idade adequadas, eles não poderão exercer o direito pleno de voto, restando submetidos a obediência das mesmas normas, provenientes do mesmo governo que rege os nacionais.

Questiona-se inicialmente, portanto, acerca do conceito de “cidadania”, do qual deriva o direito de voto, e se este resultaria, necessariamente, na constituição de laços de afinidade semântica e ideológica com o conceito de “nação”. Os contornos da cidadania contemporaneamente acabam por delimitar, na prática, o *locus* de definição identitária no jogo de alteridades contrastantes e assimilações no campo internacional, nem sempre adequadas ao ideal da democracia.

A palavra cidadania constitui uma derivação da palavra cidadão, mas, enquanto “cidadão” é um termo presente no vocabulário europeu desde o século XII, “cidadania” somente vem a compô-lo no início do século XX. Tal lapso temporal ocorreu porque a cidadania está relacionada a um entendimento específico de cidadão, aquele que começou a se reconhecer somente na França revolucionária do século XVIII e que traduz o *citoyen* francês, o sujeito em igualdade de direitos entre seus semelhantes perante o Estado.

Pelo menos no que diz respeito à Língua Portuguesa, a primeira aparição dessa palavra se dá em 1789, no [dicionário] Moraes, indicando um “cidadão de privilégios, predicado do homem bom ou como vizinho de alguma cidade [...] ele é habitante de povoação superior às vilas, de onde estão os que falam [...]” (de Oliveira, 1981, p. 423).

Já em 1877, “cidade” já passa a ser entendida como dependente dos “homens que a compõem e habitam” sendo uma personificação coletiva desses *citoyens*, culminando, em 1889 com o cidadão coincidente com o “homem natural de alguma cidadela que a habita e o que goza dos direitos civis e políticos de um Estado livre”.

Este novo sentido surge coma separação política entre cidade (*civitas*) e Estado, quando cidade assume o sentido de urbs. É esta nova designação da condição de cidadão, em que o morador da cidade não goza mais de privilégios políticos garantidos juridicamente, mas dos direitos igualitários de um Estado livre, que dá origem à palavra cidadania, que, como a palavra francesa *citoyenneté*, deriva do sentido moderno (revolucionário) de cidadão (*citoyen*). A discursividade que sustenta esse novo sentido é a do Direito Burguês. (de Oliveira, 1981, p. 429)

De certa forma, este espírito que permeia a cidadania estava ligado à sua origem grega, a qual, conforme explicado por Sindic, preconizava uma igualdade *de jure* entre aqueles considerados sujeitos de direito e, portanto, chamados a participar da vida pública, justamente porque a igualdade *de facto* já existia entre eles. Ocorre que a cultura da Grécia Antiga partia de princípios totalmente incompatíveis com o contexto atual. Dentre estes o fato de que essa igualdade só se expressava entre os gregos do sexo masculino, o que excluía mulheres, escravos e indivíduos pertencentes às demais nacionalidades. Contudo, há que se considerar que havia coerência no que diz respeito a oferecer as possibilidades de exercício da cidadania a todos os que se tinham por sujeitos de direito, o que não se verifica nos ordenamentos modernos, incongruentes em considerar os imigrantes residentes no seu território como indivíduos detentores de direitos humanos, mas simultaneamente incapazes de exercer a cidadania plena na comunidade aonde vivem.

É claro que a desigualdade de fato pode existir entre essas nações (em termos de poder, status, etc.), como acontece entre os cidadãos, mas o mundo imaginário das nações é aquele em que todas as nações, sejam elas pequenas ou grandes, poderosas ou

inconseqüentes, são atores políticos iguais de jure, e onde todos, em princípio, têm os mesmos direitos (desde a soberania nos assuntos internos, até ter sua própria equipe olímpica) e deveres. (Sindic, 2011, p.207)²⁹

Ainda que essa nova premissa estatal preconizasse direito iguais, o poderio derivado da transição do mercado, do sistema mercantilista para o capitalista e a subsequente expansão estatal pela colonização imperialista, instituiu a contrapartida de uma sociedade intensamente dividida em classes sociais pela exploração trabalhista e escravagista, de modo que a igualdade se dava apenas no campo teórico, perpetuando as discrepâncias em relação à qualidade de vida dos indivíduos, conforme Arendt:

A igualdade de condição para todos os cidadãos constituiu a premissa do novo corpo político e, embora essa igualdade houvesse sido realmente posta em prática — pelo menos no tocante à privação das antigas classes governantes do privilégio de governar e das classes oprimidas do direito de serem protegidas —, o processo coincidia com o nascimento de uma sociedade de classes, as quais novamente separavam os cidadãos, econômica e socialmente, de modo tão eficaz quanto o antigo regime. A igualdade de condição, como entendida pelos jacobinos da Revolução Francesa, só se tornou realidade na América do Norte; no continente europeu, foi substituída por uma simples igualdade perante a lei. (Arendt, 1951, p. 32)

A cidadania, portanto, sempre se constituiu como um *status*, no sentido de um conjunto de direitos, bem como de uma *práxis* política que requer a participação da vida pública, através de palavras e discursos. Nas palavras de Brubaker (2009, p.26), a cidadania atualmente “[...] não é simplesmente uma fórmula legal, é um fato social e cultural cada vez mais saliente. Como poderoso instrumento de clausura social, a cidadania ocupa um lugar central na estrutura administrativa e cultura política do Estado-nação moderno[...]” (tradução minha)³⁰. Já Bauböck (2002, p.4) a define como um “[...]status de total igualdade e pertencimento a uma comunidade política autogovernada, a qual acarreta direitos e obrigações e é apoiada em certas virtudes.” (tradução minha)³¹ Unindo estes dois conceitos, pode-se, então, entender a cidadania de forma complexa, cuja existência comporta dimensões individuais e sociais. Em sua dimensão social, como um fato central na estrutura administrativa do Estado e, simultaneamente, em sua

²⁹ No original: “De facto inequality may of course exist between those nations (in terms of power, status, etc.), like it does amongst citizens, but the imagined world of nations is one where all nations, be they small or large, powerful or inconsequential, are de jure equal political actors, and where all, in principle, are entitled to the same rights (from sovereignty in internal affairs, to having its own Olympic team) and duties.”

³⁰ No original: “[...] is not simply a legal formula; it is an increasingly salient social and cultural fact. As a powerful instrument of social closure, citizenship occupies a central place in the administrative structure and political culture of the modern nation-state and state system.”

³¹ No original: “[...] a status of full and equal membership in a self-governing political community that entails rights and obligations and is supported by certain virtues.”

dimensão individual, como um status de igualdade na comunidade, que demanda o exercício de direitos e assunção de obrigações.

2.2. Interpenetrações terminológicas na formação dos Estados nacionais

É justamente com a modernidade que esse status jurídico de cidadão passa a ser associado com uma comunidade especificamente nacional, de forma diferente do sentido da *polis* ou *civitas*, consagrando a ficção do indivíduo autônomo, nacional, como sujeito de direitos até os dias atuais. Tanto este indivíduo autônomo, quanto a dita personificação estatal devem seu sentido sobretudo a filósofos como Thomas Hobbes o qual, ao escrever o *Leviathan*, criou as mais convenientes parábolas do Estado soberano, o “estado de natureza” e o “contrato social”.

A natureza fez os homens tão iguais, quanto às faculdades do corpo e do espírito que, embora por vezes se encontre um homem manifestamente mais forte de corpo, ou de espírito mais vivo do que outro, mesmo assim, quando se considera tudo isto em conjunto, a diferença entre um e outro homem não é suficientemente considerável para que qualquer um possa com base nela reclamar qualquer benefício a que outro não possa também aspirar, tal como ele [...] Com isto se torna manifesto que, durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma guerra que é de todos os homens contra todos os homens. Pois a guerra não consiste apenas na batalha, ou no ato de lutar, mas naquele lapso de tempo durante o qual a vontade de travar batalha é suficientemente conhecida. (Hobbes, 1651, p. 45 – 46).

Ora, como os pactos de confiança mútua são inválidos sempre que de qualquer dos lados existe receio de não cumprimento [...], embora a origem da justiça seja a celebração dos pactos, não pode haver realmente injustiça antes de ser removida a causa desse medo; o que não pode ser feito enquanto os homens se encontram na condição natural de guerra. Portanto, para que as palavras "justo" e "injusto" possam ter lugar, é necessária alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos, mediante o terror de algum castigo que seja superior ao benefício que esperam tirar do rompimento do pacto, e capaz de fortalecer aquela propriedade que os homens adquirem por contrato mútuo, como recompensa do direito universal a que renunciaram. E não pode haver tal poder antes de erigir-se um Estado. (Hobbes, 1651, p. 52)

Nesta mesma oportunidade, estabeleceu o papel do imigrante admitido a viver no Estado, como estando sujeito às leis deste, mas não sendo cidadão na medida em que não entra no contrato social que estabelece a legitimidade política da autoridade naquele país.

Se o soberano banir um súdito, durante o banimento ele não será súdito. Mas quem tiver sido enviado com uma mensagem, ou tiver obtido licença para viajar, continua a ser súdito. Contudo, é-o por contrato entre soberanos, não em virtude do pacto de sujeição. Pois quem quer que penetre nos domínios de outrem passa a estar sujeito a todas as leis aí vigorantes, a não ser que tenha um privilégio, por acordo entre os soberanos, ou por licença especial. (Hobbes, 1651, p. 77)

Estas premissas, atreladas às definições de quem era entendido como cidadão pactuante do contrato, quais sejam, os indivíduos ditos autônomos de cada território, mais tarde seriam fundamentais também para o surgimento do Estado-nação.

Conforme Benedict Anderson, é essa “Nação”, que passa a compor a identidade dos Estados soberanos desde o fim do século XVIII. Antes disso já se caracterizava por ser uma comunidade limitada, adquirindo posteriormente a condição de soberana. Soberana justamente porque o sentimento nacional foi intensificado com às revoluções, quando se desconstruía a legitimidade divina das dinastias e substituíam-nas pela promessa de liberdade para seus integrantes. Limitada porque até a maior delas tinha suas fronteiras, as quais apesar de elásticas pela conquista, sempre eram finitas e, por último, uma comunidade, porquanto independentemente da desigualdade social que estivesse presente, sempre esteve imbuída também em uma aura de companheirismo horizontal. Tal sentido limitado de fraternidade foi justamente o que permitiu, durante os últimos séculos, que pessoas matassem aqueles que não partilhassem da mesma cosmovisão e estivessem dispostas a morrer por um imaginário popular (Anderson, 2008, p. 25).

Tais qualidades estão, de certa forma, espelhadas na categorização provida por Stolcke, ao analisar a natureza da nacionalidade.

A pertença a um Estado nacional implica em três dimensões que se podem distinguir para fins analíticos. Em primeiro lugar está a condição jurídica de um indivíduo no seio de uma entidade política, o Estado, que lhe garante o gozo irrestrito de seus direitos civis, políticos e sociais. Em segundo lugar está o eixo de que essa condição política se assenta formalmente em uma relação jurídica prévia entre o indivíduo e o Estado [...]. Em terceiro lugar, a pertença ao Estado nacional é considerada a princípio adscrita a raiz de um sentimento subjetivo compartilhado de identidade nacional no lugar de constituir uma condição adquirida segundo normas jurídicas históricas. (Stolcke, 2000, p. 135 – 136)

Percebe-se, então, que a soberania estatal corresponde à condição jurídica de indivíduo, da mesma forma que os limites fronteiriços das leis do Estado correspondem à limitação do pacto entre este o nacional, em sua relação jurídica de sujeição, bem como o companheirismo horizontal que compõe a nação se traduz no sentimento subjetivo de identidade que cada indivíduo partilha.

Um dos principais fatores impulsionadores desse sentimento subjetivo de ser nacional no continente europeu, foi a sobreposição de certas línguas vernáculas em cada região, através da expansão do sistema capitalista que buscava consolidar mercados mais hegemônicos em termos de consumo de leitura em geral. Dessa forma, o movimento

protestante permitiu que os livros deixassem de ser publicados somente em latim, desestabilizando o controle da Igreja Católica e permitindo que novos grupos, como os comerciantes e as mulheres, tivessem acesso a um elemento escrito de comum entendimento, possibilitando sua mobilização política e religiosa, além de permitir que os adeptos de diversas culturas reconhecessem seus iguais através dos territórios, formando as primeiras nações a partir de uma língua em particular que se sobrepunha aos limites territoriais pré-estabelecidos. Conforme Anderson (2008, p. 69 e 70), essa sobreposição “[...] é gradual, inconsciente, pragmática, para não dizer aleatória. Em consequência, foi algo totalmente diferente das políticas diplomáticas conscientemente aplicadas pelas dinastias do século XIX, que afrontaram o surgimento dos *hostis* nacionalismos linguísticos populares”.

Verifica-se, portanto, que a interpretação política e economicamente conveniente, em se fazer coincidir as definições de cidadania e nacionalidade, na verdade está permeada por uma incongruência semântica, visto que as definições de cidadania e nacionalidade não guardam dependência entre si para serem verificadas, a menos que, por mera discricionariedade legal, o poder legislativo condicione a atribuição da qualidade de cidadão ao pertencimento à certa nacionalidade.

A nacionalidade trata-se, assim, de uma característica que compõe a subjetividade do habitante do território, uma qualidade que se possui *per se* e denota que aquele indivíduo se identifica com a cultura oficializada em certo território soberano, partilhando-a com outros indivíduos e estando disposto a submeter-se as leis do Estado que a tem por nação oficial. A qualidade de cidadão, por sua vez, está vinculada ao exercício de certos direitos fundamentais para a participação e relevância cívica em uma comunidade de pessoas as quais, independentes de sua nacionalidade, estão sujeitas às normas de um mesmo governo, em virtude de coincidirem sob um mesmo território. Em se tratando de um governo representativo desta comunidade composto por meio do voto direto, as vontades representadas através da sua atuação refletem os anseios daqueles que exerceram sua cidadania através do direito voto, de modo a ser coerente que todos que a compõem e possuam discernimento para tal, tenham o direito de votar nesses representantes.

Justamente a derivação politizada de sentimento nacional, completamente distinta em seus objetivos da sua origem cultural, foi cunhada pelos Estados europeus e utilizada para propagar um revanchismo aos não-nacionais que era conveniente tanto em

termos de legitimidade governamental, quanto em justificativa para incrementar a economia através da exploração, entendimento institucional este que foi posteriormente replicado por todos os Estados soberanos do mundo ocidental. Necessitavam, para isso, de um inimigo comum, que construíram através de ideias racistas que já se propagavam com a falsa premissa científica de superioridade atrelada à descendência de conquistadores e deuses, distinguíveis por traços fenotípicos daqueles que deveriam servir a seus interesses, bem como o antissemitismo, fomentado pela desconfiança que pairava no continente europeu, a respeito da incompatibilidade dos judeus com os respectivos países, enquanto “nação-à-parte”, além da suposta ineficiência de sua inserção nas novas práticas capitalistas de “interesse nacional”.

Do colapso da ordem feudal surgiu o conceito revolucionário de igualdade, segundo o qual não se podia mais tolerar uma "nação dentro de outra nação". [...] para a Europa, desprovida de equilíbrio de poder entre as nações que a compunham, e carente de noções de solidariedade intereuropéia, o elemento judeu, intereuropeu e não nacional, tornou-se objeto de ódio, devido à sua riqueza inútil, e de desprezo, devido à sua falta de poder. (Arendt, 1951, p. 31 – 35)

A expansão imperialista, juntamente com o gradativo aperfeiçoamento dos instrumentos de violência monopolizados de modo absoluto pelo Estado, tornou interessantes os negócios comerciais com o Estado como parceiro. [...] Dois novos mecanismos de organização política e de domínio dos povos estrangeiros foram descobertos durante as primeiras décadas do imperialismo. Um foi a raça como princípio da estrutura política; o outro, a burocracia como princípio do domínio no exterior. [...] A raça foi uma tentativa de explicar a existência de seres humanos que ficavam à margem da compreensão dos europeus [...]. Em outras palavras, a raça foi a fuga para a irresponsabilidade desprovida de qualquer aspecto humano, e a burocracia foi a consequência da tentativa de assumir uma responsabilidade que, na verdade, nenhum homem pode assumir por outro homem e nenhum povo por outro povo. (Arendt, 1951, p. 38; 215; 238)

Se fizeram presentes então os elementos que, reunidos, embasariam as doutrinas totalitárias do século XX, bem como o imperialismo europeu sobre o mundo. O misticismo das memórias históricas, de identificação do indivíduo com uma encarnação das qualidades de sua nação e rechaço aparentemente necessário ao que fosse diverso, eram próprios do “nacionalismo tribal”, criando um orgulho introvertido que serviu bem a esta necessidade, propiciando o apelo emocional que transcendia os limites das fronteiras, se infiltrando no psicológico dos cidadãos e cuja violência fomentava as massas a serem instrumentos dos objetivos do Estado.

Do ponto de vista político, o nacionalismo tribal insiste sempre em que o povo está rodeado por "um mundo de inimigos", "um contra todos", e que há uma diferença fundamental entre esse povo e todos os outros. Afirma que o povo é único, individual, incompatível com todos os outros, e nega teoricamente a própria possibilidade de uma

humanidade comum, muito antes de ser usado para destruir a humanidade do homem. (Arendt, 1951, p.258)

Desde a consolidação dos territórios enquanto nações, passando pelo período entre guerras, as definições de pertencimento e cidadania foram sendo alteradas para comportar interesses políticos pautados pela preservação das noções de soberania dos povos a qual, paulatinamente, se tornava o substituto legítimo da figura do Rei.

2.3. A diferenciação imunizante entre o nacional e o outro

Com base no que se verifica hoje, mesmo com a virada do século e o fim da Segunda Guerra Mundial, bem como a reunificação posterior da Alemanha e o fim da URSS, subsiste essa sensação de isolamento e incompatibilidade entre os Estados-nação, o que Roberto Esposito (2004) justificará através de uma relação intrínseca entre os conceitos de comunidade e imunidade. Aqui, *immunitas* equivale à negação ou privação do *munus*, o qual pode ser entendido como um dom, uma graça ou dádiva. Relacionando-os, atribui à *communitas* o sentido de uma associação humana enquanto pertencimento mútuo, onde os homens que a compõem partilham todos os recursos, uma dádiva recíproca que garante a paz. Ao negarem ou se privarem dessa relação, surge o conceito de *immunitas*, concomitante, segundo Esposito (2004, IX), com o desenvolvimento da política moderna. Passa a vigorar a associação humana não comunitária, cuja fonte se encontra justamente na impossibilidade da gratuidade dessa relação de dádiva recíproca, que passa a ser contratual, onde não há nada de gratuito. Logo, cada um aceita sacrificar a sua liberdade individual originária em função da própria segurança, ou da sua imunização e da preservação de sua propriedade. Ele baseia o conceito moderno de soberania, então, naquilo que chama de paradigma imunitário, o qual, semelhante ao contrato social de Thomas Hobbes, que exclui a gratuidade da graça, também permite a existência de uma sociedade de indivíduos isolados, que só convivem por imunidade recíproca, privando-se do *munus*, justamente o que, na verdade, sustenta as relações comunitárias.

De fato, persiste no pensamento contemporâneo o mito do *Leviathan* como visão ilustrativa da operação do Estado soberano sobre os indivíduos que simultaneamente nele habitam e o compõem. A este respeito, o estado de natureza de Hobbes será objeto de contestação por diversos pensadores ao longo dos séculos, os quais questionam sua pretensa generalidade, bem como a premissa da independência original desse indivíduo.

O *Leviathan* de Hobbes expôs a única teoria política segundo a qual o Estado não se baseia em nenhum tipo de lei construtiva — seja divina, seja natural, seja contrato social — que determine o que é certo ou errado no interesse individual com relação às coisas públicas, mas sim nos próprios interesses individuais, de modo que ‘o interesse privado e o interesse público são a mesma coisa’. [...] Ele pinta um quadro quase completo não do Homem, mas do homem burguês [...] se o homem não é realmente motivado por nada além dos seus interesses individuais, o desejo do poder deve ser a sua paixão fundamental. (Arendt, 1951, p. 168 – 169)

Arendt mostra, portanto, que contrariamente à intenção do autor, este retrata um nicho particular dos indivíduos que compõem a sociedade sob a égide de um governo, qual seja, o da burguesia, ao invés de abarcar sua totalidade que corresponderia aos pactuantes que legitimam o poder do Estado através do contrato. Além disso, já atesta também que tais homens são motivados apenas pelo incremento de sua posição e influência social. Percebendo igualmente esses limites, Butler complementa a crítica.

Por exemplo, aquela figura solitária e autossuficiente de Robinson Crusoe era invariavelmente um adulto e um homem, a primeira figura do "homem natural" - aquele cuja autossuficiência é eventualmente interrompida pelas demandas da vida social e econômica, mas não como consequência de sua condição natural. Na verdade, quando outras pessoas entram em cena, o conflito começa [...]. Mas o que parece interessante, e é tão verdadeiro para Hobbes quanto para Marx, é que o humano é desde o início um adulto. [...] A dependência é, por assim dizer, eliminada da imagem do homem original; ele é de alguma forma, e desde o início, sempre e já em pé, capaz, sem nunca ter sido sustentado por outros, sem ter se agarrado ao corpo de outrem para se firmar, sem nunca ter sido alimentado quando não podia se alimentar, sem nunca tendo sido enrolado em um cobertor para se aquecer por outra pessoa. Ele surgiu, sortudo, da imaginação de teóricos liberais como um adulto pleno, sem relações, mas equipado com raiva e desejo, às vezes capaz de uma felicidade ou autossuficiência que dependia de um mundo natural preventivamente vazio de outras pessoas. (Butler, 2020, p. 32 – 33) (tradução minha)³²

Percebe-se através dessa perspectiva, que o mito do homem natural hobbesiano, além de não corresponder à totalidade dos gêneros e classes sociais, sequer se aproxima da verdadeira natureza proposital da convivência em comunidade anteriormente ao contrato, pois que afora os desejos eventuais de possuir os bens alheios ou de infligir violência aos demais, esses indivíduos não são em última instância independentes, sempre necessitando dos papéis sociais e naturais dos demais, desde a parentalidade no início da

³² No original: “For instance, that lonely and self-sufficient figure of Robinson Crusoe was invariably an adult and a man, the first figure of the “natural man”— the one whose self-sufficiency is eventually interrupted by the demands of social and economic life, but not as a consequence of his natural condition. Indeed, when others enter the scene, conflict begins [...] But what does seem interesting, and it is as true for Hobbes as it is for Marx, is that the human is from the start an adult. [...] Dependency is, as it were, written out of the picture of the original man; he is somehow, and from the start, always and already upright, capable, without ever having been supported by others, without having held onto another’s body in order to steady himself, without ever having been fed when he could not feed himself, without ever having been wrapped in a blanket for warmth by someone else. He sprang, lucky guy, from the imaginations of liberal theorists as a full adult, without relations, but equipped with anger and desire, sometimes capable of a happiness or self-sufficiency that depended on a natural world preemptively void of other people.”

vida até o oferecimento à comunidade de algum insumo por outros, que ele mesmo não consegue produzir para sobreviver. De forma tal que a concordância com certa organização social por contrato não é feita entre pessoas independentes que somente podem ser influenciadas por suas próprias ambições.

Trata-se de um raciocínio que Arendt havia vislumbrado, mas não desenvolvido com profundidade, quando aponta brevemente que “Nenhuma vida humana, nem mesmo a vida do eremita na natureza selvagem, é possível sem um mundo que testemunha direta ou indiretamente da presença de outros seres humanos” (Arendt, 1958, p. 22) (tradução minha)³³. Contudo, essa noção individualista arraigada à nação fazia os indivíduos crerem que somente reivindicariam para si os direitos humanos aos quais faziam jus, se unissem-se, mas em autonomia, para formar uma nação individualizada, a qual deveria assegurar através da sujeição da força de cada membro ao Estado, o monopólio da soberania.

Toda a questão dos direitos humanos foi associada à questão da emancipação nacional; somente a soberania emancipada do povo parecia capaz de assegurá-los — a soberania do povo a que o indivíduo pertencia. Como a humanidade, desde a Revolução Francesa, era concebida à margem de uma família de nações, tornou-se gradualmente evidente que o povo, e não o indivíduo, representava a imagem do homem. (Arendt, 1951, p. 325)

Zigmund Bauman irá também mais a fundo, entendendo essa sociedade formada a partir do pacto, como meramente performática na individualidade de cada membro, apenas para manter vivo o mito fundador que sustenta também a lógica capitalista. Trata-se de um comportamento que torna precária a vida dos indivíduos por meio do isolamento e consequente sensação de desproteção perante ao mundo, cujo mesmo imaginário alega que o ameaça constantemente. Logo, não haveria mais o elemento de proteção estatal, ainda que Hobbes o alegasse como o diferencial em relação ao abominado estado-de-natureza, estando os indivíduos novamente à mercê da própria sorte para enfrentar novos problemas, agora próprios da configuração estatal que posteriormente se recusa a protegê-los.

A ‘sociedade da performance’ é, em primeiro lugar e acima de tudo, uma sociedade da performance individual e uma ‘cultura do individualismo do tipo tudo ou nada’ – em que ‘a vida cotidiana se torna precária’, forçando o indivíduo a um ‘estado de prontidão constante’. ‘Renda previsível, economias, a categoria estável da ‘ocupação’, tudo isso pertence a outro mundo histórico’, sob a ‘forma de governo que, pelo menos desde Thomas Hobbes, tem sido vista como não mais possível: um governo que não é legitimado por prometer proteção e segurança.’ Com os poderes de cima lavando suas

³³ No original: “No human life, not even the life of the hermit in nature's wilderness, is possible without a world which directly or indirectly testifies to the presence of other human beings.”

mãos diante da tarefa de tornar as vidas suportáveis, as incertezas da existência humana são privatizadas, a responsabilidade por enfrentá-las é jogada sobre os ombros exaustos dos indivíduos, enquanto as opressões e calamidades existenciais são desprezadas como tarefas do tipo faça você mesmo, tolamente executadas pelos sofredores. Destinado a buscar soluções individualmente planejadas e administráveis para problemas gerados pela sociedade, desde suas promessas iniciais, que agora rejeita cruelmente o compromisso de garantir um seguro coletivo contra os perigos da vida individual, o indivíduo é abandonado a seus próprios recursos, muitas vezes dolorosamente inadequados – ou que se teme venham a sê-lo em breve. (Bauman, 2017, p. 35)

Assumindo essas fantasias o indivíduo entra no estado civil e se torna imune da intervenção dos demais. É através da união dos imunizados que Esposito (2004, XI) apresenta a sociedade civil, que não equivale à concórdia, se constituindo em algo que é fisicamente maior, enquanto incorporação de vários indivíduos em uma pessoa soberana, mas, conseqüentemente, menor que a relação comunitária, pela supressão do *cum*. Portanto, o leviatã não é só um corpo diferente da comunidade, ele é o seu oposto. Através dessa imunização que conserva a vida que Esposito constitui então, o sentido biopolítico do poder soberano na modernidade.

Conforme os autores aqui considerados, Hobbes não tinha o intento de fazer seus “homens naturais” comporem uma comunidade política, sequer o desenvolvimento de um sentimento de lealdade se o Estado viesse a ser derrotado. A participação sempre fora temporária e limitada, compatível, então, com o caráter solitário e privado do indivíduo. Isso criava uma contradição significativa na teoria de Hobbes que alegava como objetivo primário do Estado a oferta da segurança e da estabilidade.

Parecia ser o desejo da nação que o Estado a protegesse das conseqüências de sua atomização social e, ao mesmo tempo, garantisse a possibilidade de permanecer nesse estado de atomização. Para poder enfrentar essa tarefa, o Estado teve de reforçar todas as antigas tendências de centralização, pois só uma administração fortemente centralizada, que monopolizasse todos os instrumentos de violência e possibilidades de poder, poderia contrabalançar as forças centrífugas constantemente geradas por uma sociedade dominada por classes. A essa altura, o nacionalismo tornou-se o precioso aglutinante que iria unir um Estado centralizado a uma sociedade atomizada e, realmente, demonstrou ser a única ligação operante e ativa entre os indivíduos formadores do Estado-nação. (Arendt, 1951, p. 262)

Tal ilusão de autonomia individual se torna ainda mais evidente quando o Estado-nação, uma vez regido pelas premissas do contrato social, cria as esferas do público e privado, restando claro que os indivíduos veem nas relações estabelecidas na esfera privada, o reflexo de suas dependências naturais aprisionantes, condicionais, e na esfera pública o oposto, uma sensação de liberdade a qual o Estado alega apenas poder manter mediante o seu monopólio da força da violência.

O traço distintivo da esfera doméstica era que nela os homens viviam juntos porque eram movidos por seus desejos e necessidades. [...] O reino das urnas, ao contrário, era a esfera da liberdade, [...]. Em todos esses casos, é a liberdade (e em alguns casos a chamada liberdade) da sociedade que requer e justifica a contenção de autoridade política. A liberdade está localizada no reino do social, e a força ou violência torna-se monopólio do governo. (Arendt, 1958, p. 28 – 31)³⁴

A contradição de tal lógica estatal fica evidente na crítica específica de Butler à relação da independência individual e da soberania estatal.

Se a independência nos devolve à soberania do indivíduo ou do estado de tal forma que compreensões pós-soberanas de coabitação se tornam impensáveis, então voltamos a uma versão de autossuficiência que implica conflito sem fim [...] A invocação da soberania pretende pôr fim a essas relações belicosas, mas só o faz colocando a nação como uma nova forma de comunidade. O estado-nação exerce sua violência soberana contra a violência “primitiva” da comunidade pré-nacional (posta como a comunidade dos homens no estado de natureza). Então, uma violência é contida por outra violência, e parece não haver saída dessa circularidade, ou de um ritmo político pelo qual a violência estatal suprime outra violência, aquela que chama de “popular” ou “criminosa”, dependendo de a perspectiva, apenas para ser verificada em algum momento por levantes populares considerados legítimos ou como crimes contra o Estado, dependendo da estrutura. (Butler, 2020, p.40 – 95) (tradução minha)³⁵

Portanto, se o monopólio da violência do Estado se exerce em função de propiciar aos indivíduos a soberania de suas próprias vidas, as quais são exercidas visando a intensificação dos sentimentos e ambições individualistas, então estes estarão sempre inclinados a retornar ao dito estado-de natureza. Não há propósito, assim, no enfrentamento da violência natural através da violência institucionalizada, para propiciar justamente a liberdade que se alega ser a fonte da violência. O que se percebe, ao revés, é que o Estado mantém uma lógica circular de violência de forma que sua soberania e monopólio do poder sejam sempre necessários para contê-la, porém sempre temporariamente por fatores intrínsecos ao mesmo. Essa violência institucional, por somente enxergar uma parte da população como a totalidade contratante do seu pacto,

³⁴ No original: “The distinctive trait of the household sphere was that in it men lived together because they were driven by their wants and needs. [...] The realm of the polls, on the contrary, was the sphere of freedom, [...] In all these cases, it is the freedom (and in some instances so-called freedom) of society which requires and justifies the restraint of political authority. Freedom is located in the realm of the social, and force or violence becomes the monopoly of government.”

³⁵ No original: “If independence returns us to the sovereignty of the individual or of the state in such a way that post-sovereign understandings of cohabitation become unthinkable, then we have returned to a version of self-sufficiency that implies endless conflict [...] The invocation of sovereignty is meant to put an end to those bellicose relations, but it does so only by positing the nation as a new form of community. The nation-state exercises its sovereign violence against the “primitive” violence of the pre-national community (posited as the community of men in the state of nature). So, one violence is checked by another violence, and there seems to be no way out of this circularity, or out of a political rhythm by which state violence suppresses another violence, one that it calls “popular” or “criminal,” depending on the perspective, only to be checked at some point by popular uprisings themselves deemed legitimate or as crimes against the state, depending on the framework.”

atinge os que na verdade estão de fora de maneira desproporcional a liberdade que só foi concedida a alguns.

Para o indivíduo lançado à parte abandonada e esvaziada da trajetória de recuo do Estado, a ‘individualização’ pressagia uma nova precariedade da condição existencial – uma passagem do mau para o pior: ‘A precarização governamental ... significa não apenas a desestabilização pelo desemprego, mas também a desestabilização da condução da vida.’ O medo de ser classificado como não ajustado, oficialmente disseminado e cultivado na sociedade da disciplina, foi substituído, na sociedade da performance, pelo medo da inadequação. Em geral, os indivíduos oficialmente ‘emancipados’ descobrem não estar à altura dos problemas e tribulações de uma vida profundamente individualizada. (Bauman, 2017, p. 35)

Aqueles que Bauman se refere na passagem anterior como inadequados, ou emancipados da lógica governamental, funcionarão para Esposito (2004, p.167) também como uma parte fundamental desta, sendo tratados como uma espécie de vírus, diferenciado do imaginário hegemônico, cuja necessidade constante de cura irá assegurar o gatilho da violência para que o ciclo dela se perpetue. Há, nesse sentido, um caráter paradoxal no processo de imunização dos corpos biológicos, pois que o corpo se torna resistente e imune não a partir da ausência de contato com o agente patológico, mas sim a partir da inclusão dele no corpo social, como um elemento excluído. Butler também enxerga essa conexão.

A categoria dos sem-estado é reproduzida não apenas pelo estado-nação, mas por uma operação de poder que busca alinhar à força a nação com o estado, que considera o roteiro, por assim dizer, como o elo de uma corrente. Isso implica pelo menos duas coisas: primeiro, que o estado-nação expulsa e contém indivíduos (que Arendt considera ‘minorias’ nacionais) em áreas onde ‘supervisionado’ significa uma transformação do estado-nação que precisa monitorar e intervir; em segundo lugar, o fato de ser transformada em pessoa sem estado, contida e confinada pelas operações legais e militares do poder estatal. (Butler, 2009, p.51 – 52) (tradução minha)³⁶

Dessa forma o poderio concedido à instituição Estado, reforçada constantemente pela violência, trespassa de forma permeável para o sentimento nacional. O constante fluxo dessa associação é o que permite que o Estado intervenha intensamente na vida privada e na livre locomoção daqueles considerados diferentes “Portanto, pode renomear sua própria violência como força necessária ou obrigatória, até mesmo como coerção

³⁶ No original: “La categoría de sin-estado es reproducida no solamente por el estado-nación, sino por una operación de poder que busca alinear por la fuerza la nación con el estado, que considera el guión, por así decirlo, como el eslabón de una cadena. Esto implica por lo menos dos cosas: en primer lugar, que el estado-nación expulsa y contiene a individuos (a los que Arendt considera "minorías" nacionales) en zonas en las que "supervisado" significa una transformación del estado-nación que necesita vigilar e intervenir; en segundo lugar, el hecho de ser convertido en una persona sinestado, contenida y confinada por operaciones jurídicas y militares del poder estatal.”

justificável, e porque atua por meio da lei, como a lei, é legal e, portanto, justificada” (Butler, 2020 p. 93 – 94) (tradução minha)³⁷.

Da mesma forma que o Estado se vale de alegorias para justificar o monopólio de sua violência, também as utiliza para criar a figura das ameaças estrangeiras que combate. É desta forma que Bauman percebe a forma como se constrói o raciocínio da população nativa dos territórios soberanos que são receptores dos grandes fluxos de imigrantes os quais vêm marcando a contemporaneidade desde 2015, sobretudo em condições de refúgio em virtude de guerras, crises econômicas e sanitárias.

Explorar a ansiedade causada pelo afluxo de estranhos – que, segundo se teme, vão empurrar para mais baixo ainda os salários que já se recusam a crescer e prolongar ainda mais as filas já longas de pessoas que procuram (sem resultado) empregos teimosamente escassos – é uma tentação a que bem poucos políticos em exercício, ou aspirando a isso, seriam capazes de resistir. (Bauman, 2017, p. 14)

Esposito (2004, p.159), tomando por base essas mesmas premissas governamentais, analisa o fenômeno do nazismo, compreendendo-o como a incoerência do paradigma imunitário, o momento em que a biopolítica se converte em tanatopolítica.

Por tanatopolítica entende-se aqui a ação governamental regida pelo necropoder. Este segundo termo é abordado de maneira singular por Berenice Bento (2018) que propõe pensarmos a respeito desse não como uma nova modalidade que transpõe e se diferencia do biopoder, que foi compreendido anteriormente com a filosofia foucaultiana, mas sim num sentido complementar, o necrobiopoder.

Quando eu digo dar a vida e dar a morte me distancio da posição de Foucault, segundo a qual o Estado moderno tem como fundamento ‘fazer viver, deixar morrer’. O verbo ‘deixar’ sugere que o Estado não irá desenvolver políticas de morte. Ao contrário, afirmo que há uma reiterada política de fazer morrer, com técnicas planejadas e sistemáticas. [...] Dessa forma, proponho nomear de necrobiopoder um conjunto de técnicas de promoção da vida e da morte a partir de atributos que qualificam e distribuem os corpos em uma hierarquia que retira deles a possibilidade de reconhecimento como humano e que, portanto, devem ser eliminados e outros que devem viver. (Bento, 2018, p. 3 – 7)

O poder terapêutico da população que se considera vida exposta a ação dita imunizante do poder estatal, segundo Esposito (2004, p. 71), se transforma em um poder que priva a vida de qualquer proteção, que ele entende como “nua”, no mesmo sentido cunhado por Giorgio Agamben (2007, p. 16 e 107) “[...] a vida matável e insacrificável do homo sacer, cuja função essencial na política moderna pretendemos reivindicar [...]

³⁷ No original: “Hence, it can rename its own violence as necessary or obligatory force, even as justifiable coercion, and because it works through the law, as the law, it is legal and hence justified.”

vida residual e irredutível, que deve ser excluída e exposta à morte como tal, sem que nenhum rito e nenhum sacrifício possam resgatá-la”. Berenice Bento igualmente se distancia, além de Foucault, de Agamben por entender que a necrobiopolítica afeta as vidas de forma tão essencial que não se pode lidar, na realidade, com uma vida nua, livre, de sua influência. A política determina de pronto e de maneira intrinsecamente correlacionada que “Algumas nascem para viver, outras se tornam vidas matáveis pelo Estado” (Bento, 2018, p. 4). A respeito dessa interpretação, Butler também aponta:

Aqueles acumulados ao longo das fronteiras da Europa não são precisamente o que o filósofo político Giorgio Agamben chamou de “vida nua” - isto é, não reconhecemos seu sofrimento privando-os ainda mais de toda a capacidade. Em vez disso, eles estão, na maior parte, em uma situação terrível: improvisando formas de sociabilidade, usando telefones celulares, traçando e agindo quando é possível, desenhando mapas, aprendendo línguas, embora em muitos casos essas atividades nem sempre sejam possíveis. [...] O que acontece não é a transformação milagrosa ou heroica da vulnerabilidade em força, mas a articulação de uma demanda que só uma vida sustentada pode persistir como vida. [...] Se buscarmos encontrar o que há de mais essencial sobre o corpo reduzindo-o aos seus elementos nus ou mesmo à sua vida nua, descobrimos que ali mesmo no nível de seus requisitos mais básicos, o mundo social já está estruturando a cena. Assim, as questões básicas de mobilidade, expressão, calor e saúde colocam esse corpo em um mundo social onde os caminhos são pavimentados diferencialmente, abertos ou fechados; e onde os modos de vestuário e tipos de abrigo são mais ou menos disponíveis, acessíveis ou provisórios. O corpo é invariavelmente definido pelas relações sociais que influenciam sua persistência, sustento e prosperidade. (Butler, 2020, p. 131 – 135) (tradução minha)³⁸

As considerações de Butler, portanto, levam a refletir sobre a possibilidade de que não haja, na verdade, uma “vida nua” *per se*. No entanto, isso não importa em diminuir o sofrimento daqueles que são atingidos pela imunização identificada por Esposito, mas em se considerar que até a mais essencial redução possível da forma de vida humana, leva a certas especificações sociais, de modo que o *immunitas*, por implicar em uma violência ao aspecto social, seria ainda mais pernicioso, pois que afetaria não só

³⁸ No original: “Those amassed along the borders of Europe are not precisely what political philosopher Giorgio Agamben referred to as “bare life”—that is to say, we do not recognize their suffering by further depriving them of all capacity. Rather, they are, for the most part, in a terrible situation: improvising forms of sociality, using cell phones, plotting and taking action when it is possible, drawing maps, learning languages, though in so many instances those activities are not always possible. [...] What happens is not the miraculous or heroic transformation of vulnerability into strength, but the articulation of a demand that only a supported life can persist as a life. [...] If we seek to find what is most essential about the body by reducing it to its bare elements or even to its bare life, we find that right there at the level of its most basic requirements, the social world is already structuring the scene. Thus, the basic questions of mobility, expression, warmth, and health implicate that body in a social world where pathways are differentially paved, are open or closed; and where modes of clothing and types of shelter are more or less available, affordable, or provisional. The body is invariably defined by the social relations that bear upon its persistence, sustenance, and thriving.”

as relações de uma vida já constituída, mas também a própria constituição da vida como tal.

O texto de Esposito (2004, p.17) inicia com a retomada do emblemático caso de Nicolas Perruche, que implicou na contradição jurídica de um indivíduo que recorria contra a própria condição que lhe possibilitou subjetividade jurídica. Esse direito de não-nascer, que teria lhe sido negado, nos remete as qualificações nazistas de vidas “dignas de serem vividas”. É com essas premissas que se sustentam as relações raciais, nas quais a morte de alguns incrementaria na expectativa de vida de outros. As origens da indiferenciação quanto a esses primeiros condenados à morte, residem na transformação da ideia de *humanitas* que lhes é pressuposto. Butler aborda esse aspecto sob a mesma visão para cunhar a expressão “vidas lamentáveis”, no sentido de corresponderem a um padrão hegemônico que é usado como parâmetro social para atribuição de dignidade suficiente para que suas eventuais perdas causem desconforto pelos integrantes desta sociedade.

Além disso, quando perguntamos quais vidas contam como ‘eus’ que valem a pena defender, ou seja, elegíveis para autodefesa, a pergunta só faz sentido se reconhecermos as formas generalizadas de desigualdade que estabelecem algumas vidas como desproporcionalmente mais habitáveis e sofríveis do que outras. Eles estabelecem essa desigualdade dentro de uma estrutura particular, mas essa desigualdade é histórica e contestada por estruturas concorrentes. Não diz nada sobre o valor intrínseco de qualquer vida. Além disso, ao pensarmos sobre as formas predominantes e diferenciais pelas quais as populações são valorizadas e desvalorizadas, protegidas e abandonadas, nos deparamos com formas de poder que estabelecem o valor desigual de vidas, estabelecendo sua gravidade desigual [...] (Butler, 2020, p. 20)³⁹

Para Esposito (2004, p. 29 – 30), quando se fala em direitos humanos, não está se referindo a sujeitos jurídicos determinados, mas sim a indivíduos que não se definem por outra característica senão a de seres vivos dessa espécie, o que, conforme anteriormente explicitado, não pode ser totalmente distinto de seus papéis sociais. Contudo, o direito e a política dão a entender estarem cada vez mais empenhados em exceder sua predileção habitual por apenas alguns dentre o todo.

³⁹ No original: “Further, when we ask whose lives count as “selves” worth defending, that is, eligible for self-defense, the question only makes sense if we recognize pervasive forms of inequality that establish some lives as disproportionately more livable and grievable than others. They establish this inequality within a particular framework, but this inequality is historical and contested by competing frameworks. It says nothing about the intrinsic value of any life. Further, as we think about the prevailing and differential ways that populations are valued and disvalued, protected and abandoned, we come up against forms of power that establish the unequal worth of lives by establishing their unequal grievability [...]”

Nenhum paradoxo da política contemporânea é tão dolorosamente irônico como a discrepância entre os esforços de idealistas bem-intencionados, que persistiam teimosamente em considerar "inalienáveis" os direitos desfrutados pelos cidadãos dos países civilizados, e a situação de seres humanos sem direito algum. [...] (Arendt, 1951, p. 312)

O excedente a isso seria justamente o objeto da biopolítica. Ainda que haja um esforço dessa política para introduzir-se e confundir-se com a vida em sua forma mais essencial, se é que esta possa ser alcançada, atualmente restam separadas, a partir do momento em que se tornou impossível distinguir entre a vida puramente natural e a influenciada pela técnica. Justamente por isso persistiria a dúvida de se a biopolítica trata de um governo *da* ou *sobre* a vida. Percebe-se, nesse debate, que Butler ao menos tenderia considera-la um governo sobre a vida pois que alega que o Estado nacional, ao se constituir como estrutura legal de determinado território, constituirá desde sempre as condições sobre as quais identificará, entre a massa de habitantes do planeta, aqueles que pertencem a ele e aos quais atribui proteção legal e deveres.

O estado define a estrutura legal e institucional que delimita um determinado território (embora nem todas essas estruturas institucionais pertençam ao aparelho de estado). Portanto, parte-se do pressuposto de que o Estado serve de matriz aos direitos e obrigações do cidadão, que define as condições pelas quais estamos juridicamente vinculados. Espera-se que o estado pressupõe, ao menos minimamente, modos de relevância jurídica, mas a partir do momento em que o estado pode ser justamente aquele que expulsa e suspende modos de tutela jurídica e de deveres. [...] no centro desse "estado", que define tanto uma dimensão jurídica quanto uma disposição de vida, há uma tensão produzida entre modos de ser ou estados de espírito [...] Se o estado é o que liga, também é claramente o que você pode desvincular. (Butler, 2009, p. 44 – 45)⁴⁰

Outro ponto que leva a indagar a vinculação de sua filosofia da biopolítica enquanto governo sobre a vida é que esta demonstra de início a forma como o Estado renega certas vidas à zona do “não-lamentável”.

⁴⁰ No original: “El estado define la estructura legal e institucional que delimita cierto territorio (aunque no todas esas estructuras institucionales pertenecen al aparato de estado). Por lo tanto, se supone que el estado sirve de matriz para los derechos y obligaciones del ciudadano, lo cual define las condiciones por las cuales estamos vinculados jurídicamente. Es esperable que el estado presuponga, al menos mínimamente, modos de pertinencia jurídica, pero desde el momento en que el estado puede ser precisamente aquello que expulsa y suspende modos de protección legal y deberes. [...] en el centro de este "estado", que define tanto una dimensión jurídica como una disposición de la vida, hay una tensión producida entre modos de ser o estados de ánimo [...] Si el estado es lo que vincula, también es claramente lo que puede desvincular.”

2.4. Novos horizontes contemporâneos para a cidadania

Para mudar o cenário e permitir que a política governasse a vida de fato, portanto, seria necessário equalizar a atribuição de significado de todas as vidas humanas enquanto “lamentáveis”.

O cenário que apresentei age como se o problema pertencesse a relações éticas estruturadas de forma diádica. Eu o considero lamentável e valioso, e talvez você me considere o mesmo. No entanto, o problema vai além da díade e exige um repensar da política social, das instituições e da organização da vida política. Na verdade, se as instituições fossem estruturadas de acordo com um princípio de igualdade radical de sofrimento, isso significaria que toda vida concebida dentro desses termos institucionais valeria a pena ser preservada, que sua perda seria marcada e lamentada, e que isso seria verdade não apenas desta ou daquela vida, mas de todas as vidas. Isso teria, eu sugiro, implicações em como pensamos sobre saúde, prisão, guerra, ocupação e cidadania, todos os quais fazem distinções entre as populações como mais ou menos lamentáveis. (Butler, 2020, p.57) (tradução minha)⁴¹

A partir da necessidade de desconstruir o imaginário primordial do contrato social, Esposito (2004, p.33) toma a definição de Rudolph Kjellen em “O Estado como Forma de Vida”, onde a exigência geopolítica está intrinsecamente ligada à concepção organicista, que é inconciliável com as teorias constitucionais liberais, segundo a qual os sujeitos de direito dentro do Estado não nascem de um contrato voluntário, mas de sua integração enquanto um único indivíduo, espiritualmente e fisicamente. O que o permite supor a impossibilidade de uma verdadeira superação do estado de natureza hobbesiano pelo pacto dos indivíduos independentes e que, na verdade, todos se interligam em algum grau em sua jornada por persistir biologicamente em se manterem vivos. Butler propõe então, que para refrear a incidência da violência desigual sobre os não lamentáveis, não seja necessariamente preciso optar por confia-la o monopólio somente ao Estado ou apostar inteiramente no autocontrole humano, mas que ela possa também ser controlada de formas que impliquem em externalizar certo grau de agressividade. Contudo, isto só poderia ser tido como alternativa que não culminasse em uma violência igualmente

⁴¹ No original: “The scenario I have offered acts as if the problem belongs to ethical relations structured in a dyadic way. I regard you as grievable and valuable, and perhaps you regard me as the same. Yet, the problem goes beyond the dyad and calls for a rethinking of social policy, institutions, and the organization of political life. Indeed, if institutions were structured according to a principle of the radical equality of grievability, that would mean that every life conceived within those institutional terms would be worth preserving, that its loss would be marked and lamented, and that this would be true not only of this or that life, but of every life. This would, I suggest, have implications for how we think about health care, imprisonment, war, occupation, and citizenship, all of which make distinctions between populations as more and less grievable.”

opressora, se tivéssemos em conta justamente essa impossibilidade do individualismo absoluto. Se fôssemos capazes de pensar em termos de interdependência social.

Outros afirmam [ao invés deste controle sobre a violência só poderia ser aplicado de fora, pela lei] que existe uma região calma ou pacífica da alma, e que devemos cultivar a capacidade de morar sempre lá, subjugando a agressão e a destrutividade por meio da religião ou práticas ou rituais éticos. Mas, como observei, Einstein argumentou a favor de um “pacifismo militante”, e talvez agora possamos falar sobre uma forma agressiva de não violência. Para entender isso, proponho que pensemos primeiro sobre uma ética da não-violência que pressupõe formas de dependência e interdependência, [...]. Isso significa que tal igualdade não é simplesmente a igualdade dos indivíduos uns com os outros, mas um conceito que primeiro se torna pensável uma vez que uma crítica ao individualismo é empreendida. (Butler, 2020, p. 34 – 35) (tradução minha)⁴²

Butler considera fundamental para pensar nesses termos, compreender que a interdependência ora reivindicada se dá de forma que a vulnerabilidade não se trata de uma desvantagem pessoal, mas uma característica comum a todos os seres vivos que os transversam em suas relações com outros seres vivos e, assim, criam o parâmetro a partir do qual se pode pensar em termos de equalização e dignidade. Vulnerabilidade, portanto, não importa somente em um aspecto de submissão, mas também no reconhecimento da necessidade de uma vida proteger outras para resguardar a sua própria.

E se a situação dos considerados vulneráveis for, de fato, uma constelação de vulnerabilidade, raiva, persistência e resistência que emerge nessas mesmas condições históricas? Seria igualmente insensato extrair vulnerabilidade dessa constelação; na verdade, a vulnerabilidade atravessa e condiciona as relações sociais e, sem essa percepção, temos poucas chances de realizar o tipo de igualdade substantiva que é desejada. A vulnerabilidade não deve ser identificada exclusivamente com a passividade; faz sentido apenas à luz de um conjunto corporificado de relações sociais, incluindo práticas de resistência. (Butler, 2020, p. 130) (tradução minha)⁴³

Bauman igualmente aponta a necessidade de se reconhecer a interdependência humana em níveis globais e demonstra explicitamente, através da análise da obra de Barber e Beck, que tal necessidade tem na configuração atual do Estado nação seu maior

⁴² No original: “Others claim that there is a calm or pacific region of the soul, and that we must cultivate the capacity to dwell always there, subduing aggression and destructiveness through religious or ethical practices or rituals. But, as I noted, Einstein argued in favor of a “militant pacifism,” and perhaps now we can ourselves talk about an aggressive form of nonviolence. To understand this, I propose that we think first about an ethics of nonviolence that presupposes forms of dependency, and interdependency, [...] That means such an equality is not simply the equality of individuals with one another, but a concept that first becomes thinkable once a critique of individualism is waged.”

⁴³ No original: “What if the situation of those deemed vulnerable is, in fact, a constellation of vulnerability, rage, persistence, and resistance that emerges under these same historical conditions? It would be equally unwise to extract vulnerability from this constellation; indeed, vulnerability traverses and conditions social relations, and without that insight we stand little chance of realizing the sort of substantive equality that is desired. Vulnerability ought not to be identified exclusively with passivity; it makes sense only in light of an embodied set of social relations, including practices of resistance.”

obstáculo, pela carência de instituições e representantes aptos a reconhecer essas necessidades, ou cuja legitimidade significa negá-las.

Contudo, como Benjamin Barber mostra de forma evidente em seu estudo/manifesto também provocador e convincente, publicado em 2014 pela Yale University Press sob o título de *If Mayors Ruled the World: Disfunctional Nations, Rising Cities*: ‘Hoje, após uma longa história de sucesso regional, o Estado-nação está nos desapontando numa escala global. Ele era a perfeita receita política para a liberdade e a independência de povos e nações autônomos. Mas é profundamente inadequado à interdependência.’ ‘Inclinados demais, por sua natureza, à rivalidade e à exclusão mútua’, eles parecem, ‘em essência, indispostos à cooperação e incapazes de constituir benefícios globais comuns.’ E, no entanto, como Ulrich Beck afirma em *Cosmopolitan Vision*, mesmo que os ‘cosmopolitas’ sejam até hoje encarados em muitos países como algo situado entre vagabundos, inimigos e insetos que podem ou até devem ser banidos, demonizados ou destruídos’, já estamos vivendo, gostando ou não, num planeta ‘cosmopolitizado’, com fronteiras porosas e altamente difusas e uma interdependência universal. O que nos falta é uma ‘consciência cosmopolita’ que se harmonize com nossa condição também cosmopolita. E, acrescentaria eu: também nos faltam as instituições políticas capazes de concretizá-lo. (Bauman, 2017, p.37 – 38)

Além da definição de biopolítica, Esposito (2004, p.35) considera relevante, para compreender o desenvolvimento dos regimes totalitários, a referência da própria biopolítica aos “parasitas”, aqueles que se infiltram no corpo do Estado e se organizam em prejuízo dos cidadãos. A definição divide-os em “simbiontes”, os quais, mesmo sendo de raça diferente, eventualmente podem ser úteis aos Estado, e os parasitas propriamente ditos, que atuam como um corpo estranho em seu interior, se alimentando da vitalidade do Estado. Arendt identifica essas distinções entre os rechaçados já no contexto imediatamente posterior à Primeira Guerra Mundial, pelo tratamento despendido aos judeus, que marcaria o contexto antissemita propiciador do surgimento de regimes totalitários.

O investimento de capital judeu no Estado havia contribuído para dar aos judeus um papel produtivo na economia da Europa. Sem sua ajuda, o desenvolvimento do Estado-nação no século XVIII e de seu serviço civil independente teria sido inconcebível. [...] As duvidosas transações de Reinach [banqueiro judeu de origem alemã que participou ativamente em esquemas de corrupção] e de seus cúmplices nem chegaram a levar à riqueza permanente. Tudo o que fizeram foi envolver em trevas mais profundas as relações misteriosas e escandalosas existentes entre o negócio e a política. Esses parasitas de um corpo corrupto serviam para proporcionar a uma sociedade completamente decadente um álibi extremamente perigoso. Como eram judeus, tornava-se possível transformá-los em bodes expiatórios quando fosse mister aplacar a indignação do público. [...] Os antissemitas podiam imediatamente apontar para os parasitas judeus de uma sociedade corrupta para "provar" que todos os judeus de toda parte não passavam de uma espécie de cupim que infestava o corpo do povo, o qual, de outro modo, seria sadio. (Arendt, 1951, p.121)

Percebe-se assim que mesmo no contexto anterior ao Estado legalmente antissemita, já se praticava a exclusão do principal grupo tido por “não-lamentável”, ainda

que esta nomenclatura sequer existisse aquele tempo, em um processo de imunização em diversos níveis de desconformidade, os quais poderiam até se denominar como tolerância, mas nunca como verdadeira aceitação. Eles foram se intensificando ao ponto de que a sociedade estivesse “anestesiada” o suficiente para aceitar o racismo institucionalizado.

A assimilação, isto é, a aceitação da diluição dos judeus por parte da sociedade não-judaica, era concedida só excepcionalmente aos indivíduos claramente distintos das massas judaicas, que, ainda assim, compartilhavam as mesmas condições políticas restritivas e humilhantes. [...] Os judeus lisonjeados como exceções, os judeus "excepcionais", sabiam muito bem que só a ambigüidade — isto é, o fato de serem judeus, mas presumivelmente não iguais aos judeus — abria-lhes as portas da sociedade. [...] Os padrões de conduta dos judeus assimilados, determinados por esse esforço concentrado e contínuo de se distinguirem, criaram um tipo de judeu que se podia reconhecer onde quer que ele estivesse. Em lugar de serem definidos por nacionalidade e religião, os judeus se transformavam num grupo social cujos membros compartilhavam certas qualidades e reações psicológicas, das quais a soma total seria, supostamente, a "condição de judeu". (Arendt, 1951, p. 86 – 88)

Novamente Bauman demonstra como o problema da imunização, enquanto intrínseco à filosofia que cria e mantém o Estado-nação, persiste no contexto atual, a despeito de todo o esforço já despendido em prol de acordos internacionais econômicos e de pacificação de conflitos. Chama especial atenção nesse ponto para o uso do comportamento imunizante como arma de guerra para a principal ameaça, e talvez maior alibi, das formas contemporâneas de Estado, o terrorismo internacional.

Identificar o “problema da migração” com o problema da segurança nacional e pessoal, subordinar o primeiro ao segundo e, no final, reduzir um ao outro [...] é de fato ajudar e estimular três intenções interconectadas das Al-Qaeda [...] Primeira intenção: [...] inflamar os sentimentos anti-islâmicos em toda a Europa; e desse modo mobilizar a ajuda das populações europeias nativas para convencer os jovens muçulmanos situados na extremidade receptora do ressentimento e da hostilidade públicos, assim como da resultante discriminação, nos países de chegada, de que a brecha (o abismo?) que separa os imigrantes de seus hospedeiros tende a permanecer insuperável – tornando, pela mesma razão, as atuais contradições, incompreensões, controvérsias e disputas mais fáceis de extrapolar para a ideia de uma guerra santa [...] Segunda intenção, intimamente associada à primeira: seguir o princípio do “quanto pior (for a condição de vida e a posição dos jovens muçulmanos nas sociedades hospedeiras), melhor (para a causa terrorista)”, tornando extremamente grotescas e inimagináveis as possibilidades de comunicação e interação transculturais entre etnias ou religiões.[...] Por fim, a terceira intenção é tirar proveito da dinâmica do estigma [...] “um conjunto de crenças negativas e frequentemente injustas que tem uma sociedade ou grupo a respeito de alguma coisa” [...] As pessoas estigmatizadas são repelidas, expulsas, banidas do grupo a que poderiam aspirar [...] depois de serem, além disso, para piorar ainda mais as coisas, pressionadas a reconhecer e aceitar o veredicto público de sua imperfeição. (Bauman, 2017, p. 24 – 26)

Nessa política construída inteiramente sobre a noção do *bios*, Esposito (2004, p.37), tomando por base o entendimento de Morley, considera que existe o risco do *bios*

se sobrepor violentamente à política. Sob esse risco de sobreposição que o paradigma imunizante expõe a sociedade, não é impossível que, ainda que ela se defina como democrática, estivesse num constante impulso de fechar-se do exterior, expurgando-se de um mundo obscuro do qual, paradoxalmente, emergem. Sobre este fenômeno cíclico de depender do elemento que se expulsa, para sua própria existência, Tolosa e Aragoneses lembram que não se trata de uma característica exclusiva dos fascismos ou outros modelos totalitários, ainda que nestes seja mais evidente o comportamento racista e xenofóbico, estando presentes, em graus diversos e tendo por objetos de sua biopolítica nichos diferentes da sociedade, em toda a história moderna e contemporânea da civilização ocidental.

Apesar de os níveis de violência alcançados no século XX em múltiplos lugares serem imensos e incomensuráveis, é de notar que também podem ser promovidas diversas memórias positivas: dos direitos conquistados, das ideias criadas, das redes tecidas e das a solidariedade entrelaçada. E mais ainda em uma época dominada por dinâmicas individualistas, neoliberais e aceleradas. Somente tendo plena consciência de que, se avanços históricos coletivos foram alcançados, estes foram o resultado de imensos esforços, lutas e sacrifícios e, portanto, não caíram do céu, eles podem ser totalmente defendidos e valorizados. Da mesma forma, é fundamental compreender que a história está sempre em movimento, que se constrói dia a dia e que, mais do que uma linha ascendente, se assemelha a uma montanha russa. A história nos mostra que muitas democracias foram destruídas e, portanto, não se pode descartar que isso acontecerá novamente. (Tolosa, 2020, p.109) (tradução minha)⁴⁴

Esses episódios do século XX tornam aconselhável fazer uma comparação diacrônica entre os discursos xenófobos do período entre guerras e o momento atual. Este exercício não pressupõe aceitar uma identidade nem de contextos nem de discursos, mas parte da existência de uma raiz comum à xenofobia do fascismo e do neofascismo. Essa comparação não deve se limitar aos movimentos neofascistas e do período entre guerras, nem buscar a origem desses episódios exclusivamente nos nacionalismos e anti-semitismo dos anos 1930 ou na crise política e econômica da República de Weimar. Esses fenômenos não são excepcionais na história contemporânea. O medo do outro, os discursos fantasmagóricos do inimigo e as medidas biopolíticas para combatê-lo existem desde a fundação do Estado liberal. O Ocidente gerou mais de duzentos anos de discursos, políticas e normas legais que construíram o inimigo e legitimaram sua exclusão. (Aragoneses, 2020, p.52) (tradução minha)⁴⁵

⁴⁴ No original: “A pesar de que las cotas de violencia alcanzadas en el siglo XX en múltiples lugares fueron inmensas e inconmensurables, cabe destacar que también se pueden impulsar memorias diversas en positivo: de los derechos conseguidos, de las ideas creadas, de las redes tejidas y de las solidaridades entrelazadas. Y todavía más en una época dominada por las dinámicas individualistas, neoliberales y de aceleración desmemoriada. Solo siendo totalmente conscientes de que, si se han conseguido avances históricos colectivos, estos han sido resultado de inmensos esfuerzos, luchas y sacrificios, y que por tanto no han caído del cielo, se podrán defender y valorar en plenitud. Del mismo modo, también es fundamental para comprender que la historia siempre sigue en movimiento, que se construye día a día y que, más que una línea ascendente, se asemeja a una montaña rusa. La historia nos demuestra que numerosas democracias fueron destruidas y, por tanto, no puede descartarse que vuelva a ocurrir.”

⁴⁵ No original: “Estos episodios del siglo XX hacen aconsejable una comparación diacrónica entre los discursos xenófobos del periodo de entreguerras y del momento actual. Este ejercicio no presupone

Através do discurso da soberania de Foucault, Esposito (2004, X) afirma que, independentemente das várias mudanças propiciadas pela época moderna, a definição de sujeito sempre se baseou no mesmo esquema formal, entre os indivíduos e o poder, os quais, ao se relacionarem, criam um terceiro elemento que é a lei. Nesse sentido, o que todas as filosofias modernas têm em comum é a ideia de que os sujeitos preexistem ao poder soberano que eles próprios instituíram e, conseqüentemente, também preexistem os direitos que os mantêm em constante confronto. Eis algo que pode ser admitido tanto pelos contratualistas de Hobbes, quanto pelos adeptos do pensamento crítico de Butler. Portanto, o enigma da biopolítica não é a distribuição do poder ou a sua subordinação à lei, nem o tipo de regime ou consenso a que recorre, mas o que é anterior a isso, o que a constitui primeiramente.

Eu quero considerar como o estado de natureza se torna a ocasião para um certo tipo de imaginação, se não uma fantasia ou o que Rousseau chama de “uma ficção pura”, então aquela que está centralmente preocupada com o conflito violento e sua resolução. Assim, podemos perguntar: sob quais condições históricas essas ficções ou fantasias se estabelecem? Tornam-se possíveis e persuasivas a partir de uma condição de conflito social ou como consequência de sua história; representam, talvez, o sonho de uma fuga aos sofrimentos associados à organização capitalista do trabalho, ou funcionam como uma justificação para essa mesma organização. Essas imaginações articulam e comentam os argumentos para fortalecer o poder do Estado e seus instrumentos de violência para cultivar ou conter a vontade popular; surgem em nossa compreensão do populismo, a condição em que se imagina que a vontade popular assume uma forma irrestrita ou se rebela contra as estruturas estabelecidas; eles codificam e reproduzem formas de dominação e exploração que colocam classes e grupos religiosos ou raciais uns contra os outros [...] (Butler, 2020, p. 30) (tradução minha)⁴⁶

aceptar una identidad ni de contextos ni de discursos, pero sí parte de la existencia de una raíz común a la xenofobia de los fascismos y a la de los neofascismos. Esta comparación no debe limitarse a los movimientos neofascistas y a los del periodo de entreguerras, ni tampoco buscar el origen de estos episodios exclusivamente en los nacionalismos y el antisemitismo de los años treinta o en la crisis política y económica de la República de Weimar. Estos fenómenos no son algo excepcional en la historia contemporánea. El miedo al otro, los discursos fantasmagóricos del enemigo y las medidas biopolíticas para combatirlo han existido desde el momento fundacional del Estado liberal. Occidente ha generado a lo largo de doscientos años discursos, políticas y normas jurídicas que han construido al enemigo y legitimado su exclusión.”

⁴⁶ No original: “I do want to consider how the state of nature becomes the occasion for a certain kind of imagining, if not a fantasy or what Rousseau calls “a pure fiction,” then one that is centrally concerned with violent conflict and its resolution. As such, we can ask: Under what historical conditions do such fictions or fantasies take hold? They become possible and persuasive from within a condition of social conflict or as a consequence of its history; they represent, perhaps, the dream of an escape from the sufferings associated with the capitalist organization of work, or they function as a justification for that very organization. These imaginings articulate, and comment upon, the arguments for strengthening state power and its instruments of violence to cultivate or contain the popular will; they emerge in our understanding of populism, the condition in which the popular will is imagined to assume an unconstrained form or to rebel against established structures; they encode and reproduce forms of domination and exploitation that set classes and religious or racial groups against one another [...]”

Para Butler, que vê na lógica da biopolítica atual sempre um juízo de valor, entre quais vidas serão lamentáveis e quais não serão, para que as primeiras possam ser identificadas por oposição, trata-se do enigma de escolher o mito fundador correto, no sentido de ser o mais eficiente para legitimar o Estado. Justamente por isso ele articulará esses imaginários para perpetuar seus códigos de dominação.

Ainda através de Foucault, Esposito (2004, p.57) vai entender a biopolítica como oposta à soberania e, por isso, eventualmente leva a sua ruína. Isto se verifica pois que nos séculos XVII-XVIII produziu-se uma nova mecânica de poder, incompatível com a então ideia de soberania, que antes se dava sobre o controle dos corpos e do que estes faziam, ao invés de se ocupar da apropriação de terras e produtos. O que torna esse poder biopolítico inassimilável ao soberano era a substituição da sua lógica de fazer morrer ou deixar viver, por um poder de fazer viver ou resgatar da morte.

No capítulo final de seu curso de palestras de 1976 “A Sociedade Deve Ser Defendida”, Foucault discorre sobre o surgimento do campo biopolítico no século XIX. Lá, descobrimos que ‘o biopolítico’ descreve a operação do poder sobre os humanos como seres vivos. Distinta do poder soberano, a biopolítica ou biopoder, parece ser uma formação distintamente europeia. Ele opera por meio de várias tecnologias e métodos de gerenciamento de vida e morte. Para Foucault, este é um tipo distinto de poder, na medida em que é exercido sobre os humanos em virtude de seu status de seres vivos - às vezes ele chama esse status de vida de um status “biológico”, embora não nos diga qual versão da ciência biológica ele tem em mente. Foucault descreve a biopolítica como um poder regulador para “fazer viver” ou “deixar morrer” populações distintas, distinto do poder soberano de “fazer morrer” ou “deixar viver”. (Butler, 2020, p. 78) (tradução minha)⁴⁷

Esse fazer viver dá-se através da co-presença de aparatos disciplinares e dispositivos de controle, que são afirmativos da vida através das categorias de subjetivação, de imanentização e de produção, das quais nasce o código biopolítico do poder pastoril, da arte do governo e da ciência política. Justamente por sua incompatibilidade com a soberania, que Butler irá inferir que a biopolítica supera as fronteiras dos países, na busca por aumentar seu poder, fruto da subjugação dos sem-Estado enquanto “não-lamentáveis”, cuja principal ferramenta para tal,

⁴⁷ No original: “In the final chapter of his 1976 lecture course “Society Must Be Defended,” Foucault elaborates on the emergence of the biopolitical field in the nineteenth century. There, we find that “the biopolitical” describes the operation of power over humans as living beings. Distinct from sovereign power, biopolitics, or biopower, appears to be a distinctively European formation. It operates through various technologies and methods for managing both life and death. For Foucault, this is a distinct kind of power, inasmuch as it is exercised over humans by virtue of their status as living beings— sometimes he calls that living status a “biological” status, though he does not tell us which version of biological science he has in mind. Foucault describes the biopolitical as a regulatory power to “make live” or to “let die” distinct populations, distinguished from the sovereign power to “make die” or to “let live.”

contraditoriamente, é o alinhamento da noção de força da nação, com a presença forte do Estado.

E embora existam governantes que tentem justificar essas instituições na mídia apelando para uma suposta soberania, isso não significa que a soberania seja suficiente para definir as operações de poder que funcionam dentro desses complexos penitenciários. [...] o contraste entre soberania e constitucionalismo, mesmo a emergência da soberania no seio de uma ordem constitucional, é uma conceituação limitadora, que concebe seu fora como um estado metafísico fora da política. [...] A categoria dos apátridas é reproduzida não apenas pelo estado-nação, mas por uma operação de poder que busca alinhar à força a nação com o estado, que considera o roteiro, por assim dizer, o elo de uma corrente. (Butler, 2009, p. 50 – 51) (tradução minha)⁴⁸

Arendt já identificava essa incompatibilidade filosófica entre o ultranacionalismo e a soberania no surgimento dos primeiros partidos abertamente antissemitas que abriam caminho para o Terceiro *Reich*.

A segunda característica altamente significativa dos novos partidos anti-semitas está na organização supranacional de todos os grupos europeus ligados à mesma corrente, em flagrante contraste aos seus slogans nacionalistas. A sua preocupação supranacional indicava claramente que visavam não apenas à conquista do poder político da nação, mas que também almejavam — e já o haviam planejado — um governo intereuropeu, "acima de todas as nações". [...] Seu ultranacionalismo, que preparava a destruição do corpo político de sua própria nação, baseava-se no nacionalismo tribal, com um desmedido desejo de conquista, que constituiria uma das forças principais com que se poderiam aniquilar as fronteiras do Estado nação e de sua soberania. (Arendt, 1951, p. 60 – 62)

Já através da análise contemporânea de Bauman, percebemos que esse nacionalismo tribal, que mais ameaça do que assegura a soberania, jamais se desvinculou filosoficamente da política desde então.

A segunda circunstância nova é a erosão da soberania territorial das unidades políticas existentes, causada pelo fato de que o processo em curso de globalização do poder (isto é, a capacidade fazer com que as coisas sejam feitas) não é acompanhado por uma globalização similar da política (isto é, a capacidade de decidir quais coisas devem ser feitas), e assim resultando numa desarmoniosa discrepância entre os objetivos e os meios de ação efetiva. O resultado é o afastamento das fontes do “medo oficial” do modelo delineado por Bakhtin: invisíveis e inatingíveis para a maioria das intenções e propósitos, elas são agora – tal como as fontes do “medo cósmico” – quase mudas e indiferentes. A uma grande distância dos solicitantes, elas são imunes a suas solicitações, que dirá a suas demandas. A maioria de seus súditos teve suspensa a comunicação – e um número cada vez maior deles já perdeu, ou está perdendo depressa,

⁴⁸ No original: “Y aunque haya funcionarios del gobierno que pretenden justificar en los medios estas instituciones apelando a una supuesta soberanía, esto no significa que la soberanía sea suficiente para definir las operaciones de poder que funcionan dentro de estos complejos carcelarios. [...] el contraste entre soberanía y constitucionalismo, incluso la emergencia de la soberanía en medio de un orden constitucional, es una conceptualización limitante, que concibe su afuera como un estado metafísico por fuera de la política. [...] La categoría de sin-estado es reproducida no solamente por el estado-nación, sino por una operación de poder que busca alinear por la fuerza la nación con el estado, que considera el guión, por así decirlo, como el eslabón de una cadena.”

qualquer esperança de uma conversa sensata com os poderes constituídos. (Bauman, 2017, p. 36)

Ele se dilui e ultrapassa as fronteiras através da propagação do medo generalizado a tudo que é diferente. Quanto mais os Estados se tornam influentes internacionalmente, globalizando o exercício de seu poder, mais se distanciam da população. Consequentemente, tanto os nacionais “lamentáveis” se sentem acuados pelos movimentos migratórios, sintomáticos dessa mesma influência internacional, quanto os imigrantes “não-lamentáveis” que são cada vez mais coagidos a dar rostos ao inimigo invisível.

Percebe-se, então, que aqueles que imigram com a intenção de se instalar definitivamente em algum dos dois países considerados, ainda que se constituam parte da população, enfrentam dificuldades para se verem representados e protegidos pelos governantes, maculando o sentido da expressão da vontade popular através do voto, justamente porque não desfrutam do status de cidadão nesses territórios a menos que se naturalizem.

A partir dessa incompatibilidade de premissas foi possível levantar uma série de questionamentos acerca do conceito de cidadania e da conveniência de sua interpenetração pelo conceito de nacionalidade ao condicionar o direito de voto a esse último, ao que isso se verifica útil com relação a perpetuação da soberania, em detrimento da premissa democrática desses Estados. Tal fenômeno coincide com o advento dos sistemas imperialistas globais de governo, os quais impõem novas divisões de classes sociais com base no acesso ao capital, simultâneas a uma filosofia de igualdade entre os indivíduos, meramente retórica.

Manifesta-se a “cidadania”, então, como um conjunto de direitos atribuíveis àqueles considerados iguais na comunidade e, simultaneamente, uma prática política essencial para a administração do Estado. A modernidade se apodera desse conceito plurissignificativo para associá-lo à nacionalidade correspondente a oficial dos territórios, atribuindo aos portadores dessa última característica a condição de legítimos herdeiros dos indivíduos pretensamente autônomos, que teriam feito o pacto fundante da civilização em que vivem. Esse discurso é o que alimenta o sentimento adverso do nacional àquele que não possui esta característica, mas que reside nesse mesmo lugar, legitimando o monopólio da violência e a política de exploração massiva destes pelo Estado.

A dita liberdade que o Estado busca preservar para seus cidadãos, através do monopólio da violência, os estimula a exercê-la em termos individualistas, justamente pela lógica capitalista de mercado que impera. No fim das contas, a agressividade das relações estabelecidas nesses termos tende a levar os indivíduos a algo semelhante ao próprio estado-de-natureza que se buscou evitar com a formação do Estado, mantendo uma lógica circular de violência que faz parecer necessário o exercício da soberania e o uso da força em termos “oficiais”, o que é feito sempre com mais intensidade sobre os que não participam da ficção contratual, relegados ao papel de vidas que, caso perdidas, não serão relevantes para a sociedade.

É possível que os ditos “não-lamentáveis” tenham a chance de serem verdadeiramente contemplados na perspectiva universalizante dos direitos humanos a partir da reelaboração dos termos do contrato social, adotando-se a noção de que todos os seres humanos se interligam entre si e com o ambiente na ambição de perpetuar suas próprias vidas, sendo a vulnerabilidade algo intrínseco a cada um, ao invés de uma submissão unilateral.

O desafio de redefinir o conceito central de cidadania para que, conseqüentemente, se redefina a posição cívica em prol do desfrute fático e amplo dos direitos fundamentais pelos estrangeiros residentes, demanda ter consciência de que parcela significativa dos conflitos internacionais contemporâneos giram em torno da gestão política das diversas formas de pertencimento e convivência entre indivíduos. Neste contexto, a retomada das análises sociais sob o ponto de vista republicano pode restar insuficiente para responder aos desafios do multiculturalismo. Uma resposta adequada implica enfrentar politicamente questões sociais e culturais resultantes da imigração, articulando a convivência entre comunidades com diferentes formas de identidade.

[...] deve incluir um conjunto de regras e medidas que tornam possível abordar de forma coerente uma série de várias questões que, no entanto, estão intimamente ligadas umas às outras: a regulação de acesso, circulação, estadia, condições de trabalho, bem como ‘a previsão das diferentes irregularidades’ em casa e no trabalho, entre muitos outros assuntos. Nesta lista nada exaustiva, há ainda um instrumento central de toda a política de imigração, a saber: regulação da aquisição da cidadania. (Velasco, 2005, p. 199) (tradução minha)⁴⁹

⁴⁹ No original: “debe incluir un conjunto de normas y medidas que permitan abordar coherentemente una serie de cuestiones diversas que, no obstante, están íntimamente conectadas entre sí: la regulación del acceso, la circulación, la estancia, condiciones laborales, así como ' la previsión de las diferentes irregularida" des en la residencia y el trabajo, entre otros muchos asuntos. En este listado nada

Com relação aos critérios condicionantes de exercício desse instrumento central, o mesmo autor ressalta que quanto maior for a quantidade e mais específicos eles forem, para exercê-la, menor será a sua capacidade de inclusão, se transmutando em instrumentos de discriminação ao invés de integração social. Depreende-se que a vinculação da cidadania à naturalização tem o potencial de se transformar em um desses instrumentos de discriminação quando se trata do ideal republicano em sociedades multiculturais.

A resposta mais adequada para o advento deste possível déficit não pode consistir em promover uma forma específica de identidade coletiva carregada de elementos etnoculturais, mesmo que sejam pertencentes ao tronco majoritário da sociedade. O republicanismo tem como ponto de partida vantagem de permitir uma estrutura de ação e identificação não exclusivas ou fechadas. (Velasco, 2005, p. 200) (tradução minha)⁵⁰

Em adendo, Habermas (1999, p. 118) entende que não pautar a cidadania republicana em critérios etnoculturais, ao invés de negar os de alguns, é justamente o que possibilita que todas as nacionalidades sejam contempladas, ao preconizar que “A autodeterminação democrática não tem o sentido coletivista e ao mesmo tempo exclui a afirmação da independência nacional e a realização de identidade nacional. Em vez disso, tem o senso inclusivo de auto legislação que incorpora todos os cidadãos igualmente”. Por esse mesmo campo de visão, Velasco (2005, p. 204) conclui, portanto, que nas sociedades pluralistas atuais, multiétnicas e multiculturais, a Constituição dos respectivos territórios está incumbida da tarefa de realizar as condições que possibilitem a vida em comum, ao invés de autonomamente predeterminar projetos de governo nesse sentido.

Na busca por possibilidades de cumprir essa tarefa, Yasemin N. Soysal (1994, p. 139) propõe que seja superada a antiga visão dos imigrantes residentes como “*denizens*”, ou “decidadãos”, cunhada por Thomas Hammar para designar aqueles que são residentes de longa data, possuindo direitos substanciais e até alguns privilégios, pois que, através da conquista de seu status de pertença por virtude, tempo de residência e aquisição de emprego, eles sempre se manterão como uma irregularidade, uma “exceção” à lógica do padrão de cidadania. Para se adaptar verdadeiramente às profundas

exhaustivo falta un instrumento central de toda política migratoria, a saber: la regula" ción de la adquisición de la ciudadanía.

⁵⁰ No original: “La respuesta más adecuada al advenimiento de este posible déficit no puede consistir, sin embargo, en potenciar una forma determinada de identidad colectiva cargada de elementos etnoculturales, aunque sean los propios del tronco mayoritario de la sociedad. El republicanismo tiene de partida la ventaja de que posibilita un marco de acción e identificación no exclusivo ni cerrado.”

transformações propiciadas pelos fluxos migratórios recentes, tanto em sua estrutura lógica, quanto à forma como são legitimadas, é necessário que os ordenamentos enxerguem além das estruturas de Estado nação. Para tanto, Soysal propõe pensar em termos de cidadania “pós nacional”.

A justificativa para as obrigações que os Estados tem para com as populações imigrantes vai além do próprio Estado nação. Os direitos e clamores dos indivíduos são legitimados por ideologias fundadas nos princípios da comunidade transnacional, através de códigos internacionais, convenções e leis sobre direitos humanos, independentemente do status de cidadão naquele Estado nação. Logo, o individual transcende o cidadão. Essa é a forma mais elemental em que o modelo pós nacional difere do modelo nacional. (Soysal, 1994, p. 142)

Tal concepção parte de duas linhas de análise que importam na reconfiguração da cidadania, a primeira delas diz respeito à transformação do sistema internacional, dada sua interdependência e conectividade e a segunda é a emergência de regras que formalizam a legitimam diversos códigos e leis internacionais, os quais inscrevem direitos universais às pessoas independentemente do seu status de membro do Estado nação. Ela também reconhece que o fluxo de reconfiguração é esporadicamente contrabalanceado por movimentos nacionalistas radicais⁵¹ devido à incoerência persistente entre a “expansão desterritorializada dos direitos apesar das políticas territoriais de clausura” (Soysal, 1994, p. 157).

No entanto, conforme Avritzer (2002, p. 51 – 53) aponta, autores modernos como Anthony Giddens, Jürgen Habermas e Boaventura de Sousa Santos foram capazes de superar a perspectiva dos clássicos Karl Marx e Max Weber, e enxergar a cidadania em um plano além do concreto. Abstrai-la foi um primeiro passo útil para começar a defini-la à parte de conceitos meramente estratégicos, como a nacionalidade, o problema, para o Autor, é que isso os levou a abdicar das possibilidades de cidadania globalizada como resultado de uma ação coletiva, no caso de Giddens, subsumir a abstração à formas de dominação, no caso de Habermas, e limitar-se a admitir que a modernidade é múltipla e policêntrica, no caso se Boaventura. Persiste a necessidade contemporânea de entender

⁵¹ “A dualidade embutida nos princípios do sistema global se reflete ainda na incongruência entre os dois elementos da cidadania moderna: identidade e direitos. Na era do pós-guerra, esses dois elementos de cidadania estão separados. Os direitos assumem cada vez mais universalidade, uniformidade legal e abstração e são definidos em nível global. Identidades, em contraste, ainda expressam particularidade, e são concebidos como sendo territorialmente limitado. Como uma identidade, o cidadão nacional é promovido, reinventado e reificado pelos estados e outros atores sociais - ainda prevalece. Mas em termos de sua tradução em direitos e privilégios, não é mais uma construção significativa. Assim, o status universalista da personalidade e a filiação pós-nacional coexiste com identidades nacionais assertivas e intensas lutas étnicas.” (Soysal, 1994, p. 159) (tradução minha)

a forma como devemos pensar os concretos da cidadania global “pós nacional”. Os locais nos quais se manifestam as formas de poder, a dizer, os territórios onde se delimitam os limites das soberanias confrontadas no plano internacional, para se constituírem em geradores concretos de cidadania, precisam se articular com concepções específicas de cidadania no plano abstrato, capazes de gerar efeitos concretos.

O autor vê dois campos possíveis de articulação entre o abstrato e o concreto a nível global, nesse sentido. O campo da cidadania legal desterritorializada e o campo de uma cidadania global social mínima. Nas dimensões sociais e legais essa cidadania se expressaria através dos direitos já consolidados em uma base normativa transnacional evidenciada no fato de os estados nacionais reconhecerem, no caso dos direitos humanos e dos direitos civis, a sua aplicação aos não cidadãos no interior dos ordenamentos soberanos (Avritzer, 2002, p. 53).

Superar tais divergências normativas e doutrinárias implica em modificar, de maneira profunda, concepções geopolíticas e sociais muito particulares de cada ordenamento e, portanto, conhecer a forma como a definição de cada um dos termos que se busca ressignificar foi concebida ao longo da formação desses Estados. Assim, o capítulo seguinte irá buscar ao longo da formação dos Estados nacionais argentino e brasileiro, os fatores determinantes para cunhar o significado particular que cada país atribui atualmente à figura do imigrante, à cidadania e ao direito de voto.

3. A participação cidadã para imigrantes na Argentina e no Brasil: uma perspectiva comparada

3.1. Colher, colonizar e civilizar: a nova figura do imigrante nos estados independentes

Este capítulo será dedicado à tarefa de explanar o desenrolar histórico dos sistemas governamentais da Argentina e do Brasil e como se deu o papel da imigração nesse processo de concepção de Estados, em uma perspectiva comparada, de modo a pautar-se por três variáveis comparativas, quais sejam: os limites da cidadania, a importância social atribuída à nacionalidade e a amplitude do sufrágio ativo, ao longo dos séculos. Pretende-se, com isso, compreender melhor qual seria o papel social real e contemporâneo, atribuído em cada país, à figura do imigrante, à cidadania e ao direito de voto.

É interessante notar como as revoluções e independências latino-americanas do século XIX foram marcadas, à exceção do Brasil, pela opção inicial por formas republicanas de governo. Uma das consequências da democratização que se estendeu ao longo do século XX é a expansão da participação de segmentos da sociedade que antes eram marginalizados do cenário político. Embora a mobilização das camadas populares seja essencial para entender a incorporação gradual dos excluídos ao longo destes 200 anos, a capacidade das elites políticas e parlamentares de se adaptarem aos novos contextos políticos destaca-se também como um fator relevante para a mudança institucional. No entanto, não é absoluto que apenas as estratégias concebidas por eles decidiram a implementação do sufrágio universal e da representação, pois que o impulso e as estratégias das classes subalternas moldaram a percepção das elites a seu respeito.

Da Nova Espanha ao *Río de la Plata*, a adoção do princípio da soberania popular para fundar e legitimar a autoridade do Estado foi comum a quase todas as tentativas de formar novas comunidades políticas posteriores à ordem monárquica. Embora este já fosse um princípio bem conhecido no mundo europeu-ocidental e norte-americano, sua aplicação na América Latina teve características bem peculiares.

O século XIX é o século das grandes transformações políticas, das quais surgiram os novos Estados nacionais na América Latina. O problema chave da construção dos novos Estados é o da representação política; problema duplo, pois não somente se trata de estabelecer um sistema representativo moderno destinado a legitimar os novos poderes, senão também de criar a nação como sujeito de soberania. (Bernaldo, 1999, p. 142)

Villavicencio (2003, p.3) aponta no mesmo sentido, sendo uma das principais dificuldades a serem transpostas o fato de essa visão republicana ter de ser construída “do zero”. O pensamento político do século XIX demonstrou às classes dominantes a capacidade de resistência das massas coloniais, ao romperem o vínculo com as metrópoles, seja para se livrar do regime monárquico, como ocorreu na Argentina, seja para manter sua posição de prosperidade político-comercial com mais autonomia, como ocorreu no Brasil. A elite enxergou, então, a necessidade de se adaptarem para permanecer no poder, tomando a frente do projeto de construir uma nação onde eles ainda governariam, interpretando a situação em termos de oposição, entre a civilização que almejavam construir e a barbárie revoltosa, inimiga, que os ameaçava, preocupando-se em desenvolver meios para assegurar a modernização do país, o que pensavam que poderia ser alcançado através do estímulo à imigração dos membros de certas nacionalidades. Estas eram associadas diretamente aos novos hábitos e mentalidades que acreditavam permitir transpor a distância que havia entre o “sujeito”, o cidadão soberano do pacto civilizatório, e o “outro” que está alheio a este pacto.

O início do século XIX e as primeiras décadas do século XX foram marcados, então, pelo deslocamento da população entre os chamados Velho e Novo Mundo. Ainda que não seja possível determinar o número de imigrantes que deixaram a Europa com destino às Américas, estima-se que entre 42 e 60 milhões de europeus imigraram para o continente nesse período, impulsionados pela facilitação dos meios de transporte e comunicação no século XIX, procurando melhores condições de vida e oportunidades de empreendedorismo, ou mesmo como fugitivos de perseguições religiosas ou guerras⁵².

⁵² “O século XIX é o período clássico da migração atlântica de trabalhadores. [...]Naquele tempo 11 milhões foram para a América Latina [...] (dos 11 milhões de europeus que foram para a América Latina 46 por cento foram para a Argentina, 33 por cento para o Brasil, 14 por cento em Cuba, 4 por cento no Uruguai, 3 por cento no México, o grande destino para séculos, 2 por cento no Chile)” (Tradução minha) In: Rosoli, 1992, p. 10 // “A nação receptora mais significativa a seguir era o Brasil. Da mesma forma que o Canadá, o Brasil, antes de 1880, absorveu uma migração bastante importante de colonos agrícolas oriundos da Alemanha e do norte da Itália. Quase todos evitaram as regiões de trabalho escravo e se instalaram em regiões de clima temperado, ao sul de São Paulo. Por volta de 1880, cerca de 455 mil desses europeus haviam se instalado no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina, representando uma parte relativamente significativa dos 3,7 milhões de brancos registrados em 1872.” In: Klein, 2000, p. 22

Os interesses demonstrados derivam do rápido crescimento da população europeia a partir do fim do século XVIII, que passou a exercer pressão sobre o setor agrícola da Europa. Essas mudanças dificultaram o acesso à terra pelas populações camponesas, aumentando a quantidade de pessoas a serem mantidas com a produção de um mesmo lote de terra, enquanto o número de latifúndios aumentava. A terra deixava então de ser o meio de vida tradicional da produção camponesa, tendo nova função como fonte de capital em larga escala. Com a revolução agrícola, muitos perderam sua fonte de sustento e as dificuldades financeiras atingiram grande número dos trabalhadores rurais, de forma que os camponeses, os quais anteriormente viviam numa agricultura de subsistência, se viram obrigados a trabalhar mediante salário, para os grandes proprietários de terras, em seu próprio continente ou na América Latina.

Embora os cercamentos tenham continuado até o século XVIII, antes mesmo da Reforma mais de duas mil comunidades rurais foram destruídas dessa maneira. [...] Resumidamente, o argumento oferecido pelos “modernizadores” de todas as posições políticas é que os cercamentos estimularam a eficiência agrícola e que os deslocamentos provocados foram compensados com um crescimento significativo da produtividade da terra. [...] Entretanto, esses argumentos não se sustentam. A privatização da terra e a comercialização da agricultura não aumentaram a quantidade de alimentos disponíveis para as pessoas comuns, embora tenha aumentado a disponibilidade de comida para o mercado e para a exportação. Para os trabalhadores, isso representou a instauração de dois séculos de fome, [...] devido à destruição da posse comum da terra e da política de “exportação ou morte” imposta pelos programas de ajuste do Banco Mundial. (Federici, 2017, p. 134)

Dessa forma, as duas engrenagens que compunham o sistema de exploração do capitalismo global passaram a operar, gerando mão-de-obra excedente, que poderia suprir a demanda por trabalho nas plantations das colônias sul-americanas, bem como resolver problemas de colonização e satisfazer o imaginário desenvolvimentista das metrópoles em relação a elas, próprio da ainda predominante lógica do sistema de submissão colonial.

Na Argentina, o início dos debates sobre a promoção da imigração ocorreu nas primeiras décadas do século XIX, justamente por ser vista como uma solução viável para a escassez populacional em determinadas regiões e para a contínua expansão da economia de agro exportação. O estímulo estava voltado também à atração de europeus, na medida em que em ambos os países aqui considerados, eram vistos como parte fundamental do processo de transformação da sociedade para uma “era moderna”⁵³.

⁵³ Juan Bautista Alberdi, diplomata e escritor argentino, afirmava que os imigrantes, por serem portadores de um conjunto de hábitos e valores especiais que, incutidos na população local, levariam à civilização da sociedade e à modernização da Argentina. A essência de seu pensamento pode ser sintetizada

No Brasil, por sua vez, era temeroso que ao fim do status de Colônia, em 1822, ainda não houvesse um conceito de pátria próprio. Em seu lugar haviam várias capitanias vizinhas, sem unidade política ou econômica, onde os capitães-generais sequer tinham controle sobre os capitães-mores nas vilas em que se dividiam, o que levava os colonos ao pensamento de que provavelmente ocorreria o mesmo que nas colônias espanholas, eles se fragmentariam em vários países. No entanto, José Murilo De Carvalho aponta que diversos fatores diferenciavam a experiência brasileira daquela de seus vizinhos. Em comparação com os outros países da América Latina, sua independência não envolveu a ruptura com a monarquia, tampouco a mobilização de grandes exércitos.

[...] Em comparação com os outros países da América Latina, a independência do Brasil foi relativamente pacífica. O conflito militar limitou-se a escaramuças no Rio de Janeiro e à resistência de tropas portuguesas em algumas províncias do norte, sobretudo Bahia e Maranhão. Não houve grandes guerras de libertação como na América espanhola. [...] (De Carvalho, 2001, p. 26)

Se não contaram com as mesmas marcas procedimentais em prol da autonomia, por outro lado, a mera declaração de independência não seria um apelo nacional tão forte quanto foi para a população da Argentina, ancorando-se em fatores anteriores e posteriores para sua consolidação. Conforme o mesmo autor, o anticolonialismo, presente desde a independência e usado para movimentar as massas, não deve ser confundido ou equiparado com o nacionalismo institucionalizado pelas nações europeias, que agora se buscava cunhar em solo latino-americano, pois que, como anteriormente suscitado, isso envolve uma identidade em comum que ainda precisava ser construída. A escolha da permanência sob um regime monárquico inclusive, conforme ressalta o autor, se deu pela convicção da elite de que isso seria um fator chave para manter a ordem social e a união dos governantes das províncias⁵⁴.

Para manter a monarquia no poder, era necessário criar uma conexão ideológica, entre o Império do Brasil e a nação brasileira, na tentativa de convencer as elites a se unirem ao plano de Dom Pedro por estar submetido à uma Constituição, à época liberal, atendendo aos seus interesses. Um processo lento, pois isso dependia da legitimação do

na frase “Gobernar es poblar” (governar é povoar), que serviu como fonte de inspiração para a Constituição de 1853. In: ALBERDI, 1852 (2012), p.119.

⁵⁴ “O exemplo do que acontecera e ainda acontecia na ex-colônia espanhola assustava a elite seus membros mais ilustrados, como José Bonifácio, queriam evitar a todo custo a fragmentação da ex-colônia em vários países pequenos e fracos, e sonhavam com a construção de um grande império.” In: De Carvalho, 2001, p. 27.

governo pelas províncias, da delimitação do território e da designação de quem seria considerado cidadão de fato (Mello, 2018, p.24).

O nacionalismo que se pretendia cunhar em ambas as nações estava de acordo com o modelo de Marcel Mauss, em que os Estados procuravam atender à fórmula que somava um povo, sendo este entendido como sinônimo de uma raça hegemônica, uma cultura e uma língua. Aqui, o autor denota o erro em que incorriam esses Estados, por acreditarem que “a raça criou a nação”, quando, na verdade é a nação que incute o pensamento racial nos indivíduos, um processo que, se por um lado parece nebuloso no continente europeu, resta mais evidente na política de gestão dos países latino-americanos.

[...] Isso era simplesmente uma extensão para todo o povo das crenças que até então haviam sido reservadas para as raças divinas dos reis, as raças abençoadas dos nobres, as castas que deviam manter seu sangue puro e haviam chegado ao casamento consanguíneo por causa dessa ‘garantia’. É porque o último francês ou alemão tem o orgulho de sua nação que acabou tendo de sua raça. (Mauss, 1953, p. 34) (tradução minha)⁵⁵

Nessa trajetória, o Brasil foi influenciado pela tradição portuguesa e gestão política da Inglaterra, a qual forneceu o modelo da monarquia constitucional, complementado pelas ideias do liberalismo francês pós-revolucionário. Restava atender ao critério constitucional que exigia um governo representativo baseado no voto dos cidadãos e na separação dos poderes políticos. Dessa forma, a Constituição outorgada de 1824 regeu o país até o fim da monarquia, estabelecendo os três poderes tradicionais e, como resíduo do absolutismo, um quarto poder, chamado de Moderador, que era privativo do Imperador⁵⁶.

Em uma época em que a Europa tendia fortemente ao regime monárquico assim como o Brasil, a Argentina, assim como o restante das Américas, se inclinava para a forma republicana, em um campo de experimentação política. Com a queda da monarquia e o desarmamento do império espanhol, tentou-se simultaneamente reconstruir a ordem política com base na soberania popular e moldar novos conceitos de nação.

⁵⁵ No original: “ceci était simplement une extension au peuple entier des croyances qui jusqu'alors avaient été réservées aux races divines des rois, aux races bénies des nobles, aux castes qui avaient à tenir leur sang pur, et étaient allées jusqu'au mariage entre consanguins pour l'assurer. C'est parce que le dernier des Français ou des Allemands a l'orgueil de sa nation qu'il a fini par avoir celui de sa race.”

⁵⁶ In: Constituição Política do império do Brasil. 1824. Título 3º, art. 10; Título 5º, Capítulo I, art. 98.

Nas primeiras décadas pós-revolucionárias, a discussão em torno das formas de soberania foi conflituosa. A noção liberal da nação como uma entidade soberana única e indivisível, integrada por indivíduos livres e iguais, os cidadãos, foi pensada e defendida nos círculos sociais em competição com as já conhecidas formas de Estado, gerando ambiguidades interpretativas. É nesse recorte histórico que Hilda Sabato (2009, p. 25) identifica na soberania popular a representação onde política e a nação tornam-se “conceitos concatenados que também nomearam realidades intimamente relacionadas”.

Ainda que tivessem muitas características em comum, François-Xavier Guerra (1999, p. 33) ressalta que é importante considerar os diferentes sistemas monárquicos aos quais cada território esteve submetido, tendo perdurado no caso brasileiro e rompido subitamente no caso argentino. Isto pois, por sua complexidade, a figura de cidadão que se origina é também por eles influenciada, possuindo tanto um registro cultural, quanto histórico, sendo o cidadão alguém que “não nasce, se faz”, como resultado de um processo de participação na coletividade. Isso porque as lutas em torno da opção entre o centralismo, o confederacionismo e o federalismo, além da divisão ou não de poderes, da legitimidade dos poderes extraordinários, do presidencialismo e do parlamentarismo, bem como os limites da cidadania estavam no centro dos problemas das nações enquanto estas se formavam.

A definição de cidadania foi um aspecto indissociável desta história. [...] A adoção dessa instituição implicou, com efeito, a criação de um universo abstrato de iguais que gozavam dos mesmos direitos (e obrigações) nas novas repúblicas em formação e uma ruptura com os critérios que caracterizaram a ordem político-social colonial. [...] em pouco tempo, houve a mobilização e incorporação de setores diversos da população à vida política. As dificuldades em colocar essas mudanças em uma ordem estável desde o início eram evidentes, mesmo para aqueles que estiveram na vanguarda da transformação, mas a busca de soluções não levou ao retorno aos formulários e mecanismos do Antigo Regime, e sim na reformulação dos de Republica. Daí as grandes variações entre os governos que foram ditas, todas, fervorosas defensoras da soberania popular. (Sabato, 2009, p. 26)

Durante as quatro décadas posteriores à declaração de independência, as vilas que hoje compõem a Argentina não se basearam em um texto constitucional. Apesar do nome ter sido *Provincias Unidas del Rio de la Plata*, o pacto federativo argentino não tinha muita importância, conforme atemorizava-se a ex-colônia portuguesa. Cada uma das *Provincias* era governada, de fato, por algum chefe militar, o *caudillo*, que enviava representantes para se reunirem esporadicamente em assembleias constituintes, o que rapidamente era rejeitado por uma ou mais províncias, justamente pelo desinteresse no

caráter centralizador do mesmo. A Argentina viveu assim, por mais de 20 anos, a dita “provisoriedade permanente” (Barrientos, 2009, p. 18 – 19).

Ainda assim, desde o século XVIII, o constitucionalismo era visto pelos territórios recém-emancipados como um sistema que garantia a liberdade individual, os direitos civis e a separação de poderes, em um contexto de valorização das leis e dos indivíduos. Mello (2018, p.24) entretanto, retoma parte da problemática discutida na primeira parte, apontando que este pacto constitucional se dirigia somente àqueles que eram considerados membros da sociedade, os cidadãos contratantes de Hobbes. Nesse sentido, cabe destacar que a Constituição Brasileira de 1824⁵⁷ ainda facultou àqueles que não houvessem nascido no território, mas que nele residissem, o acesso a esse título, porém somente através da naturalização, o que só veio a ser regulamentado em 1832. Tal requisito, logo, só guardava utilidade para os interesses assimilacionistas da forma de Estado então vigente.

Através da concepção brasileira de cidadania, podiam votar todos os homens nacionais, brancos, livres, de 25 anos ou mais⁵⁸, com renda mínima de 100 mil-réis. A lei ainda permitia que, dentre estes, os que eram analfabetos também votassem, o que era considerado, comparativamente às regras eleitorais dos países europeus, muito liberal para a época.

Cabe destacar ainda a opção pela inclusão dos libertos nascidos no Brasil ao corpo de cidadãos. Entretanto, isso fez com que restasse aos libertos africanos a condição

⁵⁷ Anais da Assembleia Constituinte de 1823, v. 5. Sessões de 23, 24 e 25 de setembro: “Art. 5. São brasileiros: I. Todos os homens livres habitantes no Brasil, e nelle nascidos. II. Todos os portugueses residentes no Brasil antes de 12 de Outubro de 1822. III. Os filhos de pais brasileiros nascidos em paizes estrangeiros, que vierem estabelecer domicilio no imperio. IV. Os filhos de pai brasileiro, que estivesse em paiz estrangeiro em servico da nação, embora não viessem estabelecer domicilio no imperio. V. Os filhos illegitimos de mãe brasileira, que, tendo nascido em paiz estrangeiro, vierem estabelecer domicilio no Imperio. VI. Os escravos que obtiverem carta de alforria. VII. Os filhos de estrangeiros nascidos no imperio, comtanto que seus pais não estejam em serviço de suas respectivas nações. VIII. Os estrangeiros naturalisados, qualquer que seja sua religião. Art. 6. Podem obter carta de naturalisacão: I. Todo o estrangeiro de maior idade, que tiver domicilio no imperio, possuindo nelle capitaes, bens de raiz, estabelecimentos de agricultura, commercio e industria, ou havendo introduzido ou exercitado algum commercio, ou industria util, ou feito serviços importantes à nação. II. Os filhos de pais brasileiros, que perderão a qualidade de cidadãos brasileiros, uma vez que tenham maioridade, e domicilio no império. [...] Art. 123. São cidadãos activos para votar nas assembléas primarias ou de parochia: I. Todos os brasileiros ingenuos e os libertos nascidos no Brasil. II. Os estrangeiros naturalisados. Mas tanto uns como os outros devem estar no gozo dos direitos politicos, na conformidade dos art. 31 e 32, e ter de rendimento liquido anual o valor de cento e cinquenta alqueires de farinha de mandioca, regulado pelo preço médio de sua freguesia[...].”

⁵⁸ O fator de idade mínima caia para 21 anos no caso dos chefes de família, officas militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos.

de apátridas, conseqüentemente. Some-se isso ao fato de que ainda recebendo a designação de cidadãos, esta era apenas figurativa, pois que os libertos naturais não podiam participar das eleições secundárias e, portanto, não poderiam eleger deputados, senadores, conselheiros provinciais e não poderiam se candidatar aos cargos elegíveis, aspecto indissociável da participação efetiva nas *civitas* do Reino. Percebe-se, portanto, como a questão racial afetava a sociedade brasileira mesmo após o fim da escravidão, de forma que o exercício cidadão da capacidade eleitoral constituía aspecto fundamental ao ponto de ser especificamente negado a quem a elite queria manter “à parte” da sociedade, aspecto que era intensificado uma vez que se interseccionassem os aspectos raciais e nacionais.

Quando a Constituição de 1824 igualou nacionais a cidadãos e reconheceu cidadania brasileira aos libertos nascidos aqui, deixou os libertos africanos sem estatuto definido. Pela lógica, ter-lhes-ia cabido o estatuto de estrangeiros. No entanto, uma leitura da legislação imperial referente a estrangeiros demonstra que os africanos estiveram, na verdade, num limbo. (Mamigonian, 2015, p. 195)

Outra questão marcante, a respeito de quem faria parte do corpo de cidadãos brasileiros, foi o status dos portugueses residentes após a Independência. A separação política fez com que colonos transfigurassem em imigrantes, promovendo debates em torno da concessão de cidadania aos residentes no Brasil após 1822. O antilusitanismo acentuou o imaginário de que os naturais de Portugal representavam uma ameaça à independência e oposição ao Imperador.

«explorar» e «exploração» constituem-se em verbo e substantivo básicos para o entendimento da formação do antilusitanismo na cidade do Rio de Janeiro, e quiçá no país. No âmago da palavra, o sentimento contra o português percorreu o tempo e as épocas. Exploração econômica e exploração política. As duas eram vividas pelos cariocas, que davam conta do que sentiam bradando pelas ruas contra os lusos. (Ribeiro, 1994, p. 631)

De maneira geral, os deputados reconheciam a existência de diferentes “categorias de portugueses”, entre aqueles que haviam aderido à Independência, os omissos e os contrários à mesma, mas divergiam em torno de como lidar com elas. Por fim, possibilitaram o acesso ao título de cidadão somente aos portugueses residentes que não se posicionaram contra a independência. Nesse contexto, o Império emitiu leis, decretos e portarias para regulamentar a entrada e permanência deles no Brasil. O Decreto de 14 de janeiro de 1823⁵⁹ tratava das condições sob as quais os súditos de Portugal,

⁵⁹ “Por quanto, depois dos oppressivos e injustos procedimentos de Portugal contra u Brazil, que motivaram a sua Independencia Política, e absoluta separação, seria contradictoria com os princípios proclamados, indecorosa, e até arriscada a admissão franca, dos subditos de Portugal em um paiz, com o

especificamente, poderiam ser admitidos. A partir de então, todo estrangeiro português que quisesse residir temporariamente no país deveria prestar fiança idônea de seu comportamento perante o juiz territorial. Isso o tornaria súdito do Império durante sua residência, mas não lhe daria os foros de cidadão.

Já aqueles que desejassem se estabelecer no país e se constituírem em cidadãos, deveriam se apresentar em uma Câmara Municipal para prestar juramento de fidelidade ao Imperador. Este tratou-se, então, de um fator de exclusão etnológico, no que diz respeito a residentes portugueses, o qual, assim como o requisito da prévia naturalização dos estrangeiros, cria um *status quo* logo na definição do território independente, de que há indivíduos com idênticas capacidades e submetidos a um mesmo governo, mas onde somente alguns deles podem efetivamente influenciar a comunidade, levando a noção de nacionalidade a ser interpretada não como o pertencimento a um agrupamento cultural típico de um território, mas como um “passe” para a liberdade plena.

Anteriormente ao que se denominaria “naturalização”, adotou-se no Brasil, assim como em diversos estados monárquicos da Europa àquela época, o requisito de juramento ao Rei para permitir o exercício da cidadania, pois que a figura do Estado se confundia em sua pessoalidade. É possível que esse aspecto de subserviência a ser prestada para a figura do “gestor” estatal, como condicionante para o direito a plena vida cívica seja o que se manifesta em “resquício legal”, quanto a necessidade de naturalização para o exercício dos direitos políticos.

Também a Revolução nas Províncias Unidas, por representar uma forte ruptura com o Antigo Regime Colonial, criando as repúblicas liberais no *Río de la Plata*, entre 1810 e 1820, enfrentaram dilemas semelhantes, marcadas pela velha estrutura social que contrastava com o novo status igualitário, em uma iniciativa pioneira na América-latina de estabelecer o sufrágio universal, ainda que esse “universo” estivesse imbuído de uma perspectiva limitada. Tratava-se igualmente de um desafio de cidadania, ainda que não

qual aquelle Reino se acha em guerra: devendo pois não só acautelar todas as causas de desassocego e discordia, mas também manter a honra e dignidade do brioso povo, que se tem constituído em Nação livre e Independente: Hei por bem Determinar: 1º que d'ora em diante todo e qualquer subdito de Portugal, que chegar a algum dos portos do Imperio com o intuito de residir nelle temporariamente, não possa ser admittido sem prestar préviamente fiança idonea do seu comportamento perante o Juiz territorial; ficando então reputado subdito do Imperio, durante a sua residencia, mas sem gozar dos foros de cidadão brasileiro : 2º que si acaso vier com intenção de se estabelecer pacificamente neste paiz, deverá á sua cilegada em qualquer porto apresentar-se na Camara respectiva, e prestar solemne juramento de fidelidade á causa do Brazil e ao seu Imperador; sem o que não será admittido a residir, nem gozará dos foros de cidadão do Imperio.” In: Brasil. Decretos, Cartas e Alvarás. Decreto de 14 de janeiro de 1823.

com os mesmos horizontes que o brasileiro, de se estabelecer quem eram os indivíduos que faziam parte do organismo social. Andrenacci (2003, p. 14) destaca que na sociedade colonial argentina a definição era mais evidente, pois a legislação excluía explicitamente alguns, assim como o fez a constituição imperial brasileira. Na sociedade argentina pós-Independência, ao revés, havia uma cisão entre teoria e prática, pois de acordo com a primeira, todos faziam parte da sociedade e, de acordo com a segunda, apenas alguns continuaram a integrá-la, acrescidos de uns poucos novos membros.

A esse respeito, José Carlos Chiaramonte acrescenta uma informação a respeito dos estereótipos que devemos evitar. O lugar comum dos historiadores, ao considerar que a influência dos pensadores políticos iluministas foi tardia no período colonial argentino, só se presume, ao considerar somente a parte minoritária das elites urbanas, que se expressavam mais através da escrita, do que em práticas políticas. Para o autor, a correta interpretação da cidadania hispano-americana durante a primeira metade do século XIX demanda, então, um reordenamento dos critérios adotados até então.

Esses cuidados são imprescindíveis para uma história das formas de representação e de participação política rio-platense na primeira metade do século XIX, na medida do que poderíamos considerar clara expressão das correntes mais modernas do período – sobretudo ao reduzir a traços comuns o que na realidade é um conjunto de tendências diversas – : a concepção contratualista da origem da sociedade e da imagem individualista da mesma, se embrenha com escassas exceções em uma sucessão de fracassos constitucionais. Ao revés, o que mostram as investigações dos aspectos como a história das eleições e da conformação de um espaço diferenciado do político é um panorama de predomínio de práticas e concepções de acordo com expressões antigas do jusnaturalismo, em que pese as notáveis, porém pouco exitosas tentativas de substituí-las pelas derivações do jusnaturalismo moderno do século XVIII e começos do XIX. (Chiaramonte, 1999, p. 94 – 95) (tradução minha)

O aumento do uso do termo “cidadão” indicaria o interesse da elite rio-platense em construir a sua definição moderna. No entanto, as formas de participação política predominantes são distintas conforme o transcorrer da história, o que requer sua análise considerando os momentos em particular, ao invés de construir uma linha necessariamente evolutiva, até o presente. Haveria uma relação dinâmica entre as figuras de *vecino* e *ciudadano*, com versões contrapostas destes, bem como dos *diputados de la nación*, ora vistos como uma subdivisão do poder de gestão de um estado federado, ora como agentes diplomáticos de vários territórios soberanos.

A palavra cidadão, referenciando o regime representativo liberal do século XVIII, era o “vizinho de uma cidade, que goza de privilégios, e está obrigado a seus

encargos, não se liberando destes, por alguma particular exceção [...]”⁶⁰. A condição de cidadania não se tratava, então, de um universo político igualitário, mas privilegiado, ao que lhe correspondia uma também privilegiada classificação de “cidade”⁶¹.

Essa qualidade corporativa e privilegiada refletiu no século XIX, na obra *Instituciones de Derecho Real de Castilla e de Indias*, que foi adotada como manual universitário em Buenos Aires, em 1834, lecionando que, no direito, nem todo indivíduo é pessoa, senão aqueles que tenham Estado, enquanto este for circunstância ou condição que faz com os homens usem de um direito em particular. Tal concepção, de que só se é alguém caso participe de uma condição privilegiada, é própria do Antigo Regime e correspondeu à essa condição de *vecino*.

Ainda que, conforme Sabato (2009, p. 26), houvesse uma discrepância entre teoria da cidadania liberal e prática da “vizinhança”, esse novo locus social não pode ser subestimado, pois que sua introdução supôs um rompimento com as visões tradicionais do corpo político estamental, para dar lugar a um universo de iguais, que gozavam dos mesmos direitos e obrigações, ainda que abstratamente. As dificuldades em enquadrar a sociedade vigente à estas mudanças teóricas logo foram evidentes.

O primeiro conflito político restou insolúvel até o final do século XIX, qual seja, a natureza do novo Estado-nação e sua relação com as províncias. A transcendência dessa questão pode ser melhor compreendida a partir de Chiaramonte (1999, p. 105) e suas ressalvas ao conceito político de cidade àquele tempo, no contexto internacional. Era necessário assegurar um poder legítimo que governasse as ex-colônias e suprisse a legitimidade do poder da monarquia, a qual se queria depor. Para isso, cada província valeu-se do exemplo dado pelas cidades espanholas contra a ocupação napoleônica, assumindo para si uma “soberania dos povos”.

Conforme o autor, tal doutrina se apoiava especificamente no Pacto de Sujeição, de Francisco Suárez, filósofo que pode ser interpretado de duas formas diferentes. A primeira era de que o consentimento dos indivíduos não seria meio de contratar a obrigação política, mas um meio de se criar um ser que naturalmente possuiria a

⁶⁰ Conforme o *Diccionario de la Real Academia Española*, de 1723.

⁶¹ Conforme o *Diccionario de la Real Academia Española*, de 1723: “cidade: População de agentes congregados a viver em um lugar, sujeitos a algumas leis, a um governo, gozando de certos privilégios e exceções, que os governantes concedem segundo seus serviços. Alguns são chefes de Reino, como Burgos, Toledo, León e Sevilla, etc. Outros tem voto em cortes, como as referidas, e Valladolid, Salamanca, Cuenca, etc...” (tradução minha).

autoridade política sobre as partes, não necessitando de seu consentimento. Sob essa óptica, não era sequer uma doutrina contratualista como em Hobbes. A segunda mostra que o filósofo pode ser interpretado sim, em um sentido contratualista, com o consentimento como produtor de uma obrigação tanto para a cidade, quanto para os cidadãos, pois que haveria o consentimento individual de cada membro que compõe a comunidade política, e o consentimento da comunidade, requerido por aquele que pretende governa-la, para um mandato (Schwartz, 2018, p. 377 – 379).

Essa divergência de interpretações produziu uma cisão nos movimentos *crioullos* revolucionários. Por um lado, as cidades que foram convocadas para integrar os novos órgãos de governo se afirmaram na doutrina que coaduna com a segunda interpretação, de que todos os territórios recém-libertos eram “povos americanos”, em igualdade de direitos para decidir soberanamente, cada um, sobre seu destino. Por outro, algumas cidades que haviam sido sede de autoridades administrativas hispânicas, se apoiaram na qualidade de antigas capitais, conforme a primeira interpretação, para afirmar seu direito de reger as demais, como foi o caso de Buenos Aires. Aqueles que enxergavam a soberania como uma sujeição política natural, entendiam os deputados como meros representantes do poder central. Aqueles que a consideravam uma união de povos independentes, entendiam que os governantes provinciais agiam como representantes diplomáticos (Chiaramonte, 1999, p. 106).

Guerra já alega que as diferentes considerações do pacto social ocorrem, sobremaneira, devido à uma diferença crucial entre o pensamento dos espanhóis colonizadores e dos latino-americanos, qual seja, a de que os primeiros imaginam uma nação como unitária, e os segundos, como um conjunto de povos – reinos, províncias e cidades.

Essa diferença fundamental implica em duas maneiras de conceber tanto a soberania como a representação. A visão unitária conduz mais facilmente a considerar a nação como uma entidade abstrata e aos deputados somente como seus representantes, independentemente de qualquer procuração corporativa [...] e desligados de qualquer mandato imperativo. A visão plural, ainda que aceite retoricamente a soberania nacional [...] está obrigada a ter em conta os povos que compõem a nação. Na prática política – e a princípio também nos textos constitucionais – se tende a conceber a nação não tanto como surgida de um pacto entre indivíduos, senão um pacto entre povos e, portanto, a considerar os representantes como procuradores destes. (Guerra, 1999, p. 37) (tradução minha)

O segundo conflito político foi que, tendo a revolução acabado com o sistema de acesso exclusivo ao Estado colonial, ainda assim, conforme Andrenacci (2003, p. 14)

indica, o “estado crioulo” era ávido por estabelecer seus próprios critérios de exclusão na população, cuja participação nos negócios públicos fosse percebida como improdutiva ou indesejada.

A tentativa constitucionalizante em 1813, a Constituição de Cádiz, que influenciou a América espanhola revolucionária, irá então refletir a transição dessa noção de privilégio corporativo para o direito cívico moderno, enquanto opunha-se à soberania até então vigente à republicana e anulavam, de maneira meramente formal, a existência de castas⁶².

Guerra (1999, p. 41 – 42) indica que a figura do cidadão moderno criada a partir disso distingue-se daquela até então concebida na Antiguidade grega, por exemplo, podendo caracterizar-se pelos atributos de universalidade, igualdade e individualidade, alguém *in abstracto*. Enquanto o “vizinho”, referenciando a concepção passada é possuidor de um estatuto particular, membro de uma comunidade política dotada de privilégios, foros e franquias, os quais não competiam a todos os habitantes do reino, presumindo a desigualdade, conceito inseparável de uma estrutura hierárquica e pareada com uma concepção corporativa do social, onde a cidade em que se vive é um dos corpos que a compõe.

Em função disto, cria-se uma visão “de transição” entre a antiga e a moderna cidadania, da nação composta por indivíduos, ao mesmo tempo em que essa individualidade se verifica em uma tripla distinção: o nacional em oposição ao estrangeiro, além do sujeito dos direitos civis e ainda o titular dos direitos políticos, o cidadão. Conforme os autores Andrenacci (2003, p. 15) e Guerra (1999, p. 44), a cidadania aparece, de fato, como o círculo mais restrito possível, dentro de uma série de círculos concêntricos de exclusividade. O mais amplo, da população, incluía pessoas escravas e libertas, já o segundo, interno a este, incluía os titulares dos direitos civis: os homens livres, nacionais e estrangeiros, com exclusão dos escravos. O terceiro, ainda mais adentro, discernia os nacionais: homens, mulheres e crianças que fossem livres, nascidos e estabelecidos no território e seus filhos, bem como os estrangeiros que obtiveram uma “carta de naturalização”. Um quarto círculo, interno ao anterior, restringe

⁶² “Artigo 1. A Nação Espanhola é a reunião dos Espanhóis de ambos os hemisférios. Artigo 2. A Nação Espanhola é independente, e não é, nem pode ser patrimônio de nenhuma família, nem pessoa. Artigo 3. A soberania reside essencialmente na Nação, e pelo mesmo pertence a esta conclusivamente o direito de estabelecer suas leis fundamentais.” In: Espanha. Constitución de Cadiz. Título 1. Capítulo 1. 1812. Tradução minha.

os cidadãos, os reais titulares dos direitos políticos, excluindo as mulheres, os menores de 21 anos e os estrangeiros sem carta de cidadania especial.

A nova "condição de cidadania" rompeu assim com o Antigo Regime espanhol, inaugurando uma universalidade teórica, porém a desigualdade e a distinção agora se dariam pela lógica moderna, distinguindo direitos civis e direitos políticos, o que dividiu a cidadania em plena e parcial, que determinava a exclusão de servidores, incapacitados, estrangeiros, menores e mulheres. A vida política e as hierarquias da sociedade colonial foram apenas parcialmente substituídas em função de novas classificações (Andrenacci, 2003, p.15).

Ampla também aparentava ser a concessão do direito de voto no Brasil, no entanto, era igualmente questionável se seguia necessariamente suas prescrições no procedimento eleitoral. Os brasileiros considerados cidadãos no primeiro marco legal ainda interpretavam seu papel na sociedade como nos três séculos de colonização. De Carvalho (2001, p. 32 – 33) aponta que se tratava de uma maioria que vivia em áreas rurais, sob o controle e influência dos grandes proprietários, enquanto nas cidades muitos eram funcionários públicos controlados pelo governo. Apenas uma pequena parte da população urbana tinha noção das novas instituições, o que não impediu a grande incidência de votos, pois o eleitorado era convocado pelos patrões e pelas autoridades do governo, conforme seus interesses pessoais.

Somado a esses fatores, cabe considerar que até 1881 as eleições brasileiras foram indiretas, feitas em dois turnos, onde os cidadãos ativos eram designados como votantes ou eleitores. No primeiro turno, os votantes sufragavam os candidatos para os eleitores, e estes elegiam, no segundo turno, os representantes do povo nas Assembleias Provinciais e na Câmara dos Deputados. Cabia aos eleitores escolherem, ainda, os membros do Senado sempre que houvesse vacância nas cadeiras⁶³. Os vereadores, também escolhidos pelos eleitores, acumulavam funções legislativas e executivas no plano local. O poder executivo provincial era exercido pelos presidentes de província, nomeados pelo imperador.

Nessas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso de seu propósito teórico. Não se tratava do autogoverno do povo, mas de disputas locais, onde o

⁶³ O Senado era vitalício. Quando surgia uma vaga, procedia-se à eleição e os três nomes mais votados eram encaminhados ao Imperador, que mandava diplomar um de sua livre escolha.

votante agia como dependente de um chefe local. Nas cidades, onde a dependência do votante era menor, o preço do voto subia e o pagamento podia ser feito de várias formas, entre dinheiro, roupas, alimentos e animais (De Carvalho, 2001, p. 35).

O encarecimento do voto e a possibilidade de fraude generalizada levaram à reação contra o voto indireto e a uma campanha pela introdução do voto direto. Da parte de alguns políticos, havia interesse pela correção do ato, dada a contrapartida antidemocrática que a influência do governo poderia exercer com alianças aos chefes locais. Para outros, no entanto, o que preocupava era o excesso da participação popular, pois alegavam que a culpa da corrupção estava na falta de preparo dos votantes, condicionando a aceitação da proposta de eleição direta ao aumento das restrições ao direito de voto. Em consenso final, junto com a eliminação dos dois turnos, terminaram por adicionar aos requisitos o aumento da exigência de renda.

As distinções eleitorais também eram nítidas em solo argentino, onde a separação entre quem poderia meramente deliberar e quem poderia realmente eleger fez com que esta não fosse constitutiva de um somatório de vontades da sociedade civil, mas sim a seleção de alguns representantes, figuras de confiança para agirem como “procuradores com mandato imperativo” conforme as instruções dos governadores. Em contraste, havia o recurso constante à instituição, até então excepcional, do Conselho ou *Cabildo* Aberto que gerava tensões entre o caráter tradicional dos *vecinos*, os representantes de cada povoado, e o novo conceito de cidadão.

Ainda que esse direito de voto à maioria dos habitantes fosse apenas figurativo, prevalecendo os dos *vecinos*, para Andrenacci (2003, p. 16), o que se mostra significativo não é a porcentagem de participação política, mas a modificação substancial da significância do sistema representativo, ou seja, o abandono da representação exclusiva da cidade, deixando de dividir a população em segmentos urbano e rural, para ser um único universo político, a cidade, que também poderia incluir o habitante rural se ele cumprisse os requisitos para alcançar o privilégio, quais sejam, uma família, uma residência urbana e considerável propriedade.

A transformação social trará ao *Río de la Plata* o dilema das repúblicas modernas, o de criar ordem e hierarquia em sociedades que rompem com distinções sólidas de casta.

As guerras de independência e as guerras interprovinciais abriram um processo de rearranjo rápido e dramático das relações sociais em todos os níveis [...]. No topo, o desaparecimento virtual da elite administrativa espanhola (política e religiosa) foi combinado com um enriquecimento e empobrecimento vertiginosos dentro de uma elite comercial progressivamente crivada. As vicissitudes da guerra sujeitaram este "patriciado", de sucinta riqueza material, a quase uma década de frequentes extorsões por parte do Estado e dos exércitos. As guerras tiveram, por outro lado, uma avidez de militares e civis [...] que haviam rarificado uma população rural esparsa e esparsa, tanto por meio da morte em batalha quanto pela fuga do recrutamento que frequentemente terminava nas formas de banditismo na fronteira. As milícias, com hierarquias flexíveis e disciplinas tênues, no entanto abriram um forte processo de "participação popular" por meio da intervenção política informal, que a sociedade da época observaria escandalizada. (Andrenacci, 2003, p.17)

Ao gradual desaparecimento da elite administrativa espanhola, com o empobrecimento vertiginosos da elite comercial e a escassez de população rural, segue-se uma rápida substituição da elite espanhola por uma elite nativa de intelectuais e mercadores crioulos, os novos latifundiários.

O novo conceito de cidadania, do projeto de Constituição de 1813, demandará em uma série de restrições aos estrangeiros que não atendessem ao padrão estipulado em seu Capítulo 3, art. 5º, qual seja, os que além de ter dois anos de residência ou residência ininterrupta no Estado "manifestem a intenção de renunciar aos direitos de Cidadão da sua Nação e se inscrevam no Registro Cívico". Algo que a princípio pareceria razoável, considerando que a vivência cívica do indivíduo se daria somente no território argentino, torna-se uma questão mais complexa quando se leva em conta o fato de que o entendimento de cidadania estava vinculado ao de nacionalidade, um elo histórico e cultural mais delicado a se considerar.

Dentre as privações aos não-cidadãos havia a privação do exercício de cargos públicos, bem como diferenciar os espanhóis que mereciam expulsão ou ostracismo, e aqueles que, pelo menos formalmente, respeitaram a causa da independência. Trata-se de uma possibilidade de impelir restrições que se perpetuou sem debates políticos, justamente pelo fato de que, de acordo com o Capítulo 5 da Carta, "O direito de expressar a vontade geral do Povo corresponde aos seus Representantes eleitos pela Comunidade de todos os Cidadãos livremente e na forma prescrita pela Constituição".

Referido tratamento, contrasta abertamente com a ideia de cidadania defendida verbalmente pelos governantes rio-platenses, de caráter corporativo da união. É dessa

forma que o Presidente Rivadavia⁶⁴, em 1823, correspondendo-se com um de seus funcionários, alude “aos povos”, no plural, “que formam a Nação [...]” e, mais a frente, ao assumir a presidência, elabora seu discurso com base em uma junção de aspectos individuais e corporativos “[...] Quando os representantes da Nação, os povos que a compõem e cada indivíduo que a habita [...]”. No entanto, nota-se uma mudança positiva, na medida em que antes os deputados “se apoderavam” dos povos que governavam, a partir de então, com a representação por mandato livre relacionada à titularidade de toda a Nação e não somente dos considerados eleitores, a representação popular se tornava, aos poucos mais aberta ao debate nas assembleias representativas (Chiaramonte, 1999, p. 109).

Em 1820, graças à revolução e à guerra, às classes menos abastadas de Buenos Aires passaram a compor o exército de uma forma um tanto paradoxal. Ao mesmo tempo em que serão fundamentais à causa da nação, obrigando pessoas em situação de rua e aqueles que não tivessem profissão conhecida, entre 18 e 40 anos, a servir, bem como aceitando a doação de escravos para a “causa patriótica”. Isso gerou uma escassez de mão de obra e aumentos salariais que a elite considerou inadmissíveis, bem como o considerou o relaxamento da hierarquia social que a ocupação dessas novas posições pela “plebe” levava (Andrenacci, 2003, p.18).

Com relação aos aspectos eleitorais, houve forte rechaço das elites ao permitir que tanto a população urbana, quanto a rural, fossem outorgadas de representação, questão que chegou a ser debatida 1818, em uma das sessões do Congresso Constituinte⁶⁵. Nessa ocasião, ao defenderem o procedimento de se eleger um deputado por uma dada quantidade de habitantes, ressaltaram ser um direito de representação das *ciudades villas* “em razão de serem Povos” e não “em razão da população que continham”, o que foi criticado, pelo risco de conduzir o Estado ao federalismo.

Dentre as práticas vinculadas à eleição, Sabato (2009, p. 29) destaca o fato de apenas uma pequena parcela da população com direito a voto, se comparada à extensão do sufrágio, compareceu às eleições. Embora poucos, os eleitores vinham de um amplo espectro social: do artesão urbano aos setores profissionais, do campesinato e das classes

⁶⁴ Bernardino de la Trinidad González Rivadavia (Buenos Aires, 20 de maio de 1780 — Cádiz, 2 de setembro de 1845), foi o primeiro presidente da Argentina, de 8 de fevereiro de 1826 a 7 de julho de 1827.

⁶⁵ Asambleas Constituyentes Argentinas, Instituto de Investigaciones Históricas, Buenos Aires, Tomo I, 1813 a 1833, p. 373 – 374.

trabalhadoras. No entanto, analisar os eleitores unicamente como indivíduos seria ilusório, pois, à época, votar foi um ato coletivo e os participantes chegaram às eleições organizados em grupos com estrutura piramidal que intervieram nas disputas, semelhantes aos “currais eleitorais” brasileiros.

Tal regime eleitoral foi relativamente eficiente na reprodução e consolidação do sufrágio, mas não para garantir a ordem e segurança políticas, o qual dependia, sobretudo, da força dos caudilhos locais e da mobilização das camadas populares, tornando-o muito instável e incerto. A dissociação entre cidadãos meramente formais e eleitores efetivos e a violência recorrente nas eleições foram desafios persistentes (Sabato, 2009, p. 29 – 30).

Para que os estrangeiros pudessem participar plenamente das comunidades desses Estados deveriam, portanto, se naturalizar. Uma possibilidade que, no Brasil, foi concedida independentemente de sua religião, o que à época era entendido como um dispositivo liberal. Ainda assim, essa aparente possibilidade poderia ser interpretada mesmo como uma obrigação, visto que essencial para obter esse título de cidadão nacional e usufruir de aspectos da vida cívica que incluíam, além do voto, o acesso à justiça. Para tanto, necessitavam ainda serem maiores de idade, domiciliados permanentemente no Império, ter capital ou exercer algum ramo de comércio ou indústria ou ter algum serviço importante à Nação, restando evidente a opção legal por estrangeiros com recursos financeiros⁶⁶.

A ausência dessa participação direta na vida política era um elemento que agregava todos que, além dos estrangeiros não naturalizados, eram privados ou limitados do exercício de direitos políticos aqueles considerados não desejáveis em função de fatores como renda, gênero, ligação com o cativo e origem, os quais eram chamados, de forma incongruente e ambígua, de cidadãos, apesar de não o serem (Mello, 2018, p.49 – 52).

Dentro desse campo estrito de direitos, as constituições e códigos do século XIX, assim como seus comentaristas, possuíam uma visão mais ampla, onde o cidadão político ativo era aquele que podia participar dos três poderes e, ademais, tomar parte na propaganda política, formar organizações, dirigir reclamações e peticionamentos ao governo. Entre estes sublinha-se o de integrar os tribunais do júri, cujo exercício cívico

⁶⁶ Anais do Parlamento Brasileiro. Assembleia Constituinte de 1823. Sessão de 01 de outubro e 02 de 1823. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/>>

era mais frequente e intenso para os cidadãos do que a participação eleitoral. Mais frequente, pois que eram feitos duas vezes ao ano, com sessões de quinze dias, e mais intenso na medida em que a exposição a leis e procedimentos judiciais ao longo do processo do júri era mais detida do que o rápido exercício do direito de voto (De Carvalho, 1999, p. 323).

A preocupação com a integridade do Império brasileiro fez com que o governo enfrentasse uma situação ambígua no estabelecimento do lugar do estrangeiro no Primeiro Reinado. Ao mesmo tempo em que buscavam delimitar quem pertenceria à nação, precisavam do apoio de outros países para garantir a sua manutenção territorial. Nesse contexto, o governo arregimentou imigrantes alemães e irlandeses para servirem como soldados na região da Cisplatina, na tentativa de expandir e manter as delimitações fronteiriças, que teve como consequência uma guerra com a Argentina, iniciada nos últimos meses de 1825. Essa atração de imigrantes, sobretudo europeus, visava formar núcleos coloniais de nacionalidades europeias, vistas à época como naturalmente detentoras do comportamento civilizado desejado.

[...] a localização dos primeiros núcleos coloniais no Rio Grande do Sul e Santa Catarina, entre 1824 e 1829, mostrava isso com precisão: estavam situados em pontos estratégicos dos caminhos de cargueiros que uniam o extremo sul a São Paulo. A escolha de imigrantes alemães para efetivar os primeiros projetos coloniais [...] não teve qualquer relação com premissas raciais: eram europeus, havia um fluxo migratório para os Estados Unidos e um número significativo de alemães circulava na corte brasileira, inclusive o principal agenciador até 1830, o Major G. A Schäffer, que pertencia ao Corpo de Guardas de D. Pedro I. (Seyferth, 2002, p.119)

Assim, de acordo com Seyferth, a colonização surgiu de uma lógica geopolítica de povoamento, articulada à ocupação de território considerado oficialmente como desocupado, pois que não levava em conta a existência das populações indígenas, tidas como incivilizadas. Em seu lugar, a legislação imigratória privilegiava, através da concessão de subsídios, o colono agricultor alemão, considerado mais eficiente, sobretudo quando imigrava em família.

Villavicencio (2003, p. 4 – 5) igualmente destaca ser a “ocupação civilizada” uma das preocupações na Argentina, conforme percepções de Sarmiento, o qual anos mais tarde chegaria à presidência do país. Em sua obra *Facundo* (1845), Sarmiento problematizou a questão da “civilização ou barbárie”, associando esse último elemento às revoluções das massas, que levariam ao “despotismo igualitário”, lideradas pelo caudilho, formando uma agregação de homens que não reconhecem regras de

sociabilidade. Por isso, Sarmiento via na educação popular uma utopia de cidadãos virtuosos a ser perseguida. No entanto, não acreditava que isso seria obtido através de um ensino de qualidade para a população nativa, mas através da atração de povos já considerados civilizados e intelectuais para residirem no país.

É provável que a sensação de "desordem social" evocada por Sarmiento fosse provocada pelos conflitos de 1820, que perduraram até a economia local entrar no eixo da produção rural novamente. Com a escassez laborativa trazida pela guerra, a busca por mão de obra se tornou cada vez mais coercitiva. Assim, além dos incentivos à imigração, a escravidão será mantida em Buenos Aires até 1861, privando também esta parcela significativa da população de dignidade cívica⁶⁷.

Em agosto de 1875, o então Presidente Nicolás Avellaneda, juntamente ao Ministro do Interior, Simón de Iriondo, submeteram um projeto à Câmara dos Deputados, sustentando que embora estivessem todos convencidos de que a imigração europeia era o meio mais adequado para garantir a prosperidade, poucos avanços haviam sido feitos na legislação para atrair fluxos populacionais mais adequados às necessidades do país, sugerindo uma política para promover e selecionar imigrantes, por meio de quatro ações principais: o adiantamento de tíquetes marítimos às famílias de lavradores nas colônias, a cessão gratuita de terras ou sua venda a longo prazo, a cessão de liberdade do desembarque para escolher o local de se estabelecer e o subsídio de um ano de alimentos, sementes, ferramentas e animais para trabalho e criação. Todas as despesas necessárias ao lançamento do projeto seriam financiadas por meio da emissão de títulos da dívida pública (Fernandéz, 2017, p. 57).

Essa tentativa de relançar o fluxo de imigração ocorreu em um contexto de crise econômica internacional. A queda do preço das exportações entre 1872 e 1878, afetou principalmente o setor que vinha lançando o país no mercado mundial, a lã.

⁶⁷ “À medida que o poder político da elite rural aumentou após 1820, a classe estancieira iniciou esforços para importar novos escravos. Milhares de escravos apreendidos de navios brasileiros por corsários locais durante a guerra foram admitidos na província em clara violação de um tratado de 1825 com a Grã-Bretanha que aboliu o comércio de escravos. Então, apesar dos protestos britânicos, o poderoso governador da província, Juan Manuel de Rosas, legalizou brevemente o comércio de escravos em 1831. Mas esses esquemas adicionaram apenas alguns milhares de novos escravos, comumente identificados pelo eufemismo libertos, para a força de trabalho provincial. Após a queda de Rosas em 1852, a nova constituição nacional de 1853 aboliu a escravidão sem ambiguidades. Mas, novamente, a libertação foi negada aos pequenos remanescentes da população escrava da província quando a elite política local se revoltou contra o governo nacional. Como resultado, a escravidão não abolida em Buenos Aires até 1861 quando, finalmente, a província recompôs a união nacional.” In: Johnson, 1995, p. 423 – 424.

Consequentemente reduzindo a imigração⁶⁸. Pensavam dar fim ao ciclo da crise econômica com a recuperação do fluxo migratório que contribuiria para o aumento da produção, do consumo, das exportações e da arrecadação aduaneira. Além da crise, Alejandro Fernández acredita que também poderiam estar atreladas as alianças políticas do Presidente.

Como se sabe, nessa aliança teve papel central o autonomismo portenho, que incluiu em sua própria agenda eleitoral um amplo programa de colonização com famílias de imigrantes, no qual o Estado nacional teria maiores recursos e poderes do que contava até então. Essas ideias foram defendidas na legislatura de Buenos Aires por proeminentes membros do partido liderado por Adolfo Alsina, como Miguel Navarro Viola ou Aristóbulo del Valle. De fato, a imprensa ligada à autonomia foi a que mais firmemente apoiou o projeto [...]. Assim, La Tribuna argumentou que a Argentina havia até então negligenciado o recurso à imigração estrangeira, que considerava fundamental não só pelas armas que forneceu, mas também pelos ensinamentos sobre economia, ordem e moralidade que introduziria. (Fernández, 2017, p. 59)

Outro fator importante que motivou a apresentação do projeto legislativo argentino foi o fato de que alguns países vizinhos começaram a adotar seus próprios métodos de atração da imigração europeia, através da concessão de benefícios de transferência, alojamento e assentamento, com intervenção direta do Estado. Dentre estes o Brasil, conforme citado anteriormente, adotou uma política mais ativa no exterior, concedendo aos emigrantes uma série de vantagens para se estabelecerem no país. Simultaneamente, crescia o número de contratos governamentais com empresas de colonização alemãs, suíças e polonesas, para atender a necessidade de mão-de-obra de pequenos agricultores, focando em grupos étnicos percebidos como atrelados ao progresso social (Seyferth, 2002, p. 117-149).

Apesar das críticas, boa parte das disposições do projeto Avellaneda-Iriondo estavam de acordo com a legislação argentina. Em 1854, o legislativo de Buenos Aires havia autorizado o governo a constituir uma comissão de pessoas de diferentes nacionalidades, com o objetivo de proteger os imigrantes. A entidade, denominada *Immigration Philanthropic Association*, recebia verbas da província e, entre outras funções, administrava um asilo, onde se ofereciam alojamento e alimentação gratuita aos recém-chegados. A agência também deveria assessorar o governo, compilar as listas de desembarcados e divulgar a Argentina na Europa, como um país de imigração.

⁶⁸ FERRERES, Orlando. Dos siglos de economía argentina (1810-2004). Buenos Aires: Fundación Norte y Sur, 2004, p. 590-591.

Uma das principais consequências da lei foi a criação de um ramo da imprensa gerida pelas comunidades estrangeiras. Em *L'Operaio Italiano*, de 1872, eram frequentes as críticas às arbitrariedades sofridas pelos colonos italianos por parte dos funcionários públicos, permitindo ataques indígenas, além da falta de recursos básicos. Alinhada a esta perspectiva, o jornal apoiou a lei de imigração quando o Estado argentino tendeu a apoiar as empresas colonizadoras, mas se opôs à ação dos agentes designados na Europa, os quais acusou de promover tráfico de pessoas, destacando que um país como a Argentina, ao contrário do Brasil, não precisava gastar fortunas em anúncios ou funcionários para fomentar uma "imigração artificial".

O impacto das principais disposições da lei sobre o fluxo de imigração foi limitado logo quando de sua sanção. As falhas nos projetos do Departamento de Imigração, são atribuíveis às limitações do orçamento e à acumulação de competências, o que levou a uma reconfiguração a partir do governo Julio Argentino Roca, nomeando Samuel Navarro Comissário Geral, defensor da imigração espontânea. Simultaneamente, havia também a necessidade de desviar o fluxo migratório para outros setores necessitados de mão de obra na economia, como por exemplo o transporte ferroviário, os portos e a construção urbana, em detrimento da colonização. Superada, então, a crise de 1870, a expansão nos anos seguintes permitiu o fluxo imigratório sem necessidade de intervenção do Estado tão acentuada. (Fernandéz, 2017, p. 63 – 77).

Esse primeiro estágio de formação do território e do espírito nacional argentino, compreendendo 1816 a 1880, refletiu as instabilidades de um conjunto de pequenas repúblicas onde foi imposta uma nova lógica igualitária através da legislação, em hierarquias sociais que se regeram de maneira estrita por três séculos, conforme cederam ao peso das guerras emancipatórias e das novas relações econômicas capitalistas, que não as tornaram totalmente fluídas, como teoricamente se expressava, mas mudavam significativamente seus parâmetros de exclusão.

Conforme verificado, a variável social do papel da nacionalidade coincide nos dois ordenamentos, quanto ao propósito de perpetuar as posições de poder da elite, ao estabelecer projetos de nação que as respaldem, agora como “representantes da vontade do povo”, voz popular essa condicionada pelo pertencimento, sanguíneo ou de local de nascimento, ao território soberano denominado Nação. Tal noção acreditavam que só seria possível transmutar em status quo, mediante a importação do fator genético de

residentes dos territórios onde tais ideias de governança foram cunhadas, qual seja, os territórios europeus, através da figura do imigrante.

Particularmente, para a Argentina tratou-se, sobretudo, da necessidade de perpetuar o poder sobre as fronteiras físicas do território delimitado das províncias, ainda que estas entre si não comungassem, de início, em um sistema verdadeiramente federativo, pois que, termos de espírito nacional, o mito da revolução criava alicerces fortes para o propósito do Estado independente. Ao revés, o Brasil, além destas questões que também lhe eram concernentes, não havia sequer um alicerce social de luta por independência da metrópole, de modo que necessitavam importar, além de noções mais modernas de agricultura do sistema plantation, a lógica de que o melhor estilo de vida se dava sobre um Estado independente ao qual se pertencesse, sendo o melhor para a população a submissão à figura do Soberano, logo a exigência da submissão ao mesmo para ser considerado parte do todo, o que, posteriormente, se transformou em aquisição da respectiva nacionalidade.

Já com relação aos limites da cidadania, percebe-se que concernia a ambos os Estados o desafio de construir uma noção de papel social particular, originária. Para o Brasil, isto significava a necessidade de fazer crer que a monarquia era a chave para a boa ordem social, enquanto argumento de unificação das províncias e suas respectivas lideranças. Ao mesmo tempo, imbuídos pela noção moderna e disseminada de que o constitucionalismo era a melhor forma de gestão, criou-se um sistema que possibilitava certo grau de participação popular, com base no regime dos três poderes, submetidos, no entanto, ao moderador. Já para a Argentina, significava explorar uma possibilidade muito mais ampla, e por isso mesmo receosa, por diversas relegada ao plano teórico, de soberania popular.

Por conseguinte, o entrelaçamento estabelecido já desde este tempo, entre os conceitos de cidadão e nacional, em ambos os países, resultou em participações eleitorais muito mais restritas que a premissa teórica desse sistema. Desta feita, não somente a naturalização deixou de lado sua função de representar o pertencimento a uma dada herança cultural, para se transformar numa licença emancipatória de significância social na comunidade, como também o sistema eleitoral, que havia sido concebido para ser um instrumento expansivo da vontade geral, foi utilizado como critério ainda mais elitizante para determinar, dentre os nacionais, quem merecia ter voz cívica.

A partir desse primeiro contato com o contexto revolucionário da Argentina e o disruptivo do Brasil, em relação a suas antigas metrópoles, é possível questionar se os modernos atributos democráticos, de fato representam uma ruptura radical como o imaginário pré-revolucionário. Nesse sentido, Guerra (1999, p.46) demonstra que a mistura de conceitos quando manejam as noções de “nacionalidade”, “soberania” e “cidadania”, mesmo quando inseridas num contexto moderno, foram construídas a partir da realidade tradicional, conservando muitos de seus elementos. O intuito de ambas as elites independentistas ao exigir a assimilação para fins de cidadania, era claro no sentido de incutir um sentimento de que estas nações precediam seus pactos fundadores de Estado, retomando as doutrinas clássicas de sociabilidade natural do homem, bem como a densidade e da força dos vínculos sociais associados ao sentimento comunitário, aos moldes do que acontecia na Europa, na mesma época.

Optando por um regime monárquico independente, o Brasil obteve mais êxito do que a Argentina no sentido de dar coesão à soberania exercida em seu território, posto que as revoluções independentistas na colônia espanhola levaram cada parcela a se constituir como uma província, com heróis de guerra, costumes e governanças particulares, as quais se mantiveram relutantes às concepções próprias da criação de um pacto federalista efetivo. Por outro lado, essas mesmas alegorias, na Argentina, facilitaram a criação de um sentido de pertencimento distinto da ex-metrópole, se comparado ao esforço requerido pela elite brasileira.

Para ambos os países era muito caro que a noção do que se considerasse pertencer e, portanto, legitimar a Nação, se assemelhasse à forma como isso era pensado no Velho Mundo, já que viam nele a manifestação do comportamento civilizado com o qual a elite almejava superar a barbárie revolucionária, que na sua concepção se dava mais por herança genética de negros e indígenas, atreladas a obsolescência das formas de governo e economia de exploração escravagista, que agora poderiam ser substituídas pela força de trabalho, colonizadora e civilizatória, do imigrante. Com essa política em ação, Argentina e Brasil começaram a importar o elemento humano dos meios onde já se pensava nos termos desejados.

Os problemas que cada país enfrentou ao transpor a noção de sociedades extremamente estratificadas, para concepções de vanguarda como a cidadania, é perceptível no transcorrer da história de seus sistemas eleitorais. Ambos estabeleceram critérios censitários e generificados, que excluía a maior parte da população, dada a

convicção da elite de que a participação eleitoral exigiria uma “consciência cívica” que não alcançava grande parcela. Além disso, desde o início, incitaram a nacionalidade através da aversão e proibição de estrangeiros a terem acesso a esse sistema, bem como outros aspectos da cidadania, enquanto não alterassem esse status, por naturalização ou juramento de lealdade a uma figura estatal. No entanto, aqui tem-se que a exclusão eleitoral determinada no Brasil era mais explícita que na Argentina, diferenciando meros votantes e efetivos eleitores, pois que o primeiro mantinha a noção classista do regime monárquico, enquanto o segundo transitava entre o lugar comum da vizinhança como um privilégio e a inovadora noção da cidadania como um direito.

A mistura dos conceitos de “cidadão” moderno e a antiga noção de “vizinho” era reforçada pela forma como essa figura havia sido concebida na Europa, já que a cidade não era entendida literalmente como cada núcleo urbano, mas sim como uma alegoria da própria nação, simultaneamente a um local de política, liberdade e civilização. Desse modo, tudo aquilo que era civil, até o século XVIII, era o que pertencia ao direito da cidade, logo, de seus moradores, os “cidadãos-nacionais”. Dessa forma, a nacionalidade subsumia a “vizinhança” à origem natural e, conseqüentemente, às condições necessárias à posse de direitos civis, especialmente o domicílio, como uma inscrição material dentro da sociedade, que levam a exclusão dos marginalizados e despossuídos como “não-avizinhandos”, permanecendo de fora dela.

Se tratam de confusões terminológicas até certo ponto incentivadas politicamente, com a intenção de reforçar uma percepção social conveniente para os governantes dos novos Estados independentes. Estes territórios, agora soberanos, almejavam manter e expandir suas fronteiras, bem como construir uma ideologia que vinculasse aqueles que neles já habitavam como parte de uma comunidade, aos moldes das formas de Estado e governo europeias e norte-americanas, que prosperavam no insurgente mercado internacional. Para isso, procuraram importar o elemento humano, do qual acreditavam derivar naturalmente o ideal civilizatório, bem como estabelecer circunscrições sociais que garantissem que apenas a parcela que julgavam capacitada exercesse a vida cívica, de forma que todos vivessem sob o Estado, mas que apenas alguns vivessem o Estado. Logo, a cidadania moderna permaneceu um estatuto privilegiado, mais amplo, sem dúvidas, porém não irrestrito.

3.2. Primeiras experiências federalistas e a política do branqueamento

Entre o fim da revolução e a consolidação do Estado em 1880, Buenos Aires passou pela experiência liberal de Rivadavia (1820-1828), o regime Rosista (1828-1853), o novo regime liberal (1853-1861) e a consolidação da república (1861-1880). Nesse período, desenvolveu formas republicanas de organização política, com critérios de representação direta e direito de voto, do qual pode emergir uma "esfera pública", capaz de produzir a opinião política em termos modernos.

Conforme Andrenacci (2003, p.19), um fator-chave para a amplitude da esfera de representação foi a divisão social capitalista do trabalho. Ao longo de sua consolidação, especialmente a província de Buenos Aires reforçou sua posição no comércio portuário internacional, como fornecedor de matérias-primas e alimentos, desenvolvendo uma elite comercial e latifundiária sólida. O trabalho assalariado gerado a partir disso foi rompendo gradativamente com formas de trabalho forçado quando o sistema capitalista identificou que isso não era mais eficiente.

O novo Estado de Buenos Aires, isolado das outras províncias por decisão do “grupo rivadaviano” em rejeitar a Constituição de 1819, suprimiu as autoridades do Cabildo e do Consulado, mantendo apenas a do Governador e do Conselho de Representantes. Sua própria lei eleitoral será promulgada dois anos mais tarde, em 1821, pelo Conselho de Representantes, e regerá o sistema representativo da província até 1854. A lei manteve a distinção urbano-rural, ao fixar o número de representantes da cidade e do campo em 12 e 11, respectivamente. Por outro lado, determinou a eleição direta dos membros da Câmara dos Deputados, o que aumentou a autonomia da escolha dos representantes. A participação política foi ampliada para todos os homens-livres, naturais ou residentes, com mais de vinte anos. Os elegíveis, além dessas características, entretanto, deveriam ter mais de 25 anos de idade e possuir algum imóvel ou indústria. A realidade, no entanto, era que um pequeno grupo de “notáveis” se alternava nos cargos, circunstância que mudou apenas com o advento da “unanimidade” rosista.

A expansão dos direitos políticos incomodou uma parte da elite, a qual argumentava que o principal defeito da lei era a amplitude da concessão do sufrágio, para as classes incapazes de compreender sua importância. No Congresso Constituinte de 1826, coerentemente a esse anseio, foi proposta e acatada a suspensão do direito de voto dos servos, trabalhadores domésticos, soldados de linha e “notórios vagabundos”, que

correspondiam aos desempregados. Assim, a cidadania política foi alinhada com as novas hierarquias socioeconômicas do incipiente capitalismo, que contra impulsionou o sentido republicano.

Sob este mesmo regime se construíram, sucessivamente, duas formas de exercer o poder político. A primeira, regida pela elite heterogênea do Governo Rivadavia, se constituiu a partir de ampla participação eleitoral, com a luta de candidaturas ocupando uma posição-chave. Perdurando até 1835, buscou fundar a estabilidade política em um sistema de notáveis que, eleitos através do voto, renovavam seus mandatos com base em negociações interpartes. A segunda, imposta por Rosas em 1835, buscou a estabilidade política em um sistema baseado na negação da divisão de competências e no predomínio absoluto do executivo. Nas duas situações, Ternavasio (1999, p. 121) destaca que o sufrágio atuou como o principal elemento legitimador do poder político.

Ainda que com a posterior interferência do Congresso Constituinte, restringindo a participação eleitoral, essas mudanças denotam as transformações das concepções de representação e de linguagem política. A questão da pluralidade de interesses que uma sociedade abriga tornou-se politicamente válida, acentuando quem eram os indivíduos que compunham o “todo” da nova visão unanimista de representação. Agora, o sistema de governo tinha que observar a representação de diferentes grupos e classes que a compunham dentro do que se considerava o todo social, com os partidos tornando-se as instituições mais adequadas para representar a diversidade de pensamento político.

Através de Buenos Aires, a Argentina havia iniciado, então, uma nova etapa rumo à modernidade política latino-americana. O mesmo Congresso Constituinte, que perduraria até 1827, terminou por sancionar uma Constituição centralista e unitária, estabelecendo Rivadavia como presidente da nova república.

A ascensão do presidente na Argentina, foi seguida pela instabilidade da autoridade do imperador no Brasil. Em meados de 1830 ele sofreu derrotas frente ao Parlamento na tentativa de manter e intensificar a formação de regimentos estrangeiros, sendo-lhe suprimido, ainda, o orçamento para investir na colonização. A legislação da década intensificou o controle sobre os estrangeiros, através do aumento na cobrança dos passaportes, chegando a proibir, em 1831, que houvessem despesas com imigração estrangeira, situação que só foi revertida mediante a delegação a cada província da

competência legislativa para tal, em 1834, diminuindo a força que a Coroa tinha sobre essas decisões (Mello, 2018, p.55).

Além dessas, as décadas de 1820 e 1830 são marcadas por outras tentativas de se restringir a atuação dos estrangeiros em certas funções públicas, por condicioná-las à ausência de cidadãos brasileiros interessados ou qualificados⁶⁹. Houve um controle maior sobre os que já exerciam certas funções, como os diretores estrangeiros de instituições de ensino, os quais deveriam pedir licença aos “presidentes das províncias” para atuar⁷⁰, além do impedimento das funções paroquiais por clérigos estrangeiros, pois eram tratadas como cargos públicos, devendo ser exercidas apenas por cidadãos em pleno gozo dos seus direitos políticos, ou seja, naturais ou naturalizados⁷¹.

A tentativa de se limitar a atuação dos estrangeiros era interpretada como parte do exercício da soberania, pois via-se nisso uma forma de valorizar os cidadãos brasileiros e proteger o território nacional. Havia impostos e multas que recaíam especificamente sobre os caixeiros e mascates estrangeiros, além de impostos sobre os estabelecimentos cujos proprietários fossem estrangeiros⁷². Tal estratégia política reflete a institucionalização da xenofobia como forma de construir um contraponto nacionalista, especificamente antilusitano, pois que esta era a nacionalidade da qual a maioria dos estrangeiros em território brasileiro advinha. Foi registrado que havia uma escassez de alimentos, empregos e um aumento da pobreza na década de 1840, ao passo que muitos dos empregos no comércio eram ocupados por portugueses. Nesse contexto, em Pernambuco, houve uma revolta popular contra os portugueses chamada “mata-marinheiros”, que envolviam saques aos seus estabelecimentos e residências e ataques a essas pessoas⁷³.

⁶⁹ Aviso do Barão de Valença ao presidente da Província de Santa Catarina em novembro de 1825. APESC. Transcrição Paleográfica. Avisos do Ministério do Império para Presidência da Província de Santa Catarina de 1825 a 1829. v. 3, ex. 38.

⁷⁰ Aviso n. 276 de Pedro de Araújo Lima e dirigido ao presidente da Província de Santa Catarina em janeiro de 1828. APESC. Transcrição Paleográfica. Avisos do Ministério do Império para Presidência da Província de Santa Catarina de 1825 a 1829. v. 3, ex. 38.

⁷¹ Aviso n. 145 do Ministério da Justiça em agosto de 1830; Aviso n. 201 emitido pelo Ministério da Justiça em 22 de novembro de 1830. Coleção de Decisões do Brasil Imperial. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1876.

⁷² RIBEIRO, Gladys Sabina. Por que você veio encher o pandulho aqui? Os portugueses, o antilusitanismo e a exploração das moradias populares no Rio de Janeiro da República Velha. *Análise Social*, vol. XXIX, 1994, p. 631-654.

⁷³ Entre 1844 e 1848, ocorreram 7 mata-marinheiros em Pernambuco, o maior deles aconteceu entre 26 e 27 de junho de 1848 e resultou na entrega de duas representações à Assembleia Provincial. Ambas tratavam do problema da presença dos estrangeiros no mercado de trabalho.

Paradoxalmente, o imigrante que não ocupasse logo uma função remunerada no país, também não era bem visto. Tais desconfiças diminuíam com o passar dos anos de residência caso houvesse, além da aquisição de emprego, de propriedade, a certificação de boa conduta e o casamento com nacional. O passaporte era um documento importante para o controle sobre o forasteiro e aqueles que mudassem de distrito deveriam se apresentar pessoalmente ou por escrito ao seu respectivo juiz. Caso suspeitasse dos novos habitantes, o juiz poderia retê-los para análise e até expulsá-los da localidade⁷⁴. Todos os que quisessem entrar no país, sair dele ou se deslocar pelas províncias, deveriam possuir passaporte ou portaria. Inicialmente, tanto os cidadãos brasileiros quanto os estrangeiros precisavam portá-lo. A partir de 1832, os nacionais foram dispensados dessa exigência, mas ela manteve-se para os estrangeiros.

Na década de 1840, uma nova exigência foi criada para os estrangeiros que pretendiam vir e se estabelecer, o “título de residência”, que deveria acompanhar o passaporte. Para obtê-lo os requerentes deveriam declarar informações pessoais, além do motivo da vinda, bem como a data e o seu local de residência. Além disso, teria que ter sua saída divulgada com antecedência ou apresentar fiador que se responsabilizasse por possíveis dívidas, um cuidado que também não era observado quanto aos nacionais que quisessem sair do Império.

Como resposta a esse tratamento restritivo e diferenciado, no Sul do país, ao final da década de 1850, surgiram as primeiras manifestações da etnicidade teuto-brasileira, o que fez com que os alemães perdessem seu prestígio social e preferência governamental. A matéria principal do número piloto do jornal *Kolonie Zeitung* (Santa Catarina, 1862), aos mesmos moldes do ítalo-argentino *L'Operaio Italiano*, exemplifica a etnicidade incômoda. A situação de minoria nacional, com o imaginário da consequente perda de identidade e a necessidade psicossocial de se construir outra no contexto colonial, vinculada à noção de pátria, sempre cara aos nacionalismos, estão explícitas no editorial:

A verdadeira pátria, [...] nós a deixamos longe [...] E a nova terra, na qual construímos o nosso lar e à qual ligamos toda a nossa existência? Esta nova terra ainda não se tornou pátria para nós. Ela parece ainda não querer nos aceitar como seus filhos [...] Realmente embaraçosa e desalentadora situação a nossa, quando – feito apátridas – não sabemos, por assim dizer, a quem pertencemos! Mas não, caros leitores! Exatamente esta nossa

⁷⁴ BRASIL. Lei de 29 de novembro de 1832 (Código de Processo Criminal). Artigos 12º, 114º, 115º, 116º, 117º e 118º. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1832, vol. 1, pág. 186. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/>.

situação poderá se tornar bastante feliz, se nós mesmos não falharmos. Com vontade firme e perseverança conseguiremos reatar as relações com a velha pátria, [...] torná-las cada vez mais vivas [...]– não no espaço, decerto, mas espiritualmente. Atuando contínua e persistentemente, de acordo com a nossa índole e o nosso espírito germânico, haveremos de conseguir também o respeito e o afeto da nova pátria [...]. (Seyferth, 2002, p. 128)

Intenta-se construir essa nova identidade a partir de duas perspectivas simultâneas de pertencimento, estranha aos nacionalismos assimilacionistas que regem os Estados-nação, enfatizando a índole e o espírito que seriam intrínsecos as origens do nascimento, uma lógica mais atrelada à ideia de jus sanguinis. Trata-se de uma construção identitária que vem suprir a necessidade de pertencimento, num contexto social em que a maior parte dos imigrantes não tinha direitos de cidadania e estavam sujeitos aos caprichos da administração colonial, os quais tampouco os permitiam manifestar a que possuíam antes. Assimilar significava adequar o estrangeiro à formação latina e católica do país, mantendo-se a preferência pelos brancos, agora da Península Ibérica e da Itália, na esperança de que constituíssem laços matrimoniais no país e passassem o aspecto fisiológico geneticamente, além do cultural, para os brasileiros que descendessem deles. O mesmo tema da miscigenação, porém, aparece desqualificando os coolies e chins (asiáticos), devido a suposta degeneração moral e física que poderia resultar do “cruzamento racial” com a população brasileira⁷⁵ (Seyferth, 2002, p. 129).

O governo argentino de Rodríguez Rivadavia (1826-1827) também interveio fortemente na constituição dos “valores da pátria” estimulando o espírito de servi-la, ao mesmo tempo em que criticava a plebe excessivamente despojada de laços comunitários. Em função desse pensamento, chegou mesmo a promulgar a *Ley Riccheri*, de 1901, a qual obrigava a aceitar a prestação de serviços militares ou obras públicas a todos que pertencessem a “esta classe de vagabundos [...] improdutivos, caros, prejudiciais à moral pública e gerando preocupação na ordem social [...]” o que compreendia todas as pessoas que porventura também demonstrassem estar “vivendo na indolência”, mendicância ou desemprego.

⁷⁵ Quintino Bocaiúva, da Imperial Sociedade de Imigração de 1866, havia concluído que a única alternativa para a falta de mão de obra na lavoura pós-escravidão seria investir na contratação de trabalhadores asiáticos. Quanto aos rumores de má fama que circulavam a respeito desses trabalhadores, o autor alegava que “a necessidade matou o preconceito”, não sendo os prejulgamentos de inferioridade xenofóbicos suficientes para obstar sua introdução. Porém, em momento nenhum ele os coloca em pé de igualdade com os imigrantes europeus, chegando a tarjá-los de “exigentes quanto ao seu salário. Apaixonadíssimos pelo jogo, resistem a toda disciplina que lhes vede o exercício dessa desmoralizadora inclinação. De natureza moral pervertida e tendo o habito de emigrar sós, entregam-se a actos torpes”. In: Bocaiúva, p. 43, 1868.

Uma nova tentativa de federalização do território da província de Buenos Aires e a nacionalização de suas instituições produziram efeito imediato da província contra o novo governo, em 1827. O principal líder político a incitar a população de Buenos Aires contra essa forma de governo era Juan Manuel de Rosas, que conquistou massivo apoio popular. Se valendo disso, mesmo perante a tentativa do Congresso Constituinte de impor Manuel Dorrego como novo governador da província, os unitaristas se rebelaram em 1828, reivindicando, com sucesso, a nomeação de Rosas como governador. Ainda que a federalização não tenha sido bem sucedida, Andrenacci (2003, p.21) ressalta que tal revolta mostra o apelo à legalidade eleitoral do sufrágio, o qual já havia se tornado fonte insubstituível de legitimidade.

Aos poucos, seu regime consolidou também a nível interprovincial, com a assinatura do Pacto Federal de 1831, a Confederação Argentina concedeu a Rosas a representação externa da recente e frágil união, a qual ele não se opôs dessa vez, já que efetuada em seus termos. Barrientos (2009, p. 20) considera este o Pacto Federal mais interessante até 1852, que se transformaria na pedra angular da *Confederación Argentina*. As competências delegadas às províncias eram mínimas, onde expressamente demonstravam interesse na paz, amizade e união, e implicitamente temiam o ameaçante poder de Buenos Aires, sendo a única forma de contrabalanceá-lo era incorporando a província à uma organização nacional.

Entretanto, a pedido do próprio Rosas, em 1828, a Câmara dos Representantes nomeou-o Restaurador de Leis, conferindo-lhe poderes extraordinários que anularam os efeitos das autonomias interprovinciais. Em 1832, os adversários de Rosas conseguiram uma vitória eleitoral que rejeitou a renovação dos poderes extraordinários e o fez renunciar. Desde então, houve uma escalada da violência política entre os partidários de Rosas, culminando em 1835 com sua nova nomeação. A partir de então, a "unanimidade rosista" fundou-se em um sistema eleitoral que, em tese, respeitava a lei eleitoral de 1821, mas que na prática apresentava lista única para as eleições, elaborada pelo próprio governador, e aprovada com dissidência numericamente marginal, manipulando a ponto de anular a influência sufragista. As províncias subjugadas ao seu regime seguiam, em sua maioria, contrárias a Buenos Aires em distintos quesitos, desde as rendas alfandegárias, a questão da cidade como capital, à navegação dos rios interiores ou ao conflito centralismo-autonomia (Andrenacci, 2003, p.21).

No entanto, Ternavasio (1999, p. 119) atenta para o fato de que devemos ter em conta a realidade específica em que este regime fez funcionar os processos eleitorais, para não lhe reduzir à militarização e ruralização da política, minimizando o valor que a nova legalidade liberal teve em cada espaço político. Conforme também ressalta Andrenacci (2003, p. 21 – 22), embora as práticas de exclusão política e supressão da oposição sejam inegáveis, a unanimidade rosista se estabelece mantendo, não só a formalidade do regime instituído em 1821, mas também a ideia do sufrágio como elemento essencial para se legitimar no poder. Foi um processo de ruralização da política, através do sufrágio, mas com base em relações sociais e jurídicas mais próximas do mundo tradicional do antigo regime, mas que de fato expandiram a aderência ao sistema eleitoral.

Com a queda de Rosas, a assinatura do Pacto de San Nicolás de 1852, seguida da promulgação da *Cosntitución de la Nación Argentina* em 1853, inaugurou-se um novo sistema governamental. Este texto constitucional dava uma forma republicana, representativa e federal para a nova unidade política. Os objetivos eram estabelecer a República centralizada, com um Executivo federal forte, mas com ampla autonomia administrativa e legislativa às Províncias. Nestes termos, Buenos Aires rejeitou novamente o pacto, se constituindo como Estado autônomo pelos 10 anos seguintes (Barrientos, 2009, p. 20).

Entre as referências para a Norma Fundamental, merece destaque a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que se baseou nos princípios revolucionários franceses de liberdade, igualdade e fraternidade⁷⁶, que refletiu no reconhecimento dos mesmos direitos a todos os cidadãos de cada província, no art. 8º, inspirado na constituição norte-americana, em seu art. IV, Seção 2 da Constituição dos Estados Unidos da América⁷⁷. Reconhece ainda a liberdade de circulação de mercadorias,

⁷⁶ “Art.1º. Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum. Art. 2º. A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade a segurança e a resistência à opressão. [...] Art. 4º. A liberdade consiste em poder fazer tudo que não prejudique o próximo. Assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem por limites senão aqueles que asseguram aos outros membros da sociedade o gozo dos mesmos direitos. Estes limites apenas podem ser determinados pela lei.” In: França, 1789.

⁷⁷ “Os cidadãos de cada Estado terão direito nos demais Estados a todos os privilégios e imunidades que estes concederem aos seus próprios cidadãos. A pessoa acusada em qualquer Estado por crime de traição, ou outro delito, que se evadir à justiça e for encontrada em outro Estado, será, a pedido da autoridade executiva do Estado de onde tiver fugido, presa e entregue ao Estado que tenha jurisdição sobre o crime. Nenhuma pessoa sujeita a regime servil sob as leis de um Estado que se evadir para outro Estado poderá, em virtude de lei ou normas deste, ser libertada de sua condição, mas será devolvida, mediante pedido, à pessoa a que estiver submetida.” In: EUA. 1787. art. IV, Seção 2 (tradução minha).

de trânsito e navegação interprovincial, bem como a abolição da escravidão (art. 15), coerente com os objetivos do Preâmbulo de fortalecer a justiça e garantir os benefícios da liberdade. A igualdade perante a lei (art. 16), os direitos de propriedade, inclusive a intelectual (art.17), a defesa em juízo e a inviolabilidade do domicílio (art. 18) também eram pontos inéditos, impondo limites à atividade repressiva do Estado.

A Constituição de 1853 ainda tem como precedente muito valioso a doutrina de Alberdi: "Governar é povoar"⁷⁸. Desde o seu preâmbulo, está orientado para a promoção da imigração, que se apresenta como um dos elementos insubstituíveis para a construção da Nação, pois que seu progresso material aludia tanto à liberdade de comércio, à promoção do progresso industrial, com garantias iguais para cidadãos e estrangeiros. Afirma que esses direitos e garantias são "para nós, para nossa posteridade e para todos os homens do mundo que desejam habitar o solo argentino".

Introduziu-se, a partir daí, novas e mais abrangentes formas de associação na vida política da província de Buenos Aires, os chamados *clubes de opinión*, em oposição aos restritos *clubes parroquiales*, pois que enquanto estes circunscreviam-se em um espaço comunitário de lugar, com vínculos e autoridades demasiadamente personalizadas, os “clubes de opinião” estão inseridos em uma lógica de espaço que não remetia a uma comunidade local, tampouco a uma comunidade histórica, senão à esfera pública que supõe o indivíduo-cidadão moderno. As disputas comunitárias pelo poder político passam a ser mais factíveis, no sentido de constituir-se oposições, ao invés de revezamento e negociação de cargos.

[...] não encontramos um elenco estável de diligência dos clubes. Em 10 anos, em um conjunto de 359 membros, somente 5 indivíduos chegaram a compor 3 vezes a comissão de um mesmo clube. A alternância é maior nos clubes de opinião que nos clubes de paróquia, o qual confirma a diferença assinalada estas duas formas de associação política. Ela obriga a pensar nos clubes em outros termos que os de uma simples máquina de organizar a fraude, ainda que esta seja um aspecto fundamental da vida do clube. Em todo o caso, ainda que não falamos de uma estrutura “livre” dos caudilhos eleitorais, o qual sugere que os clubes supõem certa representação da sociedade civil e do processo eleitoral. (Bernaldo, 1999, p. 149)

⁷⁸ “América independente é chamada a continuar em seu território a obra iniciada e deixada no meio pela Espanha de 1450. A colonização, a população deste mundo, nova até hoje, apesar de trezentos anos desde sua descoberta, deve levar realizadas pelos mesmos Estados americanos constituídos em órgãos independente e soberano. O trabalho é o mesmo, embora os autores são diferentes. Em outras épocas, éramos povoados pela Espanha; hoje nós povoamos nós mesmos. Para esta capital acabamos com todas as nossas constituições. Precisamos de constituições, precisamos de política de criação, de população, de conquista da solidão e do deserto.” In: Alberdi, 1852, p.200.

A capacidade de mobilização das massas em prol da causa eleitoral, adquirida a partir dessa pluralidade, se converte em uma fonte de legitimidade da qual os liberais que depuseram Rosas não puderam mais prescindir. A força da opinião tornou-se um elemento importante na negociação das candidaturas. Para Bernaldo (1999, p. 161), os liberais se distinguem de Rosas em um ponto importante: a mobilização passa a fazer parte da deliberação eleitoral, se torna um mecanismo de integração de um importante setor da população, onde a representação não mais se resume à confecção de listas, adquirindo força de combate. As candidaturas que podiam agora reconhecer em seus dirigentes um poder representativo.

A Constituição de 1853 remodelará legalmente as ideias que foram forjadas no pensamento das elites, a respeito da posição a ser adotada perante o estrangeiro. No artigo 25 afirma: “O Governo Federal promoverá a imigração europeia, não podendo restringir, limitar ou cobrar qualquer imposto sobre a entrada em território argentino de estrangeiros que tenham como objetivo trabalhar a terra, melhorar as indústrias, introduzir e ensinar ciência e as artes”. Os constituintes também estabeleceram em diversos artigos da Carta Magna, como os arts. 14, 16, 17, 18, 19, 20 e 21, a igualdade absoluta entre o estrangeiro, o habitante e o cidadão⁷⁹. Todos os habitantes da nação deviam gozar de igualdade perante

⁷⁹ “Artigo 14. Todos os habitantes da Nação gozam dos seguintes direitos, de acordo com as leis que regulam seu exercício; a saber: trabalhar e exercer qualquer atividade lícita; navegar e comércio; fazer petições às autoridades; entrar, ficar, transitar e sair do território Argentino; publicar suas ideias na imprensa sem censura prévia; para usar e descartar sua propriedade; para associar a fins úteis; para professar livremente sua adoração; para ensinar e aprender; [...] Artigo 16. A Nação Argentina não admite prerrogativas de sangue, nem de nascimento: não há nele privilégios pessoais ou títulos de nobreza. Todos os seus habitantes são iguais perante a lei, e empregos admissíveis sem outra condição que a adequação. A igualdade é a base de impostos e taxas públicas. [...] Artigo 17. A propriedade é inviolável, nenhum habitante da Nação pode ser privado dela, mas em virtude de uma sentença fundada na lei. Desapropriação por motivos de utilidade pública, deve ser qualificado por lei e previamente indenizado. Apenas o Congresso impõe as contribuições expressas no artigo 4. Nenhum serviço pessoal é exigido, exceto em por força de lei ou de sentença fundada na lei. Todo autor ou inventor é o dono exclusivo de sua obra, invenção ou descoberta, pelo prazo previsto na lei. Confisco de propriedade está apagado para sempre do Código Penal argentino. Nenhum corpo armado pode fazer requisições, nem requerem ajuda de qualquer espécie. Artigo 18. Nenhum habitante da Nação pode ser punido sem julgamento prévio com base na lei. previamente ao fato do processo, nem julgado por comissões especiais, ou destituído dos juízes designados por lei antes do fato da causa. Ninguém pode ser obrigado a testemunhar contra si mesmo; nem presos, exceto em virtude de uma ordem escrita de uma autoridade competente. A defesa em juízo da pessoa e dos direitos. O domicílio é inviolável, assim como a correspondência epistolar e papéis privados; e uma lei determinará em quais casos e com que as justificativas podem prosseguir para sua busca e ocupação. A pena de morte por motivos políticos, todo tipo de tormento e açoite. As prisões da nação serão saudáveis e limpas, para segurança e não para punição dos presos nela detidos, e qualquer medida que sob o pretexto de precaução leve a mortificá-los além do que o anterior exigido, responsabilizará o juiz que o autorizar. Artigo 19. As ações privadas de homens que de forma alguma ofendam a ordem e moral pública, nem prejudicar terceiros, são reservados apenas a Deus, e isentos da autoridade dos magistrados. Nenhum habitante da Nação será forçado a fazer o que não é a lei manda, nem privado do que não proíbe. Artigo 20. Os estrangeiros gozam no território da Nação de todos os direitos civis do cidadão; eles podem exercer sua indústria, comércio e profissão; possuir um imóvel, comprá-lo e aliená-los; navegar rios e costas;

a lei e a justiça, o direito à total segurança de seus bens, de entrar, transitar e sair de seu território, bem como nele comerciar e trabalhar. Além disso todos gozavam da liberdade de expressão, de congregação e associação para fins úteis, de ensino e aprendizagem. Os imigrantes podiam optar pela cidadania dentro de dois anos de residência no país, mas não eram obrigados a isso, no entanto, apenas mediante esta, poderiam votar (Villavicencio, 2003, p. 5).

A ordem constitucional sancionada entre 1853 e 1860 previa a eleição indireta do presidente e do vice-presidente, por meio de um Colégio Eleitoral, e dos senadores nacionais, por meio de suas legislaturas nas províncias e um Colégio Eleitoral na Capital federal. Os eleitores votavam em cédulas separadas para presidente e vice-presidente, sendo que a escolha era feita “indiretamente”, pois o eleitor votava por meio de cédulas, que eram enviadas ao Presidente do Senado que se encarregava da fiscalização perante a Assembleia Legislativa. Esse mecanismo impediu a deliberação autônoma dos eleitores e garantia o seu controle dos pelo governador provincial (Abal Medina, 2003, p. 3).

De forma semelhante à Argentina, o Império do Brasil, na década de 1860, voltou a investir em colonização, agora estimulado pela ideia da “política de branqueamento”, em prol de construir uma nação que julgavam mais civilizada. O ideal dessa política era o desaparecimento do negro pela absorção gradativa na raça branca, alterando o pressuposto anterior de que a miscigenação gerava “degenerados”, para a possibilidade de que a população mestiça resultante fosse mais saudável e civilizada, na medida em que equacionasse os assim considerados fatores intrínsecos do intelecto europeu e a resistência física dos povos tropicais (Costa, 2019, p. 173).

Em 1869 o francês Gobineau, importante representante do pensamento eugênico à época em que vigorava, ao se estabelecer no Brasil por um breve período, por razões diplomáticas, entendia justamente o oposto, na medida em que “Já não existe nenhuma família brasileira que não tenha sangue negro e índio nas veias; o resultado são compleições raquíticas que, se nem sempre repugnantes, são sempre desagradáveis aos olhos.” (Gobineau apud Raeders, 1988, p. 90). Tal divergência interpretativa denota que

exercer livremente sua adoração; vai e se casar de acordo com as leis. Não são obrigados a admitir a cidadania ou a pagar contribuições obrigatórias extraordinário. Eles obtêm nacionalização residindo dois anos contínuos na Nação; mas a autoridade pode encurtar este prazo em favor do solicitante, alegando e comprovando serviços para a República. Artigo 21. Todo cidadão argentino está obrigado a armar-se em defesa da pátria e desta Constituição, de acordo com as leis editadas pelo Congresso e decretos executivos nacional. Os cidadãos por naturalização são livres de prestar ou não este serviço para o prazo de dez anos a contar da data da obtenção do cartão de cidadania.

a construção do pensamento eugênico no Brasil, ainda que com semelhantes bases racistas e supremacistas, foi permeado de particularidades que repercutiram em um tratamento particular depreendido à figura do “outro” em geral.

No entanto, esse estímulo foi comprometido no final da década de 1870, com o corte dos subsídios às colônias. Nesse contexto, ocorreram motins dos imigrantes colonos, contra o abandono estatal e a falta de igualdade jurídica entre católicos e não católicos, em restringir seu acesso a certos cargos públicos. Além disso, havia a contradição vivenciada pelos estrangeiros, ao serem privados da participação política, mas constrangidos a servir em diversos momentos na defesa do território por meio do recrutamento forçado (Mello, 2018, p. 39). Trata-se de uma política estatal muito criticada por Bauböck.

O equilíbrio de direitos e deveres pode ser inclinado para os imigrantes em duas maneiras diferentes: ou dando-lhes direitos iguais, mas isentando-os de certas obrigações legais, ou permitindo-lhes acumular direitos de diferentes cidadanias que não estão disponíveis para cidadãos singulares. [...] Ilustrarei este debate discutindo quatro questões: Primeiro, direitos iguais não também implicam obrigações iguais? Pode receber os estados e então recrutar residentes estrangeiros para o serviço militar? [...] À primeira pergunta, minha resposta seria claramente não. Direitos iguais de cidadania não implicam obrigações iguais. [...] Desigualdades de direitos e desigualdades de obrigações precisam ser justificadas de forma independente, cada uma em relação às capacidades, recursos, necessidades e compromissos específicos que estão em jogo na distribuição de bens sociais específicos. O poder de um estado de obrigar seus cidadãos arriscar suas vidas pela defesa de seu país pressupõe que os indivíduos que são obrigados devem ter boas razões para considerá-lo como seu país. Esta pressuposição é razoável para cidadãos nativos que cresceram neste país, mas não é razoável para os imigrantes de primeira geração que simplesmente residem lá [...]. (Bauböck, 2002, p.17)⁸⁰ (tradução minha)

Dessa forma o autor discerne, sob outro aspecto, entre as esferas de participação cidadã e obrigação nacional, estando a primeira relacionada a um direito que deriva da vivência cotidiana em dado território soberano, enquanto a segunda se relaciona com a

⁸⁰ No original “The balance of rights and duties can be tilted towards immigrants in two different ways: either by giving them equal rights but exempting them from certain legal obligations, or by allowing them to accumulate rights from different citizenships which are not available to singular citizens. [...] I will illustrate this debate by discussing four questions: First, do equal rights not also imply equal obligations? Can receiving states then draft foreign residents for military service? [...] To the first question my answer would be plainly no. Equal rights of citizenship do not imply equal obligations. [...] Inequalities of rights and inequalities of obligations need to be justified independently, each with regard to the specific capacities, resources, needs and commitments that are at stake in the distribution of particular social goods. The power of a state to oblige its citizens to risk their lives for the defence of their country presupposes that the individuals who are so obliged must have very good reasons to regard it as their country. This presupposition is reasonable for native citizens who have grown up in this country, but it is unreasonable for first generation immigrants who have merely resided there [...]”

obrigação derivada da nacionalidade, do sentimento de pertencimento cultural a um dado povo e sua construção histórica.

Como consequência dessa má interpretação de conceitos e errôneas associações entre direitos e obrigações de esferas distintas, os batalhões do Exército enviados para reprimir rebeliões de imigrantes na década de 1870 no Rio Grande do Sul e os motins no território catarinense, romperam a narrativa de pacificidade dos colonos e demonstrou que estes conseguiram superar os esforços realizados pelo governo imperial para controlá-los, tais como a exigência de que os imigrantes assinassem termos de responsabilidade por meio dos quais sujeitavam-se às leis do país e se comprometiam a nunca pedir auxílio ao cônsul de sua nação.

À medida que a interferência do Estado avançava, houve reações negativas por parte da população brasileira, cabendo mencionar o choque ocorrido a partir da introdução da obrigatoriedade do registro civil, através de lei aprovada em 1850, em prol de realizar o primeiro registro demográfico do país. Tal registro passou a ser essencial para garantir judicialmente vários direitos civis, inclusive políticos. Porém, ao mesmo tempo, eram mudanças na vida cotidiana que alteravam comportamentos tradicionais, aumentavam o controle governamental e despertavam inquietude, representando, assim, uma cidadania construída “de cima para baixo”, como bem ressalta De Carvalho (1999, p. 341). O autor defende que tais reações adversas não podem ser consideradas simples rechaço à cidadania, mas sim oposição contra a regulamentação da elite, que não tinha em conta seus costumes e valores tradicionais.

A partir de 1875, os votantes receberam um “título de qualificação eleitoral”, o primeiro documento de identidade civil implantado no país, que indicava o nome do votante, sua idade, estado civil, ocupação, filiação e grau de instrução. No entanto, as discriminações persistiam com relação aos estrangeiros, mesmo após a naturalização, em função de fatores como a condição anterior, a renda e a religião. Esta situação foi parcialmente revertida a partir da Lei Saraiva de 1881.

A nova lei, aprovada pela Câmara dos Deputados, introduziu o voto direto, eliminando o primeiro turno das eleições. Não haveria mais a figura do mero votante, mas apenas a dos eleitores. Em contrapartida, a lei passava para 200 mil-réis a exigência de renda, tornava o voto facultativo, sendo este último o fator, de acordo com De Carvalho (2001, p. 39), o de maior exclusão, considerando que somente 15% da população era

alfabetizada, seguida do sufrágio facultativo, o que comprometeu a participação popular e o engajamento dos eleitores por um longo período.

Da mesma maneira, outros prestigiados aspectos relacionados à cidadania, como a participação no júri e na Guarda Nacional, apresentavam discrepâncias significativas entre o papel social teórico e prático. No caso dos jurados, conforme os informes dos ministros de justiça à época, as principais queixas estavam relacionadas à falta de jurados qualificados em número mínimo para as sessões, fora a interferência de relações comunitárias de poder que muitas vezes levavam à impunidade dos réus. Já a instituição da Guarda Nacional, de 1831, deveria servir como mantenedora da ordem, frente as revoltas populares que se insurgiram naquele tempo, especialmente relacionadas à condição marginalizada dos próprios soldados que, até então, estavam incumbidos da segurança pública.

A soldadesca do Exército era formada de negros, mulatos, homens pobres, indivíduos, na maioria dos casos, sem nenhuma qualificação profissional, o que fazia com que fossem pouco considerados socialmente e, mesmo sendo brasileiros em sua maioria, eram vistos com desconfiança por parte dos demais segmentos da sociedade. Essa realidade, mas principalmente o fato de que muitos dos militares que ocupavam os altos postos de comando eram estrangeiros, fazia com que a força de 1ª linha fosse considerada uma ameaça em potencial ao liberalismo da nova ordem instaurada com a Regência. (Ribeiro, 2001, p. 40 – 41)

Percebe-se então que os vínculos ideológicos entre a nacionalidade e a segurança territorial começam a ser construídos aos poucos, associando a figura do oficial estrangeiro à desconfiança, ainda que anteriormente não guardassem qualquer relação. A marginalização social resultante dessa aversão ao outro, seja por sua origem territorial ou étnica foi um dos principais fatores que geraram as revoltas do setor. Os governantes, então receosos de requisitarem seus serviços, buscaram criar nova sustentação para a ordem, que não afrontasse a autoridade da Regência. O Decreto de 6 de junho de 1831 autorizou que

enquanto não organizarem as Guardas Nacionais, a alistar, armar, e empregar com tais, cidadãos que podem ser eleitores, em número que julgar necessário, fornecendo-lhes armamentos e munição à custa da Fazenda Pública, os quais serão obrigados a obedecer, comparecendo armados ao chamamento dos Juizes, e Delegados. (Império do Brasil, 1831)

A segurança pública passava a ser uma responsabilidade exclusiva dos nacionais, ainda que os estrangeiros residentes e não naturalizados também fossem alvo dessa proteção. Inicialmente, dentro dessa realidade já excludente, a Guarda tinha um caráter mais democrático, na medida em que os oficiais eram eleitos pelos guardas,

possuindo requisitos de participação muito parecidos com os de eleitor: renda mínima de 200 mil réis, além da idade entre 18 e 60 anos. Porém, a partir de 1850, todos os oficiais passaram a serem nomeados pelo governo e, dali em diante, a Guarda passou a ser um reflexo da hierarquia social, cooptando os proprietários de terra para o governo, através do reforço da autoridade política dos coronéis.

Muito distinta desta última era a situação dos soldados do exército. Dado que a base dessa classe não mudou muito desde o Decreto de 18 de agosto de 1831, quando a Guarda efetivamente se instituiu. Ela continuava assentada em um recrutamento forçado de desempregados, delinquentes e trabalhadores rurais, que restavam impedidos de votar uma vez em serviço. A persistência dos castigos físicos nessa instituição, inclusive, influenciou uma revolta de marinheiros contra os açoites e varadas, que restaram permitidos até 1910, comparando-os a resquícios de escravidão. O exército e a armada funcionaram, no século XIX e início do XX, mais como instituições correcionais do que centros de civismo (De Carvalho, 1999, p. 333 – 336).

O desenrolar dos eventos históricos demonstram uma relação intrínseca entre o desenvolvimento do sistema econômico capitalista e a ampliação da representação social em ambos os países, na medida em que a substituição do trabalho forçado pelo assalariado refletia uma nova visão de quem poderia participar ativamente da vida cívica. Como reação à nova dimensão republicana, a elite de ambos demandou restrições, fora as nacionais, etárias, censitárias e de gênero já existentes, à participação eleitoral daqueles que julgavam não possuir capacidade para exercer essa dimensão da cidadania, como trabalhadores domésticos e desempregados.

Ainda que os governos de Rivadavia e Rosas, na Argentina, guardem diferenças fundamentais nas formas de manter a estabilidade política, é notório que ambos demonstraram preocupação em preservar o aspecto eleitoral legitimador de seus mandatos, demonstrando que este passou a ser um fator de validação social do qual não se podia mais abrir mão. No entanto, este continuou permeado de restrições próprias do pensamento da época, que impediam os menos afortunados, mulheres e estrangeiros de participar da vida cívica plena, tornando o processo eleitoral demasiado excludente da participação popular direta, situação que mudou apenas com a Constituição de 1853.

Ao se pautar pela política de povoamento, a Constituição argentina equiparou a situação civil dos estrangeiros à dos nacionais em diversos pontos, como igualdade

perante a lei e várias liberdades, com o fim de atraí-los ao longo do território até as fronteiras para trabalhar e contribuir para seu ideal civilizatório. Contudo, o exercício de direitos políticos permaneceu um divisor de águas na condição daqueles que não se assimilassem através da nacionalidade.

Por tudo que até esse ponto se analisa quanto ao papel social da nacionalidade, no Brasil, ela sofreu uma intensificação segregante em 1830, ao se suprimir o investimento na colonização, somado à obrigatoriedade de fiscalização e taxatividade excessiva dos estrangeiros, sob o respaldo do exercício da soberania adversarial, que foi respondida com manifestações étnicas que custaram a alguns europeus a perda do prestígio governamental, os quais ainda assim, eram mais bem quistos que os asiáticos e africanos, dado que acreditava-se no branqueamento da população. Oposto a esse desestímulo, a Argentina se pautou, em 1853, pela lógica de associar a imigração à liberdade de comércio e ao progresso industrial, com garantias iguais para cidadãos e estrangeiros.

Já no que diz respeito aos limites da cidadania, o fator de influência comum aos ordenamentos foi a divisão social capitalista, dado que a figura do assalariado desestimulou o lucro sobre o trabalho forçado, ampliando a noção dos papéis cívicos da população. Ainda assim, no Brasil, foi notória a tentativa, entre 1820 e 1830, de restringir a atuação dos estrangeiros em cargos públicos, bem como a aversão popular à maneira como a expansão cívica se deu, em determinados aspectos, sobretudo porque permeava as atitudes do governo um controle governamental sobre espaços até então particulares, representando uma forma de execução do papel cidadão mediante subalternização da maior parte da população. Enquanto isso, a *Cosntitución de la Nación Argentina* de 1853 inaugurou a forma republicana e federalista que visava a autonomia provincial, mas com atenção a refrear a atividade repressiva do Estado, objetivando, ao menos formalmente, a igualdade dos indivíduos perante a lei, formando as bases da esfera pública para o cidadão moderno.

Com relação a amplitude do sufrágio, notável se mostrou a possibilidade de eleições diretas de deputados argentinos em 1854, ainda que mantivesse a restrição aos nacionais, aos servos, domésticos e desempregados, bem como a porcentagem diferenciada entre representantes dos setores rural e urbano, delimitando as novas hierarquias capitalistas de representação da vontade perante a sociedade. Entretanto, isso ainda denota uma nova visão de representação, através da pluralidade de grupos de

opinião representando o que se considerava o todo social, ao que o sufrágio se tornou fonte insubstituível de legitimidade.

Ampliativo também se mostrou o senso de participação eleitoral brasileiro, ao também introduzir o voto direto. No entanto, a contrapartida elitizante do senso econômico, tornava o voto facultativo e seguia a excluindo a maior parte da população nacional, bem como os estrangeiros. O mecanismo do sufrágio ativo, que deveria se dispor a prestar maior amplitude à dimensão cidadã, continuou assim a ser concedida entre aqueles discernidos por possuir a nacionalidade correspondente, como um privilégio cívico.

Especificamente quanto ao trato aos estrangeiros, é de uma dualidade que acompanhou toda a formação do pensamento em relação a estes, tanto na Argentina, quanto no Brasil, por seus governantes almejarem os aspectos positivos, que pensavam seguir o acolhimento desses povos em seu solo, ao mesmo tempo que a lógica nacionalista, também importada dos Estados-nação europeus, fomentava a desconfiança e aversão por parte da população a quem consideravam o “outro”.

Isso levava a oscilações políticas inconstantes no tratamento dessas pessoas, evidentes pela intenção de equiparação civil, simultânea a condição de naturalização para a participação política, na Argentina, bem como pelas tentativas brasileiras de suprimir o orçamento para colonização, o aumento na cobrança dos passaportes e a restrição às funções públicas, enquanto acreditavam na possibilidade de constituir uma nação mais desenvolvida a partir de uma miscigenação entre os fatores genéticos europeus e dos povos tropicais, com prevalência do primeiro. Da mesma maneira, os países se aproximavam em seus ideais civilizatórios, seja pela crença na civilidade geneticamente importada, seja correção comportamental e higienização dos espaços públicos através do recrutamento forçado da população marginalizada para o exército.

3.3. A queda do sistema escravagista e as leis migratórias baseadas na etnia

A proclamação da república, em 1889, portanto, não compôs um quadro ideal, de instauração do governo do povo no país. A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, eliminou apenas a exigência da renda de 200 mil-réis, mantendo, no entanto, a principal barreira do voto de exclusão dos analfabetos. Continuavam também a não votar

os imigrantes não-naturalizados, as mulheres, os indigentes, os soldados e os membros das ordens religiosas⁸¹.

Outro problema da representação estrangeira frente ao novo governo foi a definição da nacionalidade dos filhos de estrangeiros nascidos no Brasil, o que afetada a aquisição de nacionalidade e, conseqüentemente, sua capacidade eleitoral, além de causar complicações na tutela e na herança no caso de morte dos pais estrangeiros. Esta questão foi agravada pela ausência de um código civil e também pelo fato de os registros civis serem efetuados pelo poder eclesiástico. A imigração de estrangeiros não católicos tornou o matrimônio outro problema jurídico e político, pois seus casamentos tendiam a ser considerados nulos⁸². Esta polêmica foi resolvida definitivamente apenas em 1890 com a lei do casamento e do registro civil. Para Mello (2018, p. 39), é interessante destacar que, nesse sentido, a representação diplomática fazia com que a influência variasse de acordo com a nação a qual o indivíduo estava vinculado⁸³.

A retomada da colonização com base no agenciamento de europeus⁸⁴ foi concomitante com o diferencial da proibição da escravidão nas colônias. Na prática, ao

⁸¹ “Art 69 - São cidadãos brasileiros: 1º) os nascidos no Brasil, ainda que de pai estrangeiro, não, residindo este a serviço de sua nação; 2º) os filhos de pai brasileiro e os ilegítimos de mãe brasileira, nascidos em país estrangeiro, se estabelecerem domicílio na República; 3º) os filhos de pai brasileiro, que estiver em outro país ao serviço da República, embora nela não venham domiciliar-se; 4º) os estrangeiros, que achando-se no Brasil aos 15 de novembro de 1889, não declararem, dentro em seis meses depois de entrar em vigor a Constituição, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem; 5º) os estrangeiros que possuírem bens imóveis no Brasil e forem casados com brasileiros ou tiverem filhos brasileiros contanto que residam no Brasil, salvo se manifestarem a intenção de não mudar de nacionalidade; 6º) os estrangeiros por outro modo naturalizados.” Art 70 - São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei. § 1º - Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais ou para as dos Estados: 1º) os mendigos; 2º) os analfabetos; 3º) as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º) os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra ou estatuto que importe a renúncia da liberdade Individual.” In: Brasil, 1891, Título IV, Seção I.

⁸² Foi o que aconteceu com Catarina Scheid, imigrante de origem alemã, residente em Petrópolis que, tendo se casado na igreja evangélica com um português católico foi abandonada por ele. Ao reclamar seus direitos, junto às autoridades eclesiásticas, constatou a nulidade de seu casamento, o que motivou uma reclamação diplomática. In: Neder, 2007, p.3.

⁸³ Os diplomatas estrangeiros no Brasil, por sua vez, exerciam pressão sobre o governo brasileiro para resguardar os interesses dos estrangeiros residentes no país. Estes se ancoravam nas convenções internacionais da época, assentadas a partir do Congresso de Viena (1814-1815), convocado para proceder à repartição da Europa pós-napoleônica. No auge do tempo das nacionalidades (meados do século XIX), a dinâmica das forças políticas transnacionais que compunham a “concerto as nações” foi arquitetada pelo príncipe Metternich, do Império Austro-Húngaro. A política dos congressos (1815-1822) produziu vários efeitos de assentamento de acordos e convenções internacionais. As pressões diplomáticas sobre o governo brasileiro eram feitas com base nestas convenções. In: Neder, 2007, p. 1 – 2.

⁸⁴ Até o início da década de 1880, o governo imperial contratou, por decreto, a vinda de imigrantes através de agenciadores, que recebiam pagamento per capita. Nesses decretos estão indicados os países (ou as nacionalidades) preferenciais de emigração – sempre europeus. In: SEYFERTH, 2002, op.cit.

tomar essa iniciativa, os governos provinciais separaram ainda mais os dois regimes de trabalho. A promulgação quase simultânea da Lei de Terras e da Lei Euzébio de Queirós marca ainda mais esse distanciamento, estabelecendo uma relação intrínseca entre a colonização e o trabalho livre. Somado a estes fatores, a separação foi ainda mais intensa dos imigrantes europeus em relação aos negros e mestiços, devido ao preconceito racial dos próprios imigrantes, a partir do gérmen das filosofias raciais que se fomentavam em seus países de origem, bem como da parte dos diretores de empresas colonizadoras, como pode ser verificado em certos discursos nacionalistas da década de 1930 e 1940⁸⁵.

A imigração europeia foi, assim, cada vez mais naturalizada como alternativa aos negros e mestiços, livres ou escravos, em uma figura retórica tem o propósito de desqualificar a imigração forçada de africanos, em geral considerados inaptos para o trabalho livre. No pensamento imigrantista do século XIX a escravidão não é percebida como um regime imoral ou ilegítimo, mas simplesmente reconhecida como um modelo econômico retrógrado e desestimulante para imigração porque produz uma imagem negativa do país na Europa. Esse tema está presente em um texto publicado em 1846, pelo Visconde de Abrantes, ao tempo de sua missão especial para o governo em Berlim, onde sugere uma série de medidas para atrair imigrantes de nacionalidade alemã, dentre estas a abolição da escravidão como única medida capaz de tornar o Brasil um país civilizado.

[...] A existência da escravatura parece em verdade que repele a concorrência do trabalhador livre, não tanto pela impossibilidade de emparelhar o branco com o negro na cultura de terras, como pela exiguidade dos jornais estabelecidos, que embora sobrem para o africano não bastão de certo para o europeu. (Abrantes, 1846, p.33)

A imagem final era de o regime escravista fazia dos territórios em que se verificava um reduto de negros bárbaros, como o continente africano e, portanto, não eram considerados imigrantes potenciais como as demais nacionalidades. Nesse sentido, não precisavam sequer estar situados no debate sobre imigração. Estabeleciam-se, ao revés, hierarquias de brancos pautadas por habilidades, nas quais a definição de “raça” ainda não aparece explicitamente como associação fenotípica, um pensamento que adentra as academias apenas no século XX.

⁸⁵ "Conforme podemos observar, a colonização germânica criou raízes profundas, desenvolveu-se por todo o sul do Brasil e tomaria aspectos aterradores se não fossem as oportunas medidas adotadas, visando defender os interesses sagrados da Pátria e desmanchando toda e qualquer possibilidade de desagregação do nosso território". In: Nogueira, 1947, p.18

Conforme o pensamento social da época, explicitado pelo autor Aureliano C. Tavares Bastos (1939, p. 64), em sua obra “Os males do presente e as esperanças do futuro”, de 1861, “A imigração não é absolutamente incompatível com a escravidão”, mas sim “incompatível com o tráfico de africanos”. Esta última não demandaria empenho governamental para ser extinta, pois que fadada ao desaparecimento perante o país moderno e capitalista.

Conceberam-se então, regras sobre oferta de lotes coloniais, regulamentação do agenciamento em países europeus e do funcionamento de órgãos ministeriais de controle do processo de localização de imigrantes, inclusive no âmbito dos projetos particulares, visto que a atuação das empresas colonizadoras estava sujeita à fiscalização. Dedicadas exclusivamente ao agenciamento de imigrantes na Europa, em especial nos países germânicos com a questão da definição do colono ideal, prosseguiram a ocupação de áreas de floresta ao sul, fortemente incentivada pelo governo através do Ministério da Agricultura.

Nesse contexto, o colono não é percebido apenas na sua condição de trabalhador rural, mas visualizado como um portador de civilização, não abstratamente o europeu, mas nacionalidades específicas como, por exemplo, no Decreto 5.663, de 1874⁸⁶, onde estão ausentes portugueses e espanhóis, mas incluindo bascos e italianos do norte. Escravos, libertos, negros e mulatos estavam automaticamente excluídos dessa função, pois recorrer a trabalhadores africanos equivalia para essa elite ao restabelecimento do tráfico, o que não consideravam imoral em si, mas repudiavam enquanto estimulante da “africanização” da sociedade e da cultura.

Os agentes consulares foram considerados tutores dos estrangeiros que adentravam e interviam quando estes precisassem. O decreto nº 855, de 8 de novembro de 1851 listou as diversas atribuições e isenções dos agentes consulares e consolidou juridicamente atribuições que já eram de praxe, como promover a navegação e o comércio de seus representados, assisti-los em suas pretensões junto às Autoridades, recorrer em caso de denegação de justiça, receber declarações e protestos, além de elaborar as

⁸⁶ Decreto 5.663, de 1874, ponto I: “Joaquim Caetano Pinto Junior obriga-se, por si ou por meio de uma companhia ou sociedade que poderá organizar, a introduzir no Brasil (excepto na Província do Rio Grande do Sul) dentro do prazo de 10 annos 100.000 immigrants Allemães, Austriacos, Suissos, Italianos do norte, Bascos, Belgas, Suecos, Dinamarquezes e Francezes, agricultores, sadios, laboriosos e moralisados, nunca menores de dous annos, nem maiores de 45, salvo se forem chefes de familia. Desses immigrants 20 por cento poderão pertencer a outras profissões.”

escrituras dos casamentos⁸⁷. A partir disso pode-se concluir que, apesar de desejarem-nos pelos fatores que julgavam serem genéticos, a legislação brasileira propositalmente os considerava incapazes do ponto de vista civil até que se naturalizassem.

A ausência da cidadania, portanto, afetava os estrangeiros de maneiras variadas, a partir dos entraves legais condicionados a fatores como gênero, renda, posse de bens e acesso aos agentes consulares. Apesar da restrição ao espaço de atuação e circulação dos estrangeiros, eles foram necessários para o fortalecimento do país, sendo utilizados, mesmo que indevidamente, na defesa do território, na manutenção da ordem interna, no povoamento das áreas de fronteira, no aparato administrativo e como mão de obra. A legislação facilitava o acesso à cidadania somente para algumas nacionalidades, também com base em critérios de status civil, a renda, religião, origem, idade, as relações sociais e a formação. O gênero, inclusive, afetava a nacionalidade dos indivíduos, pois que enquanto ser casado com brasileira facilitava a vida do homem estrangeiro no Brasil, a mulher acompanhava a nacionalidade do seu marido e passava a ser considerada juridicamente como estrangeira caso ele o fosse (Mello, 2018, p. 202 – 203).

Em função desses critérios discriminantes, o Brasil chegou à segunda metade do século XIX com dois processos distintos de naturalização, um direcionado aos que vinham com o propósito de colonizar áreas vazias e outro direcionado aos demais estrangeiros. A facilitação do processo de naturalização para os colonos, a partir da década de 1840 ajuda a compreender quais eram os estrangeiros desejados pelo Estado. A legislação analisada demonstrou que a suspeição sobre o estrangeiro diminuía com o seu estabelecimento no Brasil que se expressava, por exemplo, pelo aumento no tempo de residência e pelo casamento⁸⁸. Em função dessas qualidades, os estrangeiros poderiam ter sua naturalização facilitada e receber um tratamento diferenciado em relação às leis do Império.

⁸⁷ BRASIL. Decreto nº 855 de 8 de novembro de 1851. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1851, v.1, pt II, pág. 343. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/>>.

⁸⁸ Decreto 712 de 16 de setembro de 1853 que reforçava que o artigo 17 da Lei de Terras era válido para os colonos que fizessem parte de qualquer colônia fundada no Império. Este por sua vez, determinava que os estrangeiros que comprassem terras e nelas se estabelecessem ou desenvolvessem alguma indústria no país poderiam se naturalizar depois de dois anos de residência no país e ficariam isentos do serviço militar, mas sujeitos à Guarda Nacional. Já o Decreto 808 de 23 de junho de 1855 era mais atualizado, mas não havia derogado as medidas anteriormente tomadas em relação aos colonos. Ele apenas reforçou a política que vinha sendo adotada e facilitou ainda mais o processo ao possibilitar a flexibilização do tempo de residência.

Com relação à cidadania alcançada no território brasileiro, ao longo do século XIX, de acordo com De Carvalho (1999, p. 325) está, como a maioria das de seu tempo, equivalente a uma posição conquistada de cima até abaixo, predominando a figura de “súdito”.

Aos anos de 1880 a Argentina também investia intensamente no estímulo imigratório europeu, pelo mesmo imaginário de bases xenófobas, relacionadas a boa propensão laborativa, sobretudo para o cultivo de cereais e carnes, no território aquele tempo considerado “celeiro do mundo”. Nesses tempos, o General Julio A. Roca, eleito com o apoio da aliança oligárquica estadual da *Liga de Gobernadores*, começou a tecer o seu núcleo de poder que se estenderia por mais de 30 anos. O presidente colocava alguém que o sucedesse e intervinha na designação dos Governadores, os quais, por sua vez, faziam valer sua influência para nomear deputados e senadores. Assim, Governadores e Presidente mantiveram certo equilíbrio, dependendo do apoio mútuo. A política da “ordem conservadora” reforçou essa estabilidade, unindo o monopólio da violência legítima em mãos do Governo federal com o liberalismo econômico (Barrientos, 2009, p. 22).

O extermínio indígena, a ampliação das fronteiras e a promoção da imigração constituíam as principais ações a serem empreendidas pelo poder oficial visando modificar a realidade territorial e populacional da Argentina. Diferenciando-se do Brasil, a Argentina não teve um programa de subsídios bem-sucedido, ainda que tenha havido a tentativa de implantar um no final da década de 1880⁸⁹. Por mais que tenha havido tentativas de modificar o caráter aberto da política imigração, mediante decretos nas primeiras décadas do século XX, estes não tiveram resultados significantes, mas a imigração permaneceu um fenômeno contínuo até 1930, predominantemente espontâneo.

Entre os fatores que contribuíram para essa corrente imigratória, tem-se a crise econômica vivida entre as décadas de 1880 e 1890, principalmente, na Itália e na Espanha, impulsionaram a saída de seus cidadãos para os países do Novo Mundo. Na Argentina, o fim da “ameaça indígena”, através da Conquista do Deserto e a consolidação do governo

⁸⁹ O governo argentino tentou implementar um programa de subsídios para reorientar regionalmente o fluxo migratório, graças à predominância de italianos e espanhóis na Argentina e à ideia de que os imigrantes capazes de mudar o país seriam os do norte da Europa. O programa concedia passagens, excluindo formalmente os italianos, entre 1888 e março de 1891. No entanto, essa política conseguiu atrair apenas um quarto do total das entradas registradas no período, quando o programa chegou ao fim por causa da crise econômica que atingiu a Argentina naquele ano. In: DEVOTO, 2002, p. 251-254.

nacional, havia estabilizado a vida política e econômica do país, aliado aos investimentos em infraestrutura e a expansão da agropecuária exportadora, tornaram o país atrativo aos imigrantes que, em 1914, já correspondiam a aproximadamente 30% da população total do país (Lanza, 2015, p. 101).

Nesse interregno, portanto, a expressão da nacionalidade é marcada por situações bem particulares e marcantes do locus do estrangeiro, no caso brasileiro, quanto a influência da hereditariedade na aquisição da nacionalidade, nas uniões conjugais e nas excepcionalidades de tratamento a depender da nacionalidade específica a qual um estrangeiro pertencia. A este respeito, verifica-se que ambas as Nações pregavam a rejeição a nacionalidades específicas, no entanto, o aspecto brasileiro de discernimento era bem mais específico que o argentino, chegando mesmo a preferir nacionalidades e regiões na Europa de onde os imigrantes poderiam advir, enquanto os argentinos generalizavam as qualidades almejadas como europeias. Denota-se, portanto, a consolidação do colonialismo filosófico-científico ao qual estes países ficaram à mercê, ainda que independentes, justamente por essa independência se dar em termos de Estado-nação própria da Europa ocidental.

Os limites da cidadania aqui considerados, por sua vez, denotam a estratégia elitista de ambos os países ao conceder esse status mediante aquisição da nacionalidade, ato que somente poderia ser executado mediante o preenchimento de requisitos censitários, religiosos e mesmo étnicos, que não corroboravam a maior parte de certas nacionalidades de imigrantes.

Já quanto a amplitude do sufrágio verifica-se que persiste a lógica ampliativa da prática do voto pela população, conquanto esse não se traduz em uma expressão plena da vontade popular, cerceado pelas requisições de nacionalidade, censitárias, e intelectuais no caso brasileiro, bem como orientadas a compor uma disputa por poder que apenas alternava entre os mesmos detentores, que subordinavam os eleitores à sua vontade.

Semelhante ao Brasil, portanto, a Argentina atraiu a imigração pelo povoamento de seus “espaços vazios”, em prol do desenvolvimento agrícola e consolidação das fronteiras. Lanza (2015, p. 102) aponta, nesse sentido, que a chave do sucesso da Argentina em atrair imigrantes, diferentemente do Brasil, estava em aceitar todos os europeus sadios independente de sua etnia, enquanto este privilegiava especificamente alemães e italianos do norte, além de demonstrar dubiedade no tratamento, que estimulava

a vinda do estrangeiro, mas uma vez inserido, lhe concedia poucas liberdades civis e maus tratos nas lavouras.

De outra monta, ambos os países rejeitavam intenções migratórias de etnias marginalizadas, como asiáticas e africanas, acreditando que sua cultura não estava associada a práticas eficientes na agricultura e no comportamento entendido como urbano-civilizado o que, contudo, ainda não se constituía em uma teoria eugênica, pois que só se baseavam em relatos tendenciosos dos estadistas da época.

3.4. O governo militar argentino, as leis imigratórias excludentes do Brasil e os Direitos Humanos

A passagem para um governo republicano no Brasil, já em 1889, não diminuiu a política migratória, aberta à recepção de imigrantes através do Decreto nº 58-A, promovendo, no interesse do país, a naturalização compulsória desses estrangeiros residentes, ao estabelecer em seu art. 1º que seriam considerados brasileiros “todos os estrangeiros que já residiam no Brasil no dia 15 de novembro de 1889, salvo declaração em contrário feita perante a respectiva municipalidade, no prazo de seis meses da publicação deste decreto”. No entanto, no ano seguinte foram feitas restrições de acordo com a lógica do branqueamento, restringindo a previsão para proibir os “indígenas da Ásia, ou da África”, pelo Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890. O texto constitucional ainda reconhecia o *ius migrandi* dos pertencentes às nacionalidades não excluídas.

Grande parte dos imigrantes participaram da incipiente industrialização brasileira, como operários, em um contexto de pouca proteção ao trabalho, integrando os movimentos sociais anarquistas, o que deflagrou o início de novas restrições à imigração. Assim, em 1907, foi editada a primeira lei de expulsão de estrangeiros do Brasil, o Decreto nº 1.641, com o pretexto de resguardar a “segurança nacional” e a “tranquilidade pública”, prevendo que: “art. 1º O estrangeiro que, por qualquer motivo, comprometter a segurança nacional ou a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional”. Apesar disso, o estrangeiro ainda era visto como necessário ao desenvolvimento nacional e o Decreto nº 9.081 de 1911, oferecia uma série de vantagens

aos estrangeiros que viessem para trabalhar no meio rural, desviando-os dos centros urbanos e do movimento operário⁹⁰.

O privilegiamento da Europa, pelo Império e pela República, não significou, portanto, uma abertura irrestrita à imigração europeia, pois que na legislação são especificados como indesejáveis, ainda que brancos, os desordeiros, criminosos, mendigos, vagabundos, portadores de doenças contagiosas, profissionais ilícitos, dementes, inválidos e velhos, conforme consta, por exemplo, do Decreto 9.081 de 1911, que regulamentou o Serviço de Povoamento⁹¹. Ciganos, ativistas políticos, apátridas, refugiados também figuraram em muitas listagens de indesejáveis, especialmente após a Primeira Guerra Mundial.

A partir de 1926, contudo, inicia-se nova restrição geral com a volta da requisição de passaporte para ingresso no território nacional, em um claro sinal de que o estrangeiro gradualmente passava, devido a ideologia do nacionalismo pós-primeira guerra e pela crise mundial, de solução para causa dos problemas nacionais (Costa, 2019, p.175).

Do ponto de vista da representação política, a Primeira República (1889-1930) não significou grande mudança. Ela pretendeu a federação de acordo com o modelo dos Estados Unidos, sendo que os presidentes das províncias (governadores dos estados) passaram a ser eleitos pela população, bem como os prefeitos. A descentralização tinha o intuito de aproximar o governo da população via eleição, mas a aproximação do governo se deu sobretudo com as elites locais, apoiadas em partidos únicos, monopolizadores do poder. As oligarquias dos grandes estados, sobretudo de São Paulo e Minas Gerais,

⁹⁰ Art. 5º Enquanto não fôr sufficiente a entrada de immigrants espontaneos no paiz, a União fornecerá gratuitamente aos estrangeiros que exerçam a profissão de agricultores e queiram vir acompanhados de suas familias, ou a chamado das mesmas, uma vez que estejam nos casos de ser acolhidos como immigrants, nos termos do art. 2º, e venham estabelecer-se como proprietarios ruraes: 1º, passagens de 3ª classe desde o porto de embarque até o Rio de Janeiro ou qualquer outro porto nacional, em que esteja montado o serviço de recebimento e hospedagem; 2º, recebimento nos mesmos portos, desembarque de pessoas e bagagens, agasalho, alimentação, tratamento medico e medicamentos, em caso de doença na chegada e pelo tempo indispensavel, até, seguirem para a localidade escolhida; 3º, transporte em estradas de ferro ou linha de navegação a vapor até a estação ou porto de destino; 4º, isenção de direitos para bagagem, instrumentos agricolas ou de sua profissão, de accôrdo com a legislação em vigor; 5º, esclarecimentos e informações por intermedio de interpretes que os acompanharão sempre que fôr necessario.

⁹¹ Art. 2º Para os effeitos do artigo anterior serão acolhidos como immigrants os estrangeiros menores de 60 annos, que, não soffrendo de doenças contagiosas, não exercendo profissão illicita, nem sendo reconhecidos como criminosos, desordeiros, mendigos, vagabundos, dementes, ou invalidos, chegarem aos portos nacionaes com passagem de 2ª ou 3ª classe, á custa da União, dos Estados ou do terceiros; e os que, em igualdade de condições, tendo pago as suas passagens, quizerem gosar dos favores concedidos aos recém-chegados.

mantiveram o controle da política nacional até 1930, já que o voto podia ser fraudado em diversos momentos. Ao final do procedimento, a Câmara federal reconhecia como deputados os que apoiassem o governador e o presidente da República, tomando os demais por ilegítimos (De Carvalho, 2001, p. 42).

Já no caso argentino, verificam-se alguns esforços na primeira década de 1900 em prol da diversidade eleitoral e controle das fraudes, com a criação do partido Unión Cívica Radical (UCR), depois de várias presidências do partido hegemônico PAN.

A novidade surtiu efeitos, e em 1912, se sancionou a chamada *Ley de Sáenz Peña* (Lei Nº8871), pela qual se deu, em seu art.1º, o direito ao voto universal, secreto e obrigatório aos homens argentinos maiores de 18 anos. O efeito foi principalmente incorporador, estipulando a obrigatoriedade do voto, aliada à garantia de sigilo, reduziu notavelmente os níveis anteriores de fraude e permitindo a adesão da classe média emergente e dos setores camponeses e suas expressões políticas, em particular a UCR, que abandonou sua estratégia de não se candidatar.

O novo sistema que propiciou a primeira alternância partidária da história da Argentina, se transmutou no comportamento hegemônico do partido UCR, que se convertia na maior força política do país, ganhando sucessivamente todas as eleições até 1930. Durante seus governos radicais, apesar da dita bandeira federalista, as autonomias provinciais e o poder dos Governadores receberam alguns golpes, prática comum usada para acabar com opositores (Barrientos, 2009, p.22).

Em 1930, a Argentina sofreu o primeiro golpe militar, interrompendo a prática democrática e, com ela, o federalismo se centralizou, de forma semelhante ao Brasil na época, o balanço se deu a favor do Governo Federal. Além disso, o período foi caracterizado por novas disposições restritivas, como o decreto de 1932 que impedia a entrada de imigrantes, estabelecendo “como requisito imprescindível que o imigrante possuía contrato ou acordo de trabalho” (Devoto, 2001, p. 286).

Quando os refugiados da Europa centro-oriental e republicanos espanhóis, dada o contexto da Guerra Civil Espanhola, em 1936, e o da Segunda Guerra Mundial, em 1939, procuraram abrigo na Argentina, esta limitou sua entrada de refugiados pela exigência de autorização para desembarque gratuito, significando não os reconhecer sua condição de vulnerabilidade, uma vez que a decisão que os levou a abandonar os seus países foi forçada e não voluntária.

No cenário internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, declarando dentre outros, o direito à liberdade de credo, imprensa, consciência e a individual, além da igualdade natural e legal, enfatizando a não discriminação. Também prevê o direito à segurança, principalmente relacionado à previdência social, pelo Estado, em face de fatores adversos como desemprego e viuvez. Em termos de ampliação do sufrágio, seu artigo 21 diz “Toda pessoa tem direito a participar do governo de seu país, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos”. Justamente nesse ponto se torna fundamental questionar se o estrangeiro é considerado cidadão e se a expressão “seu país” se refere ao país de origem ou ao de residência.

Com relação a este questionamento, Penchaszadeh (2015, p. 382) entende que nenhuma minoria pode ser sistematicamente excluída e silenciada nas democracias representativas, porque sem as "recompensas e punições" adequadas, relativas à capacidade de votar a favor e contra, ela facilmente se torna o bode expiatório para todos os males sociais, rompendo a cadeia de responsabilidade por parte dos políticos.

O reflexo da Declaração no Estado argentino, se deu no ano seguinte, na reforma constitucional, quando se incorporaram os direitos trabalhistas e o voto direto para a escolha dos representantes. Outra das medidas lembradas é a sanção da lei que permite o voto feminino universal para maiores de 18 anos.

Para as primeiras eleições livres logo após o golpe de 30, se restituiu a Lei Sáenz Peña, que leva Perón ao poder, sendo uma de suas primeiras medidas em matéria eleitoral a aprovação do sufrágio feminino. Em 1951, introduz-se a Lei 14.032, que derroga a supracitada, dividindo o território em circunscrições uninominais, além da eleição direta para presidente e para senadores (Abal Medina, 2003, p. 10).

Após este breve período democrático, os militares retomaram ao comando do país em 1955. Uma convenção restaurou a Constituição de 1853, com a incorporação do artigo sobre direitos sociais, art. 14 e 67, inciso 11 do Código do Trabalho. As eleições de 1958 se deram por Colégio Eleitoral de voto limitado, vencendo a União Cívica Radical Intransigente (UCRI), com o apoio do peronismo proscrito. Outro golpe derrubou Arturo Frondizi em 1962 convocando novas eleições para 1963. A UCRP nomeou Umberto Illia como presidente, até sua derrubada por um novo governo militar, mais ríspido, que não tinha sequer pretensões de convocar novas eleições. Após algum tempo,

a ditadura cessante teve interesse em de trazer os eleitores de volta ao jogo democrático, anunciando uma retomada democratizante e o novo calendário eleitoral para o ano de 1973.

A promulgação do Estatuto Fundamental para a reforma constitucional e a lei 19.862/72, em 1972, estabeleceram uma série de inovações quanto a eleição presidencial, de senadores e de deputados nacionais⁹². As leis eleitorais projetadas pela ditadura para conter o peronismo não impediram a hegemonia partidária. Em 1976, a derrubada de María Estela Martínez de Perón, que chefiava o Executivo na qualidade de vice-presidente desde a morte de seu marido Juan Perón, inaugurando novo episódio autoritário que perdurou até 1983.

No começo da década de 80 modernização ainda guardava estreitos laços com conceitos eugenistas e higienistas, sob os quais o papel central da definição de nação, problematizava tanto os obstáculos ao progresso dada a estrutura social latino-americana, quanto os desvios da ordem, que representavam um risco ao longo desse mesmo processo de modernização. A interpretação de ambas as questões foi feita em um pano de fundo de determinismo biológico, que concebia a raça e o meio ambiente como as origens das tendências sociais.

Partidário desse viés de pensamento é o autor José María Ramos Mejía. Em sua obra *Las multitudes argentinas* (1889), ele denuncia o que considerou um mal planejamento da política de imigração de seu tempo, identificando nas multidões o fator-chave para influenciar o espírito nacional, pois seria uma força significativa, porém desprovida de razão, se movendo por puro instinto⁹³. Sob esta lógica, o número significativo de estrangeiros na década de 1980, de um milhão para um total de três milhões e meio de habitantes, representaria uma ameaça.

⁹² A eleição direta presidencial foi restabelecida por maioria absoluta, podendo haver segundo turno eleitoral caso nenhum partido ou aliança alcançasse 50% mais um dos votos positivos. No que se refere aos senadores nacionais, também foi prescrita a eleição direta, além de um terceiro senador por minoria, para o qual foi estabelecido o sistema de voto limitado e maioria absoluta. O sistema partidário foi descongelado em 1955 e não parecia ter sofrido grandes mudanças na dinâmica da competição.

⁹³ “Do lado de fora da linha, varandas e telhados, paredes e cavidades escuras, eram ocupadas por mulheres, velhos e a numerosa e simpática competição daquele tenro menino que em todos os grandes tranques o generalato é decretado por meio de elásticos de chapéu dócil e cintos de fita variegada; gente solta, ex-travestis amadores, boêmios e aventureiros de mar do qual sempre houve alguns no porto de Buenos Aires, armados à sua maneira e com o olho vigilante no bolso e no verniz dos primeiros oficiais ingleses a cair; tudo aquilo misturado e confuso pela indisciplina, completou De forma peculiar, a indubitavelmente extravagante pintura da aldeia imortal no momento de deitar perdida nas trágicas vicissitudes de uma aventura tão gloriosa.” In: Ramos Mejía, 1952, p. 85

Em 23 de abril de 1981, foi promulgada a Lei Geral de Migração e Promoção da Imigração nº 22439, durante o último governo militar da Argentina no século XX (1976-1983). Essa lei estabeleceu disposições sobre a admissão, entrada, permanência e saída de estrangeiros. Pensando no contexto internacional, não há dúvida de que as diretrizes desta lei foram influenciadas pelas correntes prevalentes, que consideravam o migrante um sujeito suspeito, perigoso e competitivo⁹⁴. Com a volta da democracia em 1983, a pressão das unidades federativas para ganhar maiores níveis de autonomia se potenciou e a administração nacional teve que aceitar as demandas imigratórias (Barrientos, 2009, p. 23).

A reconstrução do padrão de cidadania para o novo regime põe em jogo um duplo movimento de inclusão dos novos setores sociais e de exclusão dos que, definidos a partir da teoria científica vigente, não constituem parte das fronteiras da nação. Junto com o higienismo, a agora chamada "doença social" será combatida nas academias de acordo com as características adotadas pelos sujeitos sociais que se acometem dela, vendo no típico pensamento anarquista dos imigrantes operários o desajuste social⁹⁵.

No sentido da inclusão social ao Estado, em 1902 houve a primeira reforma eleitoral. A lei 4161 estabelecia que cada distrito plurinominal fosse dividido em tantas circunscrições uninominais quantos deputados se elegessem nelas, porém através de candidaturas individuais, ao invés de lista partidária. Através dessas alterações o processo se tornou mais democrático no sentido de permitir uma maior variabilidade de vertentes políticas a ocuparem posições de poder, a exemplo da chegada ao Congresso do primeiro deputado de vertente socialista no continente, em 1904 (Abal Medina, 2003, p. 4).

O deslocamento na concepção do estrangeiro igualmente refletiu na lei, no mesmo ano, com a promulgação das Leis da Residência e, mais tarde, na lei Defesa Social, em 1910, que representam o fim da construção da cidadania, fortalecendo uma forma de exercer política previamente regulada na identidade nacional e na delimitação

⁹⁴ “Art. 19 - A autoridade migratória poderá condicionar a permanência do estrangeiro em determinada área do país, concedendo-lhe autorização de permanência como 'temporária' ou 'transitória'. Nestes casos, os trabalhadores temporários não podem residir, nem transitar, fora dele, sem prévia autorização daquela autoridade.” (tradução minha)

⁹⁵ “Vinte e cinco anos, uruguaio[...] de acordo com alguns relatos, organizou um roubo com invasão contra uma casa comercial importante de Montevideú. [...] Psiquicamente chamavam a atenção certas contradições intelectuais, manifestas com anterioridade aos fatos recentes; sendo católico, professava ideias anarquistas, principalmente enquanto elas se referiam à ilegitimidade da propriedade privada, pois lhe serviam de autojustificação para seus atos antissociais [...]” In: Ingenieros, 1918, p. 79 – 80. (tradução minha)

de suas fronteiras, a qual irá perdurar até 1958. Este momento de fechamento de fronteira expressa o receio da comunidade que se divide entre os ideais republicanos e liberais, para os quais "todos os demais" eram potencialmente invasores e havia a necessidade de preservar a homogeneidade ideológica e política da soberania nacional. Permanece o "outro", de fora, tratado com desconfiança, contido na noção de estrangeiro das ciências positivas.

A lei 4.144 de 1902, de residência, foi sancionada com cinco artigos que outorgavam ao Poder Executivo a faculdade de expulsar do país, qualquer estrangeiro perseguido pelos tribunais estrangeiros por crimes ou delitos de direito comum. Igualmente poderia ser ordenada a expulsão daqueles que atentasse contra, comprometessem a segurança nacional, ou perturbassem a ordem pública, com três dias para a saída do país, podendo ser ordenada a detenção até a hora do embarque. Já a de *Defensa Social*, estava centrada na proibição de entrada de anarquistas no país, incluindo os que já tinham sido expulsos pela Lei de Residência, prevendo penas que iam de três a seis anos de confinamento caso retornassem para o país. No Capítulo 2, proibiam ainda todas as associações e reuniões de pessoas com a finalidade divulgar ideias anarquistas ou instigar atos reprimíveis pelas leis.

A análise dos debates parlamentares, nas referidas leis, evidencia um procedimento discursivo por meio do qual as elites desenham o modelo de moralidade que exclui o estrangeiro, por lhe identificar com o anarquista⁹⁶. Essas e outras manifestações de deputados e senadores são incisivas quanto a rejeição do estrangeiro e a aceitação da existência de traços que o tornam inassimilável e, portanto, excluído da lei e da cidadania. Essa construção ideológica das classes dominantes, ameaçada em sua identidade, interpretava o estrangeiro à margem lei, esvaindo o sentido liberal da Constituição.

A recuperação econômica da Argentina ao término da Primeira Guerra Mundial, também marca um novo movimento migratório, que duraria até a crise dos anos 1930. A lei de quotas dos Estados Unidos, de 1921 e 1924, restringindo a entrada de imigrantes naquele país contribuiu para as entradas registradas na década de 1920 na Argentina,

⁹⁶ Em 1899, o Senador Miguel Cané apresentou o projeto da Lei de Residência, pleiteando que junto "[...] aos homens de boa vontade, que chamavam para cultivar o solo, exercer as artes e fomentar a indústria, vieram inimigos de toda a ordem social, que chegaram a cometer crimes selvagens, de posse de um ideal caótico, que por assim dizer, deixa absorta a inteligência e esfria o coração [...]" In: Argentina. *Diario de Sesiones. Cámara de Senadores, Congreso Nacional*, 8 de junho de 1899, p.135.

principalmente, de judeus e poloneses. Ainda que o país também tenha colocado em prática medidas restritivas à imigração, estas não surtiram efeito. Na década de 1920, a Argentina recebeu 1.397.415 estrangeiros (Lanza, 2015, p. 104).

O final do século XIX e início do XX significou para a Argentina, então, a conquista de liberdades políticas significativas, através da Lei *Sáenz Peña* e a oposição concreta entre partidos, ao passo que o Brasil restou imbuído na lógica de monopólio partidário do poder e revezamento de cargos. Ainda que a Argentina tenha entrado em uma onda de regimes militares pouco depois, esses marcos estabeleceram parâmetros fundamentais quando chegou a hora da retomada democrática, especialmente no que se refere à Lei 4161.

Outra questão fundamental a este tempo, para a construção do pensamento de ambos os ordenamentos, foi a Declaração Universal dos Direitos do Homem, principalmente por promover a não-discriminação e ampliação do sufrágio, trazendo a tona a discussão possível, porém velada pelas políticas internas e externa, sobre o fato de se o estrangeiro seria, ou não, considerado entre as “pessoas” aptas a participar do governo ao qual estão submetidas, bem como se esse governo se refere ao de seu nascimento necessariamente, ou àquele sobre o qual efetivamente vive.

Os decretos brasileiros estipulando a naturalização compulsória, juntamente com a exclusão da imigração de asiáticos e africanos, bem como os europeus que se enquadrassem no perfil de não-desejados, associando revoltas contra o sistema estatal à deficiências genéticas e a propensão natural de determinados fenótipos à inaptidão para certas tarefas, demonstram a predominância do incipiente eugenismo que estimulava políticas higienistas, tanto nestes casos, como no da Argentina, com a Lei Geral de Migração nº 22439, entendendo a presença desses nichos sociais indesejados como obstáculos ao progresso, onde a raça e o meio social estavam no cerne das justificativas para as tendências sociais.

Durante o período até agora analisado, os governos latino-americanos tentaram atrair trabalhadores estrangeiros, buscando prevenirem-se contra a falta de mão de obra em setores específicos das economias nacionais e pelo viés utilitário da expansão territorial, além do mito civilizatório europeu.

Até 1870, ambos os países eram caracterizados por amplos territórios vazios com escassa concentração no litoral. A necessidade de povoá-los e encontrar mão de obra para

a agricultura agroexportadora norteou e a visão imigrantista como caminho para o progresso, que através do “branqueamento”, fomentou a imigração nos dois países. Nesse período, a política de subsídios, custeando as passagens transatlânticas, hospedagem e alocação nas fazendas, foi implantada com sucesso no estado de São Paulo⁹⁷. Na Argentina, as políticas liberais de atração de imigrantes e os altos salários pagos nas épocas de colheitas do trigo e milho também tiveram êxito em atrair estrangeiros. Os dois países juntos receberam quase 80% do total dos que imigraram para a América Latina até 1930 (Lanza, 2015, p.94).

O período de 1890 a 1900 foi o de maior entrada de imigrantes tanto no Brasil, especificamente São Paulo. A crise econômica e a recessão na Itália entre 1885 e 1895 estimularam a emigração, especialmente dos povos do norte, sendo que a recessão econômica da Argentina em 1890 também contribuiu para a preferência pelo Brasil. Nessa mesma época, a rápida expansão da produção cafeeira, o aumento da demanda por mão de obra e o temor das consequências da indisponibilidade da mesma, pela gradativa extinção do modelo econômico de Estado escravagista estimularam as políticas de atração de imigrantes. Os subsídios oferecidos aos estrangeiros em forma de passagens gratuitas foi o que os atraiu, sobretudo para São Paulo naquele período, passa a predominar posteriormente a imigração espontânea, conforme se expediram decretos nos países europeus limitando-a, pelo receio da falta de organização dos serviços de imigração e de tratamento dispendido aos trabalhadores imigrantes⁹⁸. A recuperação do fluxo se deu na segunda metade da década de 1900 e atingiu o apogeu nos anos anteriores à Primeira Guerra Mundial, quando novamente o fluxo foi interrompido. Nos anos de 1920, o fluxo migratório que se reorientou para da economia cafeeira, para as grandes cidades, compondo as primeiras manifestações de movimentos anarquistas no Brasil.

⁹⁷ Entre 1870 e 1886, entraram, em média, 24.200 imigrantes no Brasil por ano. Entre 1886, início da imigração subsidiada, até 1894, as entradas médias anuais foram de quase 100.000 estrangeiros. No período de 1895 a 1897, entraram mais de 145.000 estrangeiros por ano no país. De 1911 a 1913, esses números variaram entre 135.000 e 190.000 imigrantes anuais. Ainda que a década de 1920 tenha apresentado uma nova onda de imigração, principalmente, de 1923 a 1927, apenas o ano de 1926, registrou uma entrada superior a 100.000 imigrantes. Dados do Anuário Estatístico do Brasil para o ano de 1936, mostram que de 1886 a 1935 entraram no país um total de 4.012.642 estrangeiros. Desse total, mais de 1,3 milhão eram italianos, 1,1 milhão de portugueses e 578.000 espanhóis, sendo essas três nacionalidades responsáveis por mais de 77% do total de imigrantes que o Brasil recebeu no período (INE, 1936, p. 76). (Lanza, 2015, p. 96)

⁹⁸ Em 1902, a Itália, através do Decreto de Prinetti, chegou a proibir a imigração subsidiada para o Brasil, em virtude dos casos de maus-tratos e péssimas condições de vida nas fazendas de café de São Paulo.

Já no caso argentino, as entradas de imigrantes apresentaram mais variações ao longo do tempo. Durante a segunda metade da década de 1850, constituíram-se numa média de 5.000 imigrantes por ano. Entre 1873 e 1876, a baixa dos preços de exportação afetaram a balança comercial, agravada pelo déficit das contas públicas, levando a uma crise econômica que impactou o fluxo migratório no país. Em 1876, as entradas diminuíram para menos da metade dos números registrados em anos anteriores, se recuperando apenas no final da década. A aprovação da Lei Avellaneda em 1876, visando à promoção da imigração, somente apresentou resultados em 1883⁹⁹.

Por meio dessa lei, foram criados os Departamento de Imigração e de Terras e Colônias. Desta forma, uma série de benefícios são concedidos a potenciais imigrantes, especialmente anglo-saxões do norte da Europa. No ano de 1887, entretanto, O Censo da cidade de Buenos Aires, identificou reduções de entradas de imigrantes no país por diversos fatores, como febre amarela em 1871 e a crise econômica de 1874, as perturbações políticas de renovação do poder executivo nacional em 1880 e, por fim, em 1886, a propagação de cólera. Entretanto, os números cresceram novamente no primeiro decênio do século XX, passando para 231.000 por ano, graças à expansão da fronteira agropecuária e expansão industrial simultânea. (Lanza, 2015, p. 103)

No que diz respeito à importância social do conceito de nacionalidade, percebe-se que a política migratória da república brasileira passou a se voltar para a naturalização compulsória dos estrangeiros residentes, num aspecto assimilador radical, seguindo, ainda assim, uma escala de diferenciação do fenótipo desejável, na medida em que não estendia essa prática a africanos e asiáticos. As nacionalidades desejadas eram estimuladas a residir no campo para não fomentar ideias anarquistas nos centros industriais brasileiros, denotando a preponderância da nacionalidade sobre a cultura original desses povos imigrantes, dos quais somente se admitiam as características desejadas. De forma semelhante, a argentina manteve critérios laborais para os imigrantes, num sentido protecionista da nação, ao que ambas se viam ameaçadas pelos acontecimentos concernentes a Segunda Guerra Mundial, dentre outros conflitos civis europeus.

⁹⁹ Informações extraídas de: Argentina. Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de La Ciudad de Buenos Aires. 1889. p. 508 – 509.

Sobre os limites da cidadania, o contexto internacional trouxe à tona a Declaração Universal dos Direitos Humanos, na qual se estipulavam várias liberdades e direitos amplamente aos indivíduos em todo o globo, confrontando de pronto a premissa eleitoral dos cidadãos-nacionais de ambos os países, pela estipulação de que toda pessoa, sem especificar a nacionalidade, tem direito de participar do governo de seu país, sem especificar se esse pertencer refere-se à residência ou à nacionalidade. Ainda que não tenha provocado uma mudança intensa em termos eleitorais para estrangeiros no Brasil e na Argentina, o referido documento possibilitou a ampliação dos direitos cívicos, no que tange a integridade das condições de trabalho e o sufrágio feminino. Mesmo havendo a referência de um documento internacional que preconizava a igualdade entre os povos, a análise das leis de imigrações dos respectivos países demonstra que o contexto fático político internacional acarretava receio aos governos, que optavam por manter aspectos legislativos restritivos à entrada e permanência dos mesmos.

O recorte histórico até aqui analisado indica que o contato inicial dos imigrantes com os territórios aqui considerados, em sua nova definição de países soberanos, estabeleceu o que Villavicencio (2003, p. 6) chama de o “estrangeiro real”, sujeito intermediário entre o "desejado" porta-voz da erudição e eficiência e o "outro", o bárbaro criticado pelas teorias eugênicas. Encarnando a alteridade indesejada, trouxe consigo "a questão social", que levou uma parte da população a questionar os males da industrialização, fomentando ideias socialistas e anarquistas, e instigou um movimento contrário pela outra vertente, da necessidade concomitante de uma política de nacionalização, o cerne da sua rejeição.

3.5. Primeiros questionamentos pela participação eleitoral dos imigrantes na argentina e o governo militar brasileiro

Com a assunção do Governo Provisório do Brasil por Getúlio Vargas, em 1930, implantaram-se medidas restritivas à entrada de estrangeiros através do Decreto 19.482, que deixava expressa a política migratória xenófoba ao considerar que “uma das causas do desemprego se encontra na entrada desordenada de estrangeiros, que nem sempre trazem o concurso útil de quaisquer capacidades, mas frequentemente contribuem para aumento da desordem econômica e da insegurança social”.

O governo federal convocou eleições para a assembleia constituinte e para o Presidente da República. Através do novo Código Eleitoral de 1932, as eleições que se

deram no ano seguinte contaram com regras de maior complexidade e seriedade no procedimento em relação à Primeira República. Para reduzir as fraudes, foi introduzido o voto secreto e criada a justiça eleitoral. O voto secreto amenizava as pressões dos currais eleitorais e a justiça eleitoral colocava nas mãos dos juízes profissionais a fiscalização do alistamento, da votação, da apuração dos votos e reconhecimento dos eleitos. Houve também avanços na ampliação da cidadania política, visto que, pela primeira vez, as mulheres puderam participar das eleições brasileiras. Outra inovação foi a introdução da representação classista, isto é, a eleição de deputados não pelos eleitores em geral, mas por delegados escolhidos pelos sindicatos. Era uma tentativa a mais do governo de reduzir a influência dos donos de terra e, portanto, das oligarquias estaduais, no Congresso Nacional.

A partir daí o país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembleia constituinte votou a nova Constituição e elegeu Vargas presidente. O novo texto constitucional manteve a política xenófoba e de “branqueamento”, ao assentar em seu texto no art. 121, §6º que “A entrada de imigrantes no território nacional sofrerá as restrições necessárias à garantia da integração étnica e capacidade física e civil do imigrante [...]”, essas restrições estipulavam um limite anual, para cada nacionalidade, de dois por cento do número total indivíduos já fixados no Brasil nos cinquenta anos anteriores à aprovação da lei. A Constituição de 1934 vedou ainda a concentração demográfica de imigrantes em qualquer ponto do território brasileiro¹⁰⁰, provavelmente para impedir manifestações culturais de seus países originários, bem como organizações com base em seus próprios ideais revolucionários.

Importa ressaltar que a “lei de cotas”, em especial, não resultou de uma decisão direta do Governo Vargas, mas do debate de uma Assembleia Constituinte e da repercussão pública provocada pela apresentação das demais emendas sobre imigração e colonização. Vargas chegou mesmo a defender que o Brasil se constituía como um país de imigração. Por outro lado, ressaltava igualmente que a posição política de se conceder livre entrada aos imigrantes não poderia perdurar¹⁰¹.

¹⁰⁰ “Art. 121 [...] § 7º - É vedada a concentração de imigrantes em qualquer ponto do território da União, devendo a lei regular a seleção, localização e assimilação do alienígena” (BRASIL, 1934).

¹⁰¹ VARGAS, G. Mensagem do Chefe do Governo Provisório. In: BRASIL. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934, vol. I, p. 115 – 120.

Ao apresentar o Decreto nº 19.482 de 1930, deixou clara sua posição favorável ao estabelecimento de uma ordem econômica, étnica e política específica, justamente o que acirrou o debate na Assembleia Constituinte¹⁰². Nesse sentido, os deputados tinham a intenção de modificar o texto do anteprojeto de Constituição, no ponto que afirmava a questão imigratória como um poder concorrente e ameaçador à União e aos Estados, deixando as matérias de defesa privativamente para a União, pois que diziam se tratar do aperfeiçoamento da raça, da segurança e das condições econômicas do país, o que, na prática, daria à União a autoridade plena de regular a entrada de estrangeiros.

O texto acabou por fazer referência a duas modalidades de imigração, uma individual, na qual a União “proíbe, limita ou facilita, sob a forma do exame individual, do ponto de vista médico, como também do ponto de vista policial”, e a entrada de correntes imigratórias. No entanto, alguns deputados dedicaram-se a apresentar emendas que pretendiam deixar fixada no texto constitucional a proibição ou restrição às correntes imigratórias “indesejáveis”, permeadas do pensamento eugênico-racial próprio que marcou os anos de 1930, que priorizavam aquilo que entendiam como “raça branca europeia”¹⁰³.

O tema racial, à época designado pelo eufemismo científico de “eugenia”, um fenômeno que, por sua especificidade no contexto brasileiro não pode ser identificado com a eugenia nazista de 1930, pois que revela traços que a distinguem ideologicamente. A fundação da primeira sociedade eugênica brasileira, em 1918, sugere alinhamento entre pesquisa científica brasileira e a europeia, estrutural e socialmente, contudo, as origens do movimento eugênico tinham menos relação com eventos europeus e mais com os assuntos especificamente brasileiros. O colapso da referência europeia de civilidade

¹⁰² “Art. – Compete à lei federal regular a entrada de estrangeiros no país, estabelecendo as condições individuais do seu ingresso e favorecendo ou limitando as correntes imigratórias que forem julgadas úteis ou nocivas ao aperfeiçoamento da raça ou a outros interesses da nação.” In: Azevedo, 1993, p. XI-XII e p. 3-5.

¹⁰³ A proposta de Emenda nº 841, vetava a entrada de analfabetos. A de nº 1053, permitia apenas a entrada de “elementos da raça branca, ficando proibida a concentração em massa, em qualquer ponto do país”. A de nº 1.074, sugeria orientações “pelas conveniências etnológicas, higiênicas e psicológicas, de modo que a tiragem e a distribuição do material humano se façam por cotas étnicas, de acordo com o volume das massas demográficas, de modo a ficar perfeitamente assegurada a sua assimilação ao plasma nacional”. A proposta de emenda nº 21-E, que proibia a imigração africana ou de origem africana e apenas consentia a asiática “na proporção de 5%, anualmente, sobre a totalidade de imigrantes dessa procedência existentes no território nacional”. A de nº 1.164, proibia, para “efeito de residência”, a entrada de elementos “das raças negra e amarela, de qualquer procedência”, além de estipular a obrigatoriedade do exame de sanidade física e mental “para todo o imigrante ou estrangeiro que se destine ao território nacional ou que se queira naturalizar cidadãos brasileiros”. In: Anais da Assembléia Nacional Constituinte, vol. IV, p. 187, 211, 219, 493, 546.

gerou o desejo de projetar o Brasil no cenário internacional, encontrando suas próprias soluções para seus problemas sociais.

Em consequência, a eugenia ganhou força no Brasil em sua vertente “negativa”, que tinha como premissa impedir a reprodução dos degenerados e promover políticas de esterilização e controle racial, como resposta à miséria da população trabalhadora, em grande parte negra e mulata. Em um país que passava por rápido crescimento urbano, os descendentes dos ex-escravos, sem educação ou proteção assistencial, competiam por empregos milhares de imigrantes brancos que entraram no país entre 1890 e 1920. Tradicionalmente, as elites educadas receavam a violência e o perigo que as pessoas racializadas representavam em seu imaginário, retratados como preguiçosos, doentes, bêbados e em permanente estado de vagabundagem. A esses, acrescentaram-se novos medos, da desordem e da violência provocadas justamente pelos movimentos de operários fabris imigrantes. A eugenia brasileira então, procurou criar uma política de bem-estar social que visasse aprimorar o povo brasileiro, descartando evolutivamente essas qualidades indesejadas, que se pensava serem somáticas. (Stepan, 2004, p. 337)

O posicionamento do Deputado Miguel Couto à época ilustra esse entendimento, pois que resumiu o tratamento da imigração como simples entrada de mão-de-obra, valendo-se, para tanto, de conclusões retiradas do Congresso Brasileiro de Eugenia¹⁰⁴, apresentando emenda que proibia a entrada de negros e estipulava uma proporção de 5% para os asiáticos. O importante, para o Deputado, era afirmar que apenas brancos “indo-europeus” seriam desejáveis, “porque o progresso das sociedades e a sua riqueza e cultura são criação dos seus elementos eugênicos” e a superioridade de algumas raças em relação a outras afetavam a cultura e a prosperidade de um povo¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Neste trecho do estudo de Azevedo Amaral, em “Actas e Trabalhos” do Primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia de 1929, fica evidente o porquê das proibições: [...] não devemos, é claro, esquecer que os elementos emigratórios, cuja entrada no país pode ser tolerada, devem pertencer exclusivamente à raça branca. Embora a nossa formação nacional tenha sido em grande parte conseguida pela contribuição de um vasto elemento africano – o índio representou papel relativamente secundário na composição étnica brasileira – seria inadmissível que consentíssemos na entrada de imigrantes de raça negra. A nossa finalidade nacional orienta-se no sentido da elaboração de uma civilização do tipo europeu e para atingir esse objectivo temos necessidade de não agravar, com o accrescimento de elementos étnicos à raça branca, a desvantajosa posição em que nos encontramos no continente, em relação a outros povos mais imunes do que nós da mistura de raças coloridas (Amaral, 1929, p. 335-336). In: AMARAL, Antônio José Azevedo. O problema eugenico da imigração. In: Primeiro Congresso Brasileiro de Eugenia, 1929. Actas e Trabalhos, Rio de Janeiro, 1929, v. 1, p. 327-340.

¹⁰⁵ “O que devemos procurar aqui introduzir são raças que sejam ricas em eugenismo. Ora, de todas as raças humanas, são as indo-europeias as que acusam um coeficiente mais elevado de eugenismo. Logo só estas nos servem - porque o progresso das sociedades e a sua riqueza e cultura são criação dos seus elementos eugênicos, cuja função na economia social, é análoga à função do oxigênio, na economia animal.

O Deputado Arthur Neiva, por sua vez, via nos japoneses um perigo excepcional, pois os japoneses se desenvolviam sem controle em território brasileiro, prejudicando os humildes trabalhadores nacionais com a formação de grandes núcleos de colonização principalmente em São Paulo, priorizando a produção de insumos para abastecer seu país natal e privando o Brasil de outras técnicas de produção da qual tinham conhecimento, apenas para não constituírem-se em concorrência frente ao mercado de sua terra natal¹⁰⁶.

Outro elemento que tomou conta do imaginário popular foi a imagem do Japão como nação imperialista que poderia vir a invadir e conquistar o território brasileiro, devido à associação com os acontecimentos internacionais do período, como a invasão da Manchúria e o crescente clima de tensão bélica mundial. Esse temor transparece na imprensa ao final de 1933 como, por exemplo, na Gazeta do Rio, a qual publicou matéria intitulada “A imigração japonesa e o exemplo alarmante da invasão da Manchúria”¹⁰⁷.

Por outro lado, outras figuras influentes manifestaram visões positivas sobre a importância da continuidade da imigração e do bom desempenho dos trabalhadores japoneses. A presença de artigos em jornais que transmitiam essa imagem do trabalhador dócil, organizado e eficiente era frequente. Várias dessas matérias divulgavam estatísticas sobre a entrada, a distribuição e ainda a produção desses imigrantes em território nacional, ao condenar os preconceitos a que estes eram vítimas e também ao transmitir a imagem de organização e eficiência do controle do governo japonês sobre o envio de colonos¹⁰⁸.

Bem sei que não há raças desprovidas de eugenismo: têm-no o mais rude negro da África, como o saxão mais puro. Há, porém, raças mais fecundas em elementos superiores e raças menos fecundas. Em cem famílias de hotentotes e em cem famílias de alemães da Pomerania, o número de descendentes eugênicos, destas é incomparavelmente maior do que o daquelas - o que equivale dizer que, cinquenta anos mais tarde, o núcleo alemão estará em grau de cultura e prosperidade infinitamente superior ao atingido pelo núcleo oriundo das famílias hotentotes. Para nós, portanto, que, pelo fato mesmo de termos uma formação, em que predominam dois sangues inferiores (o negro e o índio, somos um povo de eugenismo pouco elevado, o grande problema é a arianização intensiva da nossa composição étnica. Tudo quanto fizermos em sentido contrário à essa arianização é obra criminosa e impatriótica." In: Brasil. Anais da Assembléia Nacional Constituinte. 1934. vol. VIII, p. 76-78.

¹⁰⁶Ibidem.vol. IV, p. 215-216.

¹⁰⁷ “O Brasil, após a revolução, estabeleceu exigências rigorosas para a entrada dos emigrantes. Estes devem ser escolhidos, preparados, transportados, recebidos e localizados nos campos da nossa terra, devem fazer a emigração com a colonização, impostas obrigações pesadas aos fiadores. Os japoneses bem organizados e com fiança idônea se localizam no Brasil, contribuindo para o progresso da nossa pátria. São habitantes do campo e não vêm fazer concorrência aos sem trabalho das cidades. Eis porque o Governo da República os recebe bem e o Povo Brasileiro os estima.” Gazeta do Rio, Rio de Janeiro, 30 dez. 1933.

¹⁰⁸ “O número e a situação próspera dos súditos nipônicos que trabalham em nosso Estado” In: Diário da Noite. São Paulo, 20 out. 1930; “A grande corrente imigratória japonesa para o Brasil. Seu formidável desenvolvimento. Situação de prosperidade dos trabalhadores nipônicos no grande Estado de S. Paulo” In: Diário de Notícias, Rio de Janeiro, 21 out. 1930; “A imigração japonesa. Como se faz, no Japão, a favor do Brasil, aquilo que deveríamos fazer em toda parte” In: Vanguarda, Rio de Janeiro, 28 nov. 1931.

Nesse sentido, a obra do médico Bruno Lobo em 1935 é uma das poucas que denunciou o combate aos estrangeiros e aos japoneses em particular, procurando demonstrar as falhas nos argumentos da campanha na Constituinte¹⁰⁹, alegando que a situação estava suficientemente regulada pelas leis brasileiras decretadas pelo Governo Provisório, quais sejam, os Decretos de nº 19.482 e 20.917. Com isso, reforçava a denúncia de que a campanha movida na Constituinte estava baseada meramente em preconceito racial e, portanto, as críticas mais comuns aos colonos eram infundadas.

A versão final do texto contou também com a pressão oposta pelo próprio Getúlio Vargas, o qual, por meio do Itamaraty, impediu que a restrição fosse destinada apenas a africanos e asiáticos, ou ainda que a imigração japonesa fosse proibida em sua totalidade¹¹⁰. Por fim, a emenda de número 1.619 foi aprovada por 146 votos contra 41, estabelecendo o sistema de cotas para todas as nacionalidades de imigrantes. Apesar disso, Vargas se mostrou preocupado com o dispositivo, entendendo o país vivia os efeitos das políticas anteriores, que haviam permitido a livre entrada de estrangeiros sem controlar sequer sua distribuição pelo território nacional¹¹¹.

Os legisladores teriam incorporado à Constituição preceitos que seriam responsáveis por uma política de progressiva integração étnica, com um plano de seleção, distribuição, localização e assimilação do imigrante. No entanto, determinar as cotas de entrada para os estrangeiros resultava em uma série de dificuldades, pois só de colonos japoneses as fazendas paulistas haviam solicitado cerca de 40.000⁸¹ para aquele ano. Ainda assim, determinavam que, mesmo dentro do limite, não era possível suprir o déficit com elementos de outras nacionalidades, ocorrendo o mesmo em relação aos italianos.

¹⁰⁹ LOBO. Esquecendo os antepassados: combatendo os estrangeiros, p. 13.

¹¹⁰ O deputado Xavier de Oliveira havia sido informado de que a emenda de sua autoria, com proibição de africanos e cota de 2% para asiáticos e que reunia mais de 130 assinaturas, apenas passaria na Comissão se abrangesse todos os imigrantes, devido a pressões feitas pelo Itamaraty.

¹¹¹ “Os alemães concentraram-se nas zonas onde primitivamente se haviam localizado os primeiros colonos alemães; os eslavos tenderam para os centros onde os primeiros colonos eslavos se haviam fixado; os italianos, portugueses e espanhóis procederam de idêntica forma; os japoneses, na ordem cronológica, os últimos que nos procuraram, também se condicionaram, dentro desse regime de liberdade, ao determinismo das influências étnicas e geográficas, e, salvo pequena exceção, no extremo-norte, vinham convergindo para as zonas meridionais e concentrando o grosso dos seus contingentes num único Estado de São Paulo. Enquanto isso acontecia, regiões fertilíssimas, merecedoras como as demais de receber o impulso de progresso provocado pela imigração, permaneciam intactas e abandonadas, sobretudo nos Estados do Norte, cujas terras, por falta de uma política racional e sistemática de colonização, só escassamente são atingidas pelas correntes imigratórias.” In: Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente da República Getúlio Dornelles Vargas. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935, p. 122-123.

Para Vargas, a legislação merecia uma reavaliação, para que a densidade populacional pudesse se adequar às necessidades de um país de “economia agrícola”, como o Brasil.¹¹²

Após a constitucionalização do país, a luta política recrudesceu. Formaram-se dois grandes movimentos políticos, um à esquerda, outro à direita. O primeiro se chamou Aliança Nacional Libertadora (ANL), sob a orientação da Terceira Internacional. O outro foi a Ação Integralista Brasileira (AIB), de orientação fascista. Em uma conjuntura inédita para o Brasil, tinham alcance nacional e eram organizações de massa que ultrapassavam o caráter estadual da primeira república.

Apesar de ambos os partidos terem ideologias muito diversas, em uma lógica que refletia a luta internacional do comunismo e do fascismo. Ainda assim, De Carvalho (2001, p. 102 – 103) ressalta que ambos, enquanto mobilizações de massa, combatiam o localismo e pregavam o fortalecimento do governo central. Defendiam um Estado intervencionista e desprezavam o liberalismo, propondo reformas econômicas e sociais, atraindo setores de classe média urbana no sul do país, entre os descendentes de imigrantes alemães e italianos, devido à proximidade da AIB com o fascismo europeu. Ambos tinham simpatizantes nas forças armadas. (De Carvalho, 2001, p. 103)

Sob a influência do Partido Comunista, a ANL se radicalizou e a luta contra suas tentativas de revolta foi o álibi estatal para designar generais para conter as insurreições de 1932 e 1935, os quais implementaram projetos econômicos e sociais, dentro do que entendiam ser os limites da ordem, uma modernização conservadora, que chegou a se popularizar como “poder moderador”, remetendo ao antigo papel do Imperador, pondo fim à experiência democrática no país.

A AIB centralizava seu combate ao comunismo na influência dos chamados “estrangeirismos” sobre os costumes da sociedade brasileira. O líder da Sociedade de Estudos Paulistas (SEP), Plínio Salgado, que deu origem ao partido, chegou a escrever a obra intitulada “O Estrangeiro”, romance onde o autor exaltava o âmbito rural como um símbolo nacional e chave para cunhar um nacionalismo verdadeiro, ao mesmo tempo que denunciava a influência negativa que as metrópoles tinham sobre as zonas interioranas, que seria a ruína do mesmo, denunciando seu anticosmopolitismo. Tendo sido publicado

¹¹² REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente da República Getúlio Dornelles Vargas. P.127 – 128.

no período identificado como “modernismo”, procurou refletir sobre as transformações pelas quais o país passava no século XX e o papel do imigrante no sentido da formação da sociedade brasileira, alertando sobre a entrada dos estrangeiros e, como se isto fosse consequente, a invasão da cultura exterior, declarando que esta não era perniciosa per se, mas que deveria ser conduzida com cuidado justamente por esses riscos. Concebeu o brasileiro como “caboclo genuíno”, cujos hábitos e aparência eram tão distintos e divergiam tanto dos imigrantes, que não poderia com eles se misturar sem descaracterizar-se

Ivan queria ver um caboclo autêntico. Contou-lhe o amigo que eram raros. Quase todos estavam no sertão. Poucos ficaram nas redondezas, cantando a viola, empalamados. Alguns – pequenos agricultores, taverneiros, carregadores ou peões, exceção feita ao Zé Candinho –, andavam por ali, mas guardavam poucos traços do caboclo genuíno, ou antes, eram uma expressão inferior do caboclo. O legítimo, esse prosseguia a sua faina, rumo às brenhas, afastando-se da onda de absorvente dos estrangeiros. [...] Os que partem são fortes como fundadores de países. Os que ficam, são como seu Indalécio, olhos morteiros, toadas monótonas nos lábios [...] (Salgado, 1936, p. 28-29)

No entanto, breve pesquisa demográfica a respeito da história de seu país, mostra que a ambição de Plínio Salgado em conceber o “caboclo autêntico” são infundadas. Para o estado de São Paulo, a título de exemplo, tem-se um fluxo migratório significativo já nas décadas de 1890 e 1900, com predomínio dos italianos, correspondendo a 58,5% e 47,48% do total de imigrantes entrados no estado. Já no início da segunda metade da década de 1910, os italianos foram superados pelos espanhóis, representando 30,30% dos imigrantes, o que já tinha sido previsto no Relatório da Secretaria da Agricultura de 1905, o qual afirmava que a imigração espanhola vinha ganhando impulso desde o fim do pagamento de subsídios aos italianos. (RSASP, 1912, p. 114)¹¹³. Na década de 1920, os portugueses correspondiam a 23,27%, os italianos, a 15,3%, os espanhóis, a 13% e os japoneses, a 11% das entradas de imigrantes (RSASP, 1929, p. 217).

A primeira proposta parlamentar de reconhecimento do direito ao voto para esse segmento nas eleições presidenciais argentinas ocorreu em 1984, com a volta à democracia após os 7 anos de ditadura militar.

O Projeto de Lei 2.199-D-84 (p. 3761), estabelecia que todos os estrangeiros maiores de 18 anos podiam votar uma vez cumpridos 10 anos de residência permanente

¹¹³ BRASIL. São Paulo. Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. Relatório apresentado ao Dr. M. J. de Albuquerque, Presidente do Estado pelo Dr. Antonio de Padua Salles, Secretário da Agricultura. Annos de 1910-1911. São Paulo: Typographia Brasil de Rothschild & Co., 1912.

e ininterrupta no país, sendo que cada ano corresponderia a 7 meses ininterruptos de residência. Além disso, exigia-se um cadastro especial. Embora o registro fosse voluntário, uma vez registrado, o ato de votar passava a ser obrigatório. O trâmite desse projeto revela um novo patamar no reconhecimento da importância da migração para a formação do povo argentino o desenvolvimento da Nação. Conforme os argumentos levantados pelo legislador e sociólogo, José Octavio Bordón González:

“O povo argentino é, em grande parte, produto de correntes migratórias. Essa mistura de culturas e raças que é, por origem, o homem argentino e que ao longo de nossa história avança para uma síntese cuja cristalização será sem dúvida o pilar básico de nossa identidade nacional e de nossa consolidação política. [...] É por tudo isso que, neste momento de nossa história, para reconhecer a muitos de nossos pais ou avós nascidos em outras terras mas profundamente arraigados na vida de nosso país o direito de participar plenamente da vida política do país. A Nação constitui uma das formas mais concretas e positivas de reconhecimento da nossa própria identidade. [...] Inquestionável ato de justiça para reconhecer o direito dos imigrantes, plenamente incorporado na vida econômica e social do país e dos que estiveram associados com a sorte da Nação, participar ativamente na eleição das autoridades que devem reger o destino da comunidade em que vivem e para a qual, com seu esforço e sua própria cultura, contribuem diariamente para engrandecer. Um duplo ato de justiça na construção da comunidade organizada a que aspiram todos os argentinos: justiça para os estrangeiros residentes em permanência no país e justiça para nossa própria sociedade, que necessita da participação política de um importante setor da comunidade”. (Argentina, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 1984, Tomo VI, p. 3761)

No Brasil, por sua vez, assistiu-se a um período ditatorial até 1945, com o golpe de Vargas e o advento do “Estado Novo”, seu rápido estabelecimento não contradito indica que os avanços democráticos até então ainda eram frágeis. Outorgou-se a Constituição de 1937, com um sistema que manteve as quotas para ingresso de estrangeiros no território brasileiro através do Decreto-Lei nº 406 de 1938. O art. 1º, II, vedava a entrada de pessoas de etnia cigana, equiparando-os a indigentes e vagabundos, dando ao Conselho de Imigração e Colonização a prerrogativa de “proibir a concessão, transferência ou arrendamento de lotes a estrangeiros da nacionalidade cuja preponderância ou concentração no núcleo, centro ou colônia, em fundação ou emancipados, seja contrária à composição étnica ou social do povo brasileiro” (Brasil, 1938).

Essa noção de nacionalismo fomentada pelo Estado Novo, foi o discurso de amálgama da solidariedade brasileira, que visava se sobrepor às lealdades estaduais. Nesse sentido, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), fundado na década de 50, foi o principal fomentador do “espírito nacionalista”, cujas principais bandeiras foram

a siderurgia e o petróleo. Uma economia até então pouco integrada, passou a criar e fortalecer laços internos, enfraquecendo o discurso das oligarquias a respeito da autonomia dos estados, uma vez que os interesses dos empresários passaram a condicionar-se aos anseios do mercado a nível federal.

Conforme esse espírito crescia, cresciam também às restrições aos estrangeiros que já se encontravam em território nacional, destacando-se o Decreto-Lei nº406 de 1938, o qual preconizava que o exercício do magistério e direção das escolas só poderia ser exercido por brasileiros natos (art. 41), sendo proibido o ensino de idioma estrangeiro a menores de 14 anos nas escolas rurais (art. 85, §2º). Até seu último marco legal sobre imigrações, o Decreto-Lei 7.967 de 1945, o regime especificou a etnia europeia como a ideal: “Art. 2º Atender-se-á, na admissão dos imigrantes, à necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”.

Em 1945, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início à uma experiência democrática e republicana mais ampla no país. Pela primeira vez, por exemplo, o voto popular começou a ter significância material, tanto em extensão, quanto em força frente ao processo eleitoral em geral. Em contrapartida, a Constituição de 1946 não rompeu totalmente com a política migratória, pois que seu art. 162 dispunha que “A seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes ficarão sujeitas, na forma da lei, às exigências do interesse nacional”, não lhes atribuindo a plena liberdade de locomoção pelo território. Como característica típica do pensamento internacional focado na guerra-fria, a “segurança nacional” manteve-se no protagonismo, alcançando seu ápice na Lei 6.815/80, o Estatuto do Estrangeiro, que vigorou até 2017.

Nota-se que houve progresso na expansão do eleitorado, na medida em que, em 1930, os votantes não passavam de 5,6% da população, já na eleição presidencial de 1945, chegaram a 13,4%, em 1950, 15,9% e em 1960, 18%. Contudo, a fraude eleitoral ainda era institucionalizada, facilitadas por não haver cédula oficial, o que permitia que os próprios candidatos as distribuíssem, juntamente com várias práticas antigas de compra de voto e coerção de eleitores (De Carvalho, 2001, p. 146).

Mesmo em um contexto de expansão do voto e criação de diversos novos partidos políticos, a democracia sofreu baixas em 1964. A intensidade da disputa entre esquerda e direita, fez com que o Congresso se dividisse de maneira irreconciliável, o que

seria fatal para a democracia, órfã de organizações capazes de refrear o curso da radicalização, que alterou toda a lógica de exercício e participação política, ainda que, paradoxalmente, a participação eleitoral pelo voto nunca tenha deixado de existir¹¹⁴.

A segunda fase do regime militar, que compreende o ano de 1968 até 1974 tratou-se do período mais restrito para o país, em termos de direitos civis e políticos, combinando a repressão política através da atuação policial arbitrária, práticas de tortura e censura, mascaradas pelo crescimento econômico, no qual não havia reflexo popular, pois que o salário mínimo decrescia continuamente. Após o AI-5 começaram as cassações de mandatos¹¹⁵, suspensão de direitos políticos de deputados e vereadores de oposição¹¹⁶, além da introdução da pena de morte por fuzilamento¹¹⁷. A censura à imprensa¹¹⁸ eliminou a liberdade de opinião e de reunião, com todas as manifestações e atos partidários sendo controlados pelo governo, o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias, a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia.

Nessa mesma linha de negligência aos direitos humanos, pouco depois do referido Ato, foi editado o Decreto-lei nº 417, de 10 de janeiro de 1969, específico para a expulsão de estrangeiros, ampliando as hipóteses do art. 1º, prevendo-a para casos de simples permanência irregular, fraude na obtenção de visto, violação a qualquer dispositivo de lei, mantendo estes mesmos procedimentos para os considerados vadios e

¹¹⁴ “Voltando à pesquisa realizada em março de 1964 nas cidades de São Paulo, Araraquara e Avaí, a mesma que apontou 42% de opiniões favoráveis ao governo Goulart e elevado índice de apoio às reformas de base, encontramos registros importantes sobre o repúdio à esquerda. [...] Os dados indicam apoio de pouco mais da metade da população (de São Paulo e Rio de Janeiro) ao golpe, confirmando a existência de polarização política no contexto de 1964. Fica evidenciada a influência das mobilizações de direita no período final do governo Goulart, as quais convenceram muitas pessoas do surgimento de grave ameaça à ordem. Significativamente, as pesquisas mostram que as camadas sociais de renda mais alta receberam com mais entusiasmo o golpe, sendo também os grupos mais sensíveis às representações sobre o ‘perigo vermelho’.” In: Motta, 2015, p. 9 – 19.

¹¹⁵ “Nesse período, foram cassados 168 deputados, que perderam o mandato em nome da segurança nacional. Além da cassação, eles perdiam os direitos políticos, ou seja, eram sumariamente retirados da vida pública no Brasil.” In: Brasil. Câmara dos Deputados. Daniele Lessa. Especial Cassações 5 - A ditadura militar foi período com mais cassações na história política brasileira (11'46"). Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/266060-especial-cassacoes-5-a-ditadura-militar-foi-periodo-com-mais-cassacoes-na-historia-politica-brasileira-1146/>

¹¹⁶ “[...] O Presidente da República poderá decretar a intervenção nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição, suspender os direitos políticos de quaisquer cidadãos pelo prazo de 10 anos e cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais, e dá outras providências.” In: Brasil. Ato institucional nº 5. 13 de dezembro de 1968. Preâmbulo.

¹¹⁷ “[...] acrescentando que não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva nos termos que a lei determinar [...]” In: Ato institucional nº 14. 5 de setembro de 1969. Preâmbulo.

¹¹⁸ “Art. 1º Não serão toleradas as publicações e exteriorizações contrárias à moral e aos bons costumes quaisquer que sejam os meios de comunicação.” In: Brasil. Decreto-lei nº 1.077, de 26 de janeiro de 1970.

mendigos. Tais medidas poderiam ser tomadas em procedimento sumaríssimo, com prazo de 48 horas, com a desnecessidade de procedimento específico caso já resultasse suficientemente comprovada a hipótese de expulsão em inquérito policial, administrativo ou militar (art. 2o, parágrafo único).

Uma norma mais ampla sobre a situação jurídica do estrangeiro foi editada logo em seguida, o Decreto-lei nº 941, de 13 de outubro de 1969, o qual previa novamente o procedimento de expulsão do estrangeiro subversivo, o “dissidente político”. O art. 73 previa a expulsão daqueles que, por qualquer forma fossem “atentar contra a segurança nacional, a ordem política ou social, a tranquilidade ou a moralidade pública e à economia popular, ou cujo procedimento o torne nocivo ou perigoso à conveniência e aos interesses nacionais”. Posteriormente foi editado ainda o Decreto nº 66.689, de 11 de junho de 1970 que, no entanto, manteve todas as disposições sobre os estrangeiros que atentassem contra a segurança nacional, conforme o dispositivo anterior.

Dentre as ambiguidades do regime militar estava o fato de que durante todo esse período, salvo curtas interrupções, o Congresso permaneceu aberto e em funcionamento. Para presidente da República, não houve eleições diretas por quase 30 anos, eles eram escolhidos pelos comandos militares. No entanto, o funcionamento das casas legislativas tratava-se de mera formalidade, ao que membros da Câmara e do Senado apenas cumpriam tarefas designadas pelos presidentes militares. Não havia sequer propósito democrático no sistema bipartidário de 1966, já que o partido do governo era sempre majoritário e aprovava todos os projetos. Nesse cenário, o partido de oposição somente mantinha-se em funcionamento, apesar das cassações de mandatos e da impossibilidade de fazer oposição real porque a outra opção seria dissolver-se. (De Carvalho, 2001, p. 166)

A avaliação dos governos militares, sob o ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito de voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momentos de restrição de direitos civis e políticos. Os avanços nos direitos sociais não resultaram, no entanto, em avanços dos direitos civis. Pelo contrário, foram eles os que mais sofreram durante os governos militares. O habeas corpus foi suspenso para crimes políticos, deixando os cidadãos indefesos nas mãos dos agentes de segurança. A privacidade do lar e o segredo de correspondência eram violados impunemente. A liberdade de pensamento era cerceada pela censura prévia da mídia e às manifestações artísticas, e, nas universidades, pela

aposentadoria e cassação de professores e pela proibição de atividades políticas estudantis.

Tanto a Argentina quanto o Brasil experimentaram a partir da década de 30, então, a política dos regimes autoritários, protagonizados pela atuação militar, que perduraram, respectivamente, até 1983 e 1985, ambos marcados pela intenção de construir uma autoimagem messiânica de protetores da pátria, de que consolidariam direitos sociais e reequilibrariam a economia, conquanto a população cedesse seus direitos individuais de expressão, locomoção e reunião. Um equilíbrio que, contudo, só melhorava a posição dos países na economia global, sem reflexo na qualidade de vida da maior parte da população, que continuou com salários baixos em relação ao seu custo de vida.

Outra característica importante em comum foi o fato de não terem extinguido totalmente participação política formal dos considerados cidadãos, manipulando-a para que não tivesse efeitos concretos de oposição democrática, apenas para suprir a necessidade do imaginário de legitimidade popular. Desse modo, percebe-se que a participação popular eleitoral, além de fundamental nos regimes republicanos de representação, deve ser também material, e não mera formalidade por estipulação legislativa, para que se garantam os demais aspectos que compõem a cidadania de um dado segmento social.

O Governo Provisório de Vargas, em 1930, e o argentino de Agustín Pedro Justo, em 1932, ao perpetuarem políticas migratórias xenófobas, associando os imigrantes ao desemprego endêmico, desordem econômica e insegurança social, refletiam as inseguranças provocadas pela crise econômica mundial. Esta, por sua vez alimentava a lógica eugênica nas políticas públicas desses países, os quais organizaram conferências e fundaram sociedades com o fim primordial de promover a filosofia de que o indivíduo idealizadamente disciplinado só poderia ser concebido a partir da purificação dos genes.

Tal lógica, no entanto, não pode ser equiparada a de mesma nomenclatura que surge em voga na Europa no mesmo período, pois que o contexto específico desses dois países latino-americanos, ao perceberem o colapso bélico do continente europeu, buscam cunhar projetos políticos autênticos, baseados em suas realidades específicas, baseados na vertente negativa da eugenia, para impedir, através da higienização, a reprodução dos considerados degenerados e racializados. Essa lógica de política imigratória se estenderá

por todo o histórico de regimes autoritários desses países, pois que conveniente para a concentração de poder político e cerceamento de liberdades, a justificativa do combate ao “inimigo”. Com o retorno da democracia, no entanto, será possível notar diferenças significativas na tratativa do imigrante por esses dois países.

3.6. O retorno à democracia: adaptações em matéria eleitoral e política internacional

A volta ao regime democrático efetivo começou lentamente, em 1974, quando o presidente Geisel diminuiu as restrições à propaganda eleitoral, revogando o AI-5 em 1978, o que deu fim à censura prévia e permitiu a volta dos exilados políticos. Tão logo a oposição adquiriu acesso à televisão e certa liberdade de expressão, o governo foi amplamente derrotado nas eleições para o Senado. Mediante essa reviravolta, que levava o chefe do Executivo a não contar mais com a maioria parlamentar, temendo nova derrota nas eleições de 1978, houve a tentativa de alterar a legislação eleitoral, suspendendo o Congresso por 15 dias e decretando as mudanças salvadoras. Dentre estas estavam a confirmação da eleição indireta para governadores, a eleição indireta de um terço dos senadores, a limitação da propaganda eleitoral e a eliminação da exigência de dois terços dos votos para a aprovação de reformas constitucionais.

Nos anos da doutrina da segurança-nacional, entre 1968 e 1978, não se diferenciava o inimigo externo do inimigo interno, afetando tanto os brasileiros quanto os estrangeiros.¹¹⁹ O diferencial, além da fragilidade da condição jurídica e social dos estrangeiros em território alheio, foram os mecanismos de repressão utilizados contra esses durante a ditadura civil-militar brasileira, sejam eles administrativos, judiciais, com fundamentação legal ou meramente arbitrários. A questão da cidadania, nesse sentido, foi elemento chave para a ditadura civil-militar brasileira, através de seu lema “Brasil: ame-o ou deixe-o”, uma violência simbólica que negava o direito de permanência a estrangeiros e de nacionalidade aos naturais que contestassem o regime (De Moraes, 2016, p. 110 – 111).

¹¹⁹ Em 1978, a Comissão de Justiça e Paz denunciou a situação de não concessão de passaportes para os exilados, os quais em fevereiro de 1978 chegavam a 10.000 casos pessoais, inclusive brasileiros natos, na condição de apátridas, porque o governo lhes negava até o passaporte. Disponível em: Centro Ecumênico de Documentação Informal. Repressão da Igreja no Brasil: o reflexo de uma situação de opressão (1968-1978). Centro Ecumênico de Documentação e Informação – CEDI, Rio de Janeiro, dezembro de 1978. In: <http://bnmdigital.mpf.mp.br/>. Arquivo: 4290703_1_7, pp. 49-71.

No que concerne à imigração, documentos à época secretos mostram que havia monitoramento dos imigrantes, especialmente de origem do Extremo Oriente, com operações especiais da polícia dirigidas contra essas comunidades, bem como a existência de trabalho de identificação de estrangeiros que eram considerados indesejáveis para a segurança do Estado brasileiro, desejando evitar ao máximo todos que considerassem parte de infiltração comunista e do terrorismo¹²⁰. Em 1979, já no governo do general Figueiredo, o Congresso votou a lei de anistia que devolveu os direitos políticos aos que os tinham perdido e ainda no mesmo ano, foi abolido o bipartidarismo forçado. Em outra medida liberalizante, o governo permitiu eleições diretas para governadores dos estados, que se realizaram em 1982, junto com as eleições do Congresso.

A década de 1980 iniciou-se marcada pela bipolaridade capitalismo *versus* socialismo ainda no contexto da Guerra Fria e, nacionalmente, pela estagnação econômica e o desemprego. Neste contexto de recessão foi editada a supracitada Lei 6.815/1980 que até 2017 permaneceria como a principal lei a regular a situação do estrangeiro no Brasil, inserida na lógica da “segurança nacional”. Um dos aspectos que deixa claro a consideração dos imigrantes como elementos potencialmente perigosos foram as questões referentes à imigração ficarem a cargo da Polícia Federal, que é órgão de segurança pública (Costa, 2019, p.179).

Conforme seus segundo e terceiro artigos, a imigração objetivaria, primordialmente, propiciar mão de obra especializada para a economia nacional, conforme a Política Nacional de Desenvolvimento em especial, em relação ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos (art. 16, parágrafo único). Não havia menção a políticas de acolhimento aos migrantes, tampouco à tutela dos direitos humanos por parte do Estado. Da mesma forma, não foi prevista a possibilidade de concessão de visto por razões humanitárias, ou proteções para o imigrante ilegal, nem possibilidades de transformação de vistos entre o de turista e de estudante em permanente, dificultando a regularização migratória. Com relação à expulsão, prevista nos arts. 65 a 75, este era tido como um direito do Estado, exercido pelo Presidente da República conforme o art. 66, que deveria livrar a Pátria dos indivíduos “perturbadores da ordem social e prejudiciais às instituições internas”.

¹²⁰ In: BRASIL. Comissão de Anistia do Ministério da Justiça. Processo no 2010.01.67125, Brasília, DF, 2010, p. 98.

Esta doutrina autoritária está presente também no art. 18 do Estatuto, o qual sequer foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988, prevendo a possibilidade de se condicionar a permanência do estrangeiro a à sua fixação em determinada região do território, além do art. 7º, inciso II, que permitia uma avaliação com base em critérios vagos e subjetivos para negar o visto, tais como a “nocividade à ordem pública” ou aos “interesses nacionais”. A expulsão, portanto, poderia ser motivada por mera infração administrativa ou condição social, não estando relacionada necessariamente à prática de uma infração penal o que possibilitava uma ampla margem de decisão na seleção de quais estrangeiros estariam classificados como “indesejáveis”.

Nos 21 anos de governo militar, sob o ponto de vista da construção da cidadania, houve retrocessos em diversas áreas, avanços em algumas e, sobretudo, situações paradoxais. De certa forma, o autoritarismo brasileiro após a década de 30 procurava compensar a falta de liberdade política com paternalismo social, o que não foi tão eficaz quanto verificado no Estado Novo, provavelmente porque a mobilização política anterior ao golpe foi maior do que a de 1930 e, consequentemente, o seu gasto para suprimir os direitos políticos. Ainda que a manutenção de eleições tenha sido meramente figurativa, a população mostrou que, no momento oportuno, era capaz de valorizar sua representação e usá-la contra o governo. Em uma perspectiva positiva, a queda do governo militar teve mais participação popular do que no Estado Novo quando, pelo mito popular, o povo estava de fato ao lado de Vargas. O movimento pelas eleições diretas em 1984 foi o ápice da mobilização política de dimensões inéditas na história do país. Tornou-se perceptível a necessidade de uma Constituição que correspondesse a este marco histórico (De Carvalho, 2001, p.190 – 193).

A democracia também retornava à Argentina em 1983, restaurando a Constituição de 1853, mas a eleição dos senadores nacionais foi mantida pelas legislaturas provinciais ou pelo Colégio Eleitoral da Capital Federal, o que permitia a continuidade da chamada “ordem conservadora”. (Abal Medina, 2003, p. 17)

Ainda assim, descongelou-se o sistema partidário, permitindo a alternância entre os partidos no governo em uma atmosfera de Congresso adversa. Dentre as pautas governamentais e eleitorais de reforma mais relevantes teve-se a discussão sobre o âmbito da participação estrangeira em seu sistema eleitoral. Em 1992, esse tema foi influenciado pelo histórico de disputa da Ilhas Malvinas, dez anos antes, conforme o Projeto de Lei apresentado, estipulando 20 anos de residência “atual e permanente”, além da necessidade

de se inscrever no Registro Especial de Eleitores Estrangeiros, a ser elaborado pelo Tribunal Nacional Eleitoral, para esse fim. Nos fundamentos, a República Argentina é referenciada como país de imigração, pelo esforço e contribuição dos imigrantes ao país, porém, também há menção identificação destes estrangeiros residentes também durante a guerra das Malvinas.

“Em momentos em que o país se encontrou confrontado com potências estrangeiras como o último conflito que tivemos com a Grã-Bretanha pelas nossas Ilhas Malvinas, os estrangeiros individualmente e as coletividades em conjunto se pronunciaram de forma decisiva na defesa dos nossos direitos, demonstrando assim uma identificação total com nossos interesses nacionais. " (Araujo, 2017, p. 13)

Para o país, tal alteração legal era muito custosa, inexistindo a possibilidade de ser emendada por ser de tipo rígido, no entanto o texto modernizou-se, por meio da Reforma Constitucional de 1994, quando 44 artigos foram revistos, estabelecendo, entre outros, os direitos humanos de terceira e quarta geração, como proteção ambiental, o direito do consumidor, e o direito à informação. Foram também incluídas previsões de recursos de amparo e ação coletiva, reconhecidos delitos contra a constituição e a democracia, a preeminência dos tratados internacionais por sobre as leis nacionais. Sob os mesmos impulsos cosmopolitas, na Constituição brasileira também houve reconhecimento aos povos originários do país e se mencionam os seus direitos à utilização de sua língua e às manifestações culturais.

A Constituição Nacional em seu artigo 37 estabelece “o pleno exercício dos direitos políticos, de acordo com o princípio da soberania popular e das leis aprovadas em conformidade. O sufrágio é universal, igual, secreto e obrigatório. A igualdade real de oportunidades entre homens e mulheres o acesso aos cargos eletivos e partidários será garantido por ações positivas na regulamentação dos partidos políticos e no regime eleitoral [...]”, classifica-lo como direito político fundamental visou a consolidação da democracia, definindo o sufrágio com o caráter com o qual é atualmente conhecido. Tal definição vem acompanhada de certos requisitos para seu exercício, que podem ser classificados em gerais e específicos, dentre os primeiros o de cidadania estatal, adquirida de acordo com o nascimento no próprio território ou por meio de um tempo de residência no mesmo. A idade para exercer esse direito é dezoito anos, sendo obrigatório dos dezoito aos setenta anos. (Presa, 2020, p. 141)

Ambas as Constituições se assemelham em um ponto fundamental. Elas possuem um mesmo entendimento sobre delegar poderes residuais ou remanescentes, são

direcionados às unidades federativas todos os poderes não delegados à União. Isto está explicitado tanto no art. 25 §1º da CF88, “São reservadas aos Estados, as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”, quanto no art. 121º da CN94, no qual fica estabelecido que “las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tempo de sua incorporación” (Barrientos, 2009, p. 54).

O Título III da CF88, se explicitam as competências privativas e compartilhadas de cada uma das esferas governamentais, aquelas que são comuns e aquelas concorrentes. As competências da União versam sobre as diretrizes nacionais brasileiras mais abrangentes, como são as relações com os estados estrangeiros e a participação em organismos internacionais, a defesa nacional e a emissão de moeda, entre outras. No art. 22 da CF88, dentre as competências privativas da União, se relacionam com a legislação em matéria de direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico. Por sua vez, as competências que são comuns à União, aos Estados, ao Distrito federal e as Municípios, são relatadas no art. 23 da CF88. Ali se detalham ações como zelar pela Constituição, cuidar da saúde e assistência pública, proteger os documentos e obras de valor histórico, artístico e cultural e proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência, promover programas de construção de moradias e de saneamento básico, além de trabalhar no combate à pobreza.

Já as competências dos estados, no art 25 da CF88, são aquelas não vedadas pela constituição federal, não atribuídas especificamente à União nem aos Municípios. Os Estados devem se reger pelas Constituições que estabeleçam, não confrontando a Carta Magna federal. Vê-se que, em um texto tão detalhado e, inúmeras vezes, emendado, os poderes residuais dos estados-membros ficaram cada vez mais compactados. As competências dos municípios são esclarecidas no art.30 da CF88, incluindo assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber, instituir e arrecadar os tributos de sua competência, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, prestar com cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população. Foi estabelecido ainda que os Municípios pudessem se reger conforme sua Lei Orgânica, aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, sempre atendendo aos princípios estabelecidos na Constituição Federal, e na Constituição do respectivo Estado. Isto está estipulado para o Distrito Federal (art.32 da CF88), ao qual se atribuem as

mesmas competências legislativas reservadas tanto aos Estados, quanto aos Municípios, sendo vedada a sua divisão em municípios.

A partir dessa breve exposição das competências se depreende que a constituição de 1988 avançou profundamente na demarcação de um papel ativo e destrinchado para o Estado, em diversos níveis, quer municipal, estadual ou nacional, em matéria de implantação de políticas públicas. Mas, o que se torna evidente é o incremento de funções das esferas locais, quer dizer, dos Municípios. A União mantém amplas funções para si própria, porém, muitas delas são compartilhadas com as esferas estaduais e municipais. A esfera estadual é o nível mais residual, onde permanece algum poder, permitindo-lhe legislar sobre qualquer assunto que não tenha sido expressamente delegado em nível federal ou municipal, ainda assim muito reduzido.

O caso argentino, por sua vez, consiste em um “federalismo dual”, no qual só o Governo federal e as *Provincias* são entes federativos. Seguindo o texto constitucional de 1994, há uma clara diferenciação nas prerrogativas desses entes, mostradas ao longo da Segunda Parte que fala sobre as *Autoridades de la Nación*. O Título Primeiro expõe as que são próprias do Governo federal, nos art.44º ao 120º da CN94, enquanto o Título Segundo faz jus às competências dos governos das províncias e da cidade de Buenos Aires, nos art.121º ao 129º da CN94. Ao longo do texto, são designados 28 poderes exclusivos ao Governo federal, os quais incluem os assuntos internacionais, a cidadania, a fixação dos limites interprovinciais, e os serviços públicos nacionais. Também outorga poder ao Governo federal em áreas como o ensino superior, o planejamento econômico, e a promulgação dos códigos criminal, civil, comercial, mineiro, de trabalho e de previdência social.

Os governos das províncias, por sua vez, e como já foi salientado, ficaram responsáveis pelos poderes residuais, ou seja, as matérias sobre as quais não se delegou autonomia para o governo federal e aquelas que foram a elas especificamente reservadas no momento da incorporação ao país, assim como prevê o art. 121º e 126º da CN94. O art.5º da CN94, incumbe a cada província a criação de sua própria Constituição, subordinada à Constituição Nacional. Estas criam suas próprias instituições locais e se regem por elas, escolhendo os seus Governadores, seus legisladores e outros funcionários provinciais, sem nenhuma intervenção do Governo Federal nesses aspectos, conforme o art122 da CN94. Sendo assim, as províncias podem legislar sobre a educação e saúde públicas, a justiça provincial, polícia, infraestrutura e bem estar social.

O caso dos municípios também é bastante singular. Pelo art.5º da CN94, está pautado que cada província tem a obrigação constitucional de organizar o regime municipal em seu território, no entanto isto deveria ser feito visando assegurar a autonomia dos municípios. É uma questão de a constituição estadual reger o conteúdo desta autonomia institucional, política, administrativa, econômica e financeiramente. Tamanha foi a vagueza desse disposto, que resultou na existência de 24 sistemas municipais diferentes, com diversos graus de autonomia e administração.

Em resumo, pode-se ver que ambas constituições vigentes enfatizaram, em relação às suas predecessoras, a descentralização, incrementando o poder dos atores provinciais e estaduais. Existiram vários pontos de contato na construção dos federalismos argentino e brasileiro, especialmente no que diz respeito à composição do Executivo e do Legislativo federais¹²¹. Em ambos os federalismos, os ordenamentos provinciais não podem conflitar com o disposto no texto federal, conforme art. 5º e 31º da CN94, previsão esta que equivale aos artigos 25º e 125º da CF88.

A carta constitucional do Brasil expressa que tanto o Presidente da República, como os Governadores de Estado e do Distrito Federal, assim como também os Prefeitos podem ser reeleitos para um único período consecutivo, no art.14, §5º da CF88. Nestas leis também fica estipulada a duração dos mandatos dos deputados estaduais, as regras para a eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, bem como as datas em que devem assumir seus cargos, nos art.28 e 32 da CF88. A CN94 não acompanha esse detalhamento em relação às suas *Provincias*. Além dos artigos já citados, o art.122º é o único que faz menção às questões de funcionamento institucional em nível provincial. Este artigo estabelece que, observada a própria Lei Fundamental, estas “*se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno Federal*”.

A Constituição Federal brasileira é, portanto, muito mais detalhada do que a *Constitución de la Nación Argentina*, ao que se segue que a liberdade constitucional das províncias argentinas será maior do que a dos Estados brasileiros, pelo fato de que poder

¹²¹ Nesses países, a eleição de seus presidentes está estabelecida por meio de uma maioria especial que, quando não atingida em primeiro turno, deverá ser alcançada na segunda rodada eleitoral, havendo, para caso brasileiro, a aplicação do sistema de ballotage típico, e na Argentina o de ballotage atenuado. Também em ambos se escolhem três representantes por distrito para a câmara territorial, mas enquanto na Argentina a eleição é pelo sistema de “lista incompleta”, no Brasil o sistema é majoritário relativo. Para a escolha de representantes que compõem a Câmara dos Deputados, o Brasil e a Argentina contam com fórmulas proporcionais para eleições das Câmaras Baixas.

não delegado ao Governo federal é maior na Argentina do que o residual, às unidades intermediárias no Brasil. Quanto menor for a abrangência da constituição, maior será o grau de liberdade operacional.

O sistema constitucional argentino, desde a Constituição de 1853 não se pronunciou sobre as regras e instituições que deviam governar as províncias e territórios nacionais. Em consequência, as distintas províncias mantiveram trajetórias políticas e institucionais próprias até hoje¹²². A fragmentação do sistema eleitoral possibilita ampla margem de manobra em relação ao princípio federalista, contrabalanceada pela variabilidade e possibilidade de aprimoramento dos sistemas políticos locais. Essa amplitude pode ser útil, já que um sistema eleitoral comprovadamente bom poderá ser copiado em nível federal, ao passo em que sistemas eleitorais que não tem funcionado muito bem ou que tenham apresentado falhas e efeitos não desejados podem ser descartados a partir de observações empíricas (Barrientos, 2009, p. 105 - 106).

A contrapartida antidemocrática está no fato de que os Governadores tem utilizado desse alto nível de experimentação intermediária em seu benefício, reduzindo a competição de partidos, ou fortalecendo as prerrogativas do Executivo provincial. Desde o retorno à democracia, os Gobernadores aproveitam seus atributos para realocar a data das eleições no território da UF conforme melhor lhes convém.

Em quase todos os distritos, o Governador conta com uma maioria afim na Assembleia Legislativa. O reforço dessa maioria governista facilita a governabilidade, mas, combinando isso com a personalização da política e a tendência à consolidação das lideranças territoriais, algumas legislaturas passaram a serem tratadas como fantoches dos Governadores, em detrimento da divisão de poderes (Barrientos, 2009, p.114).

Os anseios democráticos brasileiros contra o regime anterior, por sua vez, foram concretizados com a constituinte de 1988, redigindo e aprovando a constituição mais liberal e democrática que o país já teve. O otimismo esteve presente desde a eleição de sua Assembleia, a qual trabalhou mais de um ano na sua redação, com amplas consultas a especialistas e setores representativos da sociedade. Promulgando em 1988, um longo

¹²² Todas as províncias têm seus próprios códigos eleitorais, exceto Catamarca, Entre Ríos, Formosa, San Juan, San Luis, Santa Fé e CABA, que se regem diretamente pelo Código Nacional Eleitoral, bem como cidades que possuem códigos eleitorais locais, como Bariloche e Córdoba.

e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central.

[...] A cidadania assim considerada consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal como titular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual consciência de que esta situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro, de contribuir para o aperfeiçoamento de todos [...] (Da Silva, 2009, p. 36)

A Constituição de 1988 eliminou o grande obstáculo ainda existente à universalidade do voto, tornando-o facultativo aos analfabetos. A medida significou, então, ampliação importante da franquia eleitoral e pôs fim a uma discriminação injustificável. Foi também liberal no critério da idade, que foi abaixada para 16 anos.

No entanto, o art.14, § 2º da CRBF ainda veda o alistamento eleitoral de estrangeiros não-naturalizados. Desde que requeira, o estrangeiro residente na república há mais de quinze anos ininterruptos e sem condenação penal pode naturalizar-se brasileiro e, caso seja originário de país cuja língua oficial seja a língua portuguesa, será exigida apenas residência um ano ininterrupto e idoneidade moral. Existe ainda uma exceção à regra, o art.12, §1º da CRFB, estabelece que os portugueses com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes ao brasileiro.

Dessa forma, o cidadão português, com residência habitual no Brasil que deseja adquirir igualdades de direitos com brasileiro pode requerer ao Ministério da Justiça, mediante portaria, o que, nesse caso, não se trata de um processo de naturalização. Algo que soa incompatível com a lógica até então expressa é o fato de que os eleitores portugueses do sexo masculino não precisam apresentar documento de quitação com o serviço militar obrigatório ou mesmo sua prestação alternativa. Outro fato que também merece destaque é que a outorga de brasileiros do gozo dos direitos políticos em Portugal importará em suspensão desses direitos no Brasil.

Também em outros aspectos a legislação posterior a 1985 foi liberal. Ao passo que o regime militar colocava obstáculos à organização e funcionamento dos partidos políticos, a legislação vigente é muito pouco restritiva. O Tribunal Superior Eleitoral aceita registro provisório de partidos com assinatura de apenas 30 pessoas e o mero registro provisório permite que o partido concorra às eleições e tenha acesso gratuito à televisão. Do ponto de vista do arranjo institucional, o problema mais sério que ainda persiste talvez seja o da distorção regional de representação parlamentar. O princípio de

“uma pessoa, um voto” é amplamente violado pela legislação brasileira quando se estabelece um piso de oito e um teto de 70 deputados¹²³.

Contrariamente à maré inicial de otimismo, os primeiros governantes posteriores à democratização alimentaram um sentimento de frustração. A partir do terceiro ano do governo Sarney, ficou claro que a democratização não resolveria necessariamente os problemas cotidianos que mais afligiam o grosso da população. As velhas práticas políticas, incluindo a corrupção, não se desconstituíram facilmente, obrigando a população a repetir sua jornada cívica, pelo impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto direto. O Congresso, pressionado, abriu o processo de impeachment que resultou no afastamento do presidente, algo significativo para o Brasil e para a América Latina como um todo, que até então apenas tinha se valido de revoluções e golpes de Estado para afastar presidentes indesejados. Isso deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre seus governantes. (De Carvalho, 2001, p. 205)

Os direitos civis desconstituídos no regime militar, como a liberdade de expressão, imprensa e organização, foram recuperados. A nova constituição ainda criou o habeas data, em virtude do qual qualquer pessoa pode exigir do governo acesso a informações existentes sobre ela em registros públicos, mesmo os de caráter confidencial. Criou-se ainda o mandado de injunção pelo qual se pode recorrer à justiça para exigir o cumprimento de dispositivos constitucionais ainda não regulamentados. Definiu-se também o racismo como crime inafiançável e imprescritível. Fora do âmbito constitucional, foi criado em 1996 o Programa Nacional dos Direitos Humanos, que prevê várias medidas práticas destinadas a proteger esses direitos.

Em 1999 houve a primeira proposta de Emenda à Constituição de 1988 para possibilitar o voto de estrangeiros não naturalizados, através da PEC 61/1999¹²⁴, ao que

¹²³ “Na Câmara, as bancadas partidárias são importantes, porque quase tudo gira em torno do número de deputados por partido. As vagas nas comissões permanentes, por exemplo, são proporcionais à bancada, e os partidos com mais deputados conseguem os melhores lugares, como a presidência das comissões. Na atual legislatura, as maiores bancadas na Câmara são as do PT, com 81 deputados, e do PMDB, com 80. Assim, o PT representa a Maioria. O PFL, com 66 deputados, representa a Minoria, pois é o partido de oposição com maior número de representantes. A definição da Maioria e da Minoria é importante, porque seus líderes, juntamente com os dos blocos parlamentares e do governo, formam o Colégio de Líderes, que tem funções deliberativas importantes na Casa, definindo, por exemplo, o número de integrantes das comissões.” In: Brasil. Câmara dos Deputados. Entenda o cálculo da eleição para deputado e vereador. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/90144-entenda-o-calculo-da-eleicao-para-deputado-e-vereador/>

¹²⁴ Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/40987>

diversos senadores se declararam a favor¹²⁵, por concordarem com as justificativas do proponente, o Senador Álvaro Dias.

Na verdade, o novo estado de direito democrático e social não pode permanecer indiferente à necessidade de dar voz e voto às grandes correntes migratórias que vêm viver sob sua jurisdição e se tornam homens de segunda classe por não poderem influenciar as decisões políticas públicas que lhes dizem respeito e não terem nenhum tipo de poder para assegurar a atenção do governo relativamente às suas necessidades. [...] Desse modo, aparece com força o direito humano fundamental de ser eleitor, pelo menos em se tratando de eleições municipais. [...] (Senado, 1999, Diário nº106, p. 17231)

Esta emenda visava alterar os §§2º e 3º, do artigo 14 da Constituição, para que o estrangeiro domiciliado no Brasil pudesse se alistar como eleitor nas eleições municipais e se candidatar a vereador, condicionando, por emenda, que o período de residência fosse de oito anos e houvesse a exigência de reciprocidade. Durante as tramitações, o Parecer 713/2001¹²⁶, foi mister para reverter os votos no sentido da rejeição das emendas nº 02 e 03 sob o argumento de ser inviável a reciprocidade, por falta de condições de estabelecer os seus efeitos jurídicos, posto que certos Estados soberanos, como o Líbano, não concedem esse tratamento aos residentes brasileiros, tão somente por sua inexpressividade de números. Tal discurso carece de fundamento, na medida em que se trataria de um direito a ser reconhecido para cada indivíduo, intrínseco ao seu pertencimento à comunidade, cuja contrapartida seria participar da vida política.

Nesse sentido, é possível verificar que a segurança nacional sempre foi um fator tomado em consideração na política migratória brasileira, mas sob diferentes perspectivas. Em um primeiro momento, a presença de imigrantes era útil à segurança nacional, pois tiveram o papel de colonizadores, reforçando a defesa das fronteiras do país, além de emissários do conhecimento, do esforço e eficiência laborativa, e da civilidade, para a construção de uma noção de nacionalidade através da descaracterização, assimilação e repatriação. Atingido certo nível populacional imbuído do autorreconhecimento nacional, a presença dos imigrantes passou, gradativamente, a ser vista como uma ameaça a esta mesma segurança, passaram a serem encarados pela legislação como “inimigos em potencial”, sabotadores dos interesses da nação infiltrados ou usurpadores de oportunidades de emprego e serviços públicos. No atual contexto mundial de crise sanitária, acompanhada do pano de fundo do recrudescimento dos conflitos armados, terrorismo e criminalidade transnacionais, a segurança nacional não

¹²⁵ 42 votos à favor, 4 contra e 7 abstenções.

¹²⁶ Diário do Senado Federal nº 93, relatoria do Senador Bello Braga.

perdeu sua relevância e continua a ser tema que deve se fazer presente na política migratória, mas como seu elemento e não mais como seu núcleo, que deve ser, a partir da Constituição de 1988, o de respeito aos direitos humanos (Costa, 2019, p.180).

Outro paradigma que tentou-se desconstruir a partir de 2001 foi a exclusividade das tratativas de direito político eleitoral pelas jurisdições internas de cada Estado, pois que, na atualidade é visto como categoria pertencente à proteção internacional dos direitos humanos e, logo, objeto de análise das instituições internacionais, com base na interpretação atribuída aos artigos 21 e 25, respectivamente, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 (Back, 2016, p. 3).

Art. 21. 1. Toda a pessoa tem o direito de tomar parte na direção dos negócios, públicos do seu país, quer diretamente, quer por intermédio de representantes livremente escolhidos. 2. Toda a pessoa tem direito de acesso, em condições de igualdade, às funções públicas de seu país. 3. A vontade do povo é o fundamento da autoridade dos poderes públicos e deve exprimir-se através de eleições honestas e a realizar periodicamente por sufrágio universal e igual, com voto secreto ou segundo processo equivalente que salvaguarde a liberdade de voto. (ONU, 1948)

Art. 25. Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2º e sem restrições infundadas: 1. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos; 2. de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores; 3. de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (OEA, 1966)

Sob este olhar, eventuais incompatibilidades com o processo ou os princípios eleitorais conforme o Estado que se observe, podem chegar mesmo a serem consideradas violações a esses direitos, em sua esfera de primeira geração, posição que os direito políticos ocupariam conjuntamente aos direitos civis, enquanto estes são a chave para o respeito social do indivíduo em oposição à intervenção do Estado, bem como aqueles representam a outra face, a sua capacidade de se sentir parte do Estado, participando dos assuntos públicos da comunidade. Nesse sentido, a Organização dos Estados Americanos (OEA), da qual Argentina e Brasil fazem parte, foi pioneira em reconhecer explicitamente os direitos políticos como direitos humanos, através de seus artigos XX e XXII. (Back, 2016, p. 4)

Art. XX. Toda pessoa, legalmente capacitada, tem o direito de tomar parte no governo do seu país, quer diretamente, quer através de seus representantes, e de participar das eleições, que se processarão por voto secreto, de uma maneira genuína, periódica e livre.

[...]

Art. XXII. Toda pessoa tem o direito de se associar com outras a fim de promover, exercer e proteger os seus interesses legítimos, de ordem política, econômica, religiosa, social, cultural, profissional, sindical ou de qualquer outra natureza.

No caso *Yamata vs. Nicarágua*, em 2005, a Corte Interamericana ainda decidiu, conforme o disposto nos artigos 23 e 24, pontos “1.1” e “2”.

[...] o Estado tem a obrigação de garantir o gozo dos direitos políticos, o que implica que a regulação do exercício desses direitos e a sua aplicação estão em conformidade com o princípio da igualdade e da não discriminação, e que deve tomar as medidas necessárias para garantir o pleno exercício, considerando a situação de fraqueza ou impotência de membros de determinados setores ou grupos sociais. (Corte Interamericana, 2005, art. 23 e 24)

O conceito de democracia representativa está atrelado à ideia de que a soberania política é investida nas pessoas através da cidadania, com a qual elegem os seus representantes políticos para levar a cabo políticas específicas, algo que, conforme Charlott Back (2016, p. 7), pressupõe que todos os outros direitos básicos, como à vida, à integridade pessoal e à liberdade de expressão e de movimento, estejam garantidos. Contudo, o tratamento social histórico despendido àqueles que dela não usufruem dentro de determinado Estado soberano, mesmo possuindo as condições psíquicas para tal, demonstram que além de pressupor esses direitos básicos, ela ciclicamente seria essencial para garantir a posição social do indivíduo enquanto detentor desses direitos.

Com esse viés, entre 2002 e 2005, houve novas tentativas no Senado em se propor o voto para estrangeiros residentes, todas arquivadas. O Senador Álvaro Dias, insistindo em sua proposta anterior, reelaborou-a através da PEC 7/2002, em favor da participação do estrangeiro nas eleições municipais, em caráter facultativo. Em seguida, ainda nesse mesmo ano é feita nova proposta pela ampliação do sufrágio, dessa vez de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, a PEC 33/2002, a qual tinha por finalidade além do voto do estrangeiro residente, a candidatura deste a qualquer cargo, com exceção dos previstos no artigo 12, §3º da Constituição Federal de 1988 (Presidente e Vice-Presidente, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Senado). Nesta ocasião, o argumento estava principalmente atrelado à diversidade étnica que compõe historicamente a população brasileira, ao que “[...] cumpre recordar que a nacionalidade brasileira foi formada com a contribuição decisiva de povos estrangeiros, mediante a vinda para o Brasil de pessoas de todas as partes do Globo, que criaram a cultura pluriétnica que nos caracteriza.” (Senado Federal, Senador Mozarildo Cavalcanti, 2002, Diário nº 142, p. 22975).

Em 2005, o Deputado Orlando Fantazzini criou a PEC 401/2005, que atribuía o direito ao voto para o estrangeiro residente no território brasileiro por mais de cinco anos. Dentre seus argumentos, destaca-se:

[...] O direito ao sufrágio, seja este entendido como o direito de participar das eleições do país em que o migrante se encontra ou de participar das eleições do seu país de origem, quase sempre é negado pelas legislações. [...] Violar o direito ao sufrágio do emigrante é contrariar princípios da democracia, cidadania e de diversos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. Muitos países vêm estendendo aos cidadãos estrangeiros legalmente regularizados o direito de votar nas eleições internas. [...] Participar das eleições é clamor das populações de imigrantes. Entendemos que o Brasil deve seguir o exemplo de outros países e garantir o direito ao sufrágio ao cidadão estrangeiro legalmente regularizado. Dessa forma, propomos um prazo mínimo de cinco anos, seguindo o exemplo de outras legislações internacionais, para que o migrante possa ter direito ao sufrágio. (Câmara dos Deputados, 2005, p. 1 – 3)

No entanto, como as demais, não veio a prosperar, uma vez que foi arquivada em 2007, conforme Diário de 1º de fevereiro, da Câmara dos Deputados.

Em 2007, o Senador Álvaro Dias tornou a trazer a matéria à luz, através da PEC 14/2007, cuja finalidade era possibilitar o voto do estrangeiro domiciliado no Brasil, nas eleições municipais, além da candidatura a vereador. Estava embasada, sobretudo, na formação multicultural brasileira, a promoção do bem estar de todos, livre de discriminações preconceituosas, bem como na consequente submissão dos incapacitados de votar a um status de “homens de segunda classe”, como já suscitado em 1999¹²⁷. Simultaneamente, a PEC 88/2007, do Senador Sérgio Zambiasi possibilitava o voto do estrangeiro residente no Brasil a mais de cinco anos e com dezesseis anos de idade. Por força do Requerimento 926/2010, as PEC nº 14 e 88, passaram a tramitar em conjunto com a retro citada PEC nº 33/2002, arquivada em 2011. Em, 2013, por obra do Requerimento nº 1272, todas foram analisadas e apensadas a PEC nº 25/2012¹²⁸ a qual, por sua vez, baseia-se na igualdade de todos perante a lei, preconizada pelo art. 5º da CF/88, bem como o art. 12, §1º do mesmo diploma, que já concede aos portugueses com residência permanente, o direito amplo de voto. Além disso, a PEC ressalta a importância de considerar a ressignificação dos termos “cidadania” e “nacionalidade”, além de se espelhar na extensão do mesmo direito a esse nicho social, que vêm ocorrendo em diversos países.

¹²⁷ Diário do Senado Federal nº 21 de 2007, p. 4017.

¹²⁸ Autoria: Senador Aloysio Nunes Ferreira (PSDB/SP), Senador Aécio Neves (PSDB/MG), Senadora Ana Amélia (PP/RS), Senador Anibal Diniz (PT/AC), Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE), Senador Armando Monteiro (PTB/PE), Senador Blairo Maggi (PL/MT), Senador Casildo Maldaner (MDB/SC), Senador Cássio Cunha Lima (PSDB/PB) e outros.

[...] o Estado-nação e a soberania, atributo que é próprio daquele ente, são noções que vêm trazendo profundas alterações, sobretudo com o acirramento do processo de globalização verificado nas últimas décadas, o qual se caracteriza pelo intenso fluxo transnacional de ideias, pessoas e valores. [...] Até mesmo na França, o recém-eleito presidente, François Hollande teve, como um dos pontos mais emblemáticos de sua plataforma de governo, a ampliação da participação nas eleições municipais dos estrangeiros residentes que não façam parte da União Europeia. (Senado Federal, 2012, p. 18926)

Como as demais, também foi arquivada, ao final da legislatura, em 2018.

Uma vez inserido o Estado no contexto de uma constituição de viés mais cosmopolita, restava ter ciência a respeito das condições que influenciam a decisão de indivíduos, famílias ou comunidades de permanecerem nos seus locais de origem ou de se deslocarem. Em função disso, foi feito o Relatório de Desenvolvimento Humano global de 2009 (RDH 2009), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que se valeu da perspectiva do alargamento das capacidades e liberdades como relevante para concepção de políticas eficientes de combate à pobreza e a privação, no âmbito das deslocamentos humanos. Concebe o RDH que a mobilidade é algo indispensável ao desenvolvimento humano e as deslocamentos são uma expressão natural do desejo dos indivíduos de escolherem como e onde viver as suas vidas conforme seus valores (PNUD, 2009, p. 16 e 17 – 28).

Analisando a importância do conceito de nacionalidade no recorte histórico desse subcapítulo, percebe-se que o retorno à democracia, para ambos os países, não implicou em uma expansão imediata e irrestrita de participação popular que alcançasse o viés eleitoral para o segmento social que aqui se enfoca. Contudo, é notável que a lógica da segurança nacionalista, herdada do contexto histórico que se estendeu até o fim da guerra fria, foi mais persistente em restringir essa possibilidade na legislação brasileira, pois que a Argentina, tão logo redemocratizada, iniciou debates legislativos nesse sentido sob o argumento da igual necessidade de assegurar essa introspecção no sistema para todos os que a ele se submetiam, independente do fator de nacionalidade. Enquanto isso, no Brasil, estendeu-se até 2017 a gestão estratégica combativa da Polícia Federal sobre a questão imigratória, sendo os projetos de emenda constitucional nesse sentido, salvo poucas exceções, muito mais apelativos à “conexão genética” com os povos coloniais.

A participação cidadã, por sua vez, revelou expansão ímpar de seus limites, através da reforma de 1994, do texto constitucional argentino, o qual, além de conceber mecanismos de participação coletiva e reconhecer a autonomia cultural de povos minoritários, forneceu a abertura textual necessária para que as províncias e municípios

passassem a experimentar as práticas eleitorais com base no critério domiciliar. No mesmo sentido, o Brasil reverteu a lógica militarista do “ame-o ou deixe-o”, no entanto, seus critérios constitucionais continuaram a priorizar a centralização legislativa, de modo que a participação cidadã continuou restrita às possibilidades próprias do viés naturalizador da soberania nacional, prevendo apenas exceções para os descendentes de seus antigos colonizadores. Perdurando de forma retrógrada e incoerente, ainda que mediante o recente posicionamento da Organização dos Estados Americanos, de que a cidadania política seria essencial para garantir o pleno exercício de direitos sociais e individuais às pessoas.

Em termos de amplitude eleitoral, por sua vez, revelam progresso ampliativo, na medida em que em ambos os países houve maior liberalização para atuação partidária, sendo que o Brasil avançou mais especificamente, no sentido de também romper com os impedimentos discriminantes dos não letrados. Restou fundamentalmente discrepante aqui, a diferença de competências atribuídas a seus níveis provinciais, na medida em que se dá de forma mais ampla para os argentinos, possibilitando que seus estados-membros tenham mais autonomia. No entanto, insta ressaltar que o valor da moral individual dos chefes do Executivo, neste nível federativo, frente à lógica de ética do Estado gera consequências recalcitrantes, na medida em que muitas vezes se valem dessa possibilidade de experimentação para satisfazer interesses pessoais, enquanto o nível mais restrito de atuação legislativo-política em território brasileiro gera mais segurança e menos dinâmica para que o ordenamento acompanhe as demandas sociais.

O fim do século XX e início do XXI iniciou, portanto, uma nova fase democrática para os dois países latino-americanos ora analisados. A diminuição das restrições à mídia e a liberdade de expressão, bem como a revogação do bipartidarismo necessário no Brasil, levou ao soerguimento da oposição, no mesmo sentido que ocorreu com a Argentina, onde houve “descongelamento” do sistema partidário.

No entanto, com relação aos direitos civis e políticos de estrangeiros residentes, ainda imperava em solo brasileiro a doutrina da segurança-nacional. Através dessa ótica, o Brasil promulgou a Lei 6.815/1980 para regulamentar a posição dos estrangeiros no país, que vigorou por 37 anos, considerando-os potencialmente nocivos e, por isso, incumbindo sua execução à Polícia Federal, além da ausência de previsões a respeito de políticas públicas que assegurassem sua dignidade, estando sujeitos às arbitrariedades do Chefe do Executivo. Ainda que a doutrina entendesse os subversivos independentemente

de sua nacionalidade, mas fatidicamente os estrangeiros eram mais frágeis jurídica e socialmente, por causa das proteções legais exclusivas de nacionais, os quais tendiam a associá-los ao comunismo e terrorismo cuja a sombra ameaçava o cenário internacional da época. Enquanto isso, na Argentina, já se começava a colocar em pauta a participação estrangeira no sistema eleitoral, o que se tornou especialmente relevante a partir da reforma de 1994 e a consolidação das novas dimensões de direitos humanos.

3.7. Projetos contemporâneos argentino e brasileiro para a expansão do direito eleitoral aos imigrantes

Em 2011 é proposta no Brasil a nova PEC nº 119, de autoria do Deputado Roberto Freire, em prol da cidadania ativa ao estrangeiro residente no Brasil a mais de cinco nas eleições municipais e a candidatura do residente a 10 anos. Em seu texto, é defendido o direito de participar das eleições municipais onde residem, por ser nela que trabalham e pagam seus impostos. Considera ainda que os cargos eletivos municipais têm caráter eminentemente administrativo local, desse modo, não havendo a possibilidade de ferir a soberania nacional, além do fato de que o estrangeiro residente há pelo menos cinco anos demonstra ter criado vínculos suficientes com a sociedade brasileira para a participação local como eleitor.

À esta PEC, foram anexadas a PEC nº 347/2013, de autoria do Deputado Carlos Zarattini, mais restrita por se limitar a facultar o voto do estrangeiro com residência no país superior a quatro anos, bem como a PEC 386/2017, da Deputada Renata Abreu, que concederia amplo direito de voto a esse nicho, uma vez sendo residentes a cinco anos. A primeira argumenta que o tratamento corrente, que priva o estrangeiro dessa participação, é desigual e discriminatório, pois que estes igualmente trabalham para a construção do país, sendo o produto de milhões de imigrantes de todo mundo, sendo que muitos destes, atualmente, são profissionais de alta qualificação. A segunda, igualmente, alega que quem reside em uma determinada comunidade, participando de sua vida, trabalhando, estudando e pagando impostos, tem o justo direito de participar de sua vida política, sendo que deixá-lo de fora é “cassar-lhe injustamente, diga-se – parte de sua cidadania, a qual deve fundar-se em sua vida concreta no país”.

Cabe menção ainda, à PEC 25/2012, do Senador Aloysio Nunes Ferreira, para estender aos estrangeiros residentes, direitos inerentes aos brasileiros, sendo que a capacidade eleitoral passiva se daria apenas a nível municipal, o que foi justificado na

proposta, pelo fato de que um direito de voto mais amplo dependeria de um comprometimento que somente a naturalização poderia proporcionar.

A fim de dar conta das novas demandas migratórias apresentadas ao Estado brasileiro e de afinar a política migratória ao regime democrático, o qual impõe que o ser humano seja o fim das políticas estatais e não mais meio pelo qual o Estado as desenvolve, foram debatidas propostas de um novo marco legal que deveria substituir o Estatuto do Estrangeiro. Em 2013 foi proposta uma nova lei de migração por meio do Projeto de Lei do Senado nº 288. O substitutivo a esse, apresentado pela Câmara dos Deputados, foi aprovado em 2017 e seguiu para sanção presidencial, quando foram vetados 18 dispositivos. (Costa, 2019, p.180)

Um dos principais dispositivos vetados foi o da anistia a imigrantes que entraram no Brasil até 6 de julho de 2016 e que fizeram o pedido até um ano após o início de vigência da lei, independente da situação migratória anterior. A justificativa para tal foi que o dispositivo concederia “anistia indiscriminada”, retirando a autoridade do Brasil de selecionar em quais termos se daria o acolhimento dos estrangeiros. Michel Temer, presidente à época, acrescentou que não haveria como definir a data de entrada de cada imigrante no país. O texto aprovado no Congresso ainda revogava as expulsões decretadas antes de 5 de outubro de 1988, o que também foi vetado pelo Presidente, além da obrigação de não-extradição de estrangeiros que tenham cometido crimes no país e que sejam residentes aqui por mais de 4 anos. Para Temer, a regra impossibilitaria a expulsão de criminosos graves, somente pelo fato de eles serem residentes de longa data no país.

Por fim, foi publicada no Diário Oficial da União a Lei nº 13.445, que instituiu a nova Lei de Migração, substituindo a Lei 6.815/1980 e adequando a política migratória brasileira à Constituição de 1988, onde em seu art. 3º expõe a principiologia da “universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (BRASIL, 2017). A respeito do reconhecimento de direitos para este segmento, a nova lei declara um amplo rol que inclui, dentre outros, o direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes, bem como o direito de reunião para fins pacíficos, o direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos, o direito a abertura de conta bancária, além do amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos, a isenção das taxas para as pessoas em condições de hipossuficiência econômica, o direito à educação pública,

sendo proibida a discriminação motivada pela nacionalidade e condição migratória¹²⁹. Outro tema que sofreu alteração com a publicação da regulamentação foi o visto temporário para fins de reunião familiar¹³⁰.

Camila Lisa Asano e Pétalla Brandão Timo (2017) apontam que um dos fatores que impulsionou o Projeto de Lei no Congresso foi a chegada dos migrantes haitianos. A ausência de políticas públicas para acolhimento, a discriminação, as dificuldades de integração e os obstáculos burocráticos para obtenção de documentação transpareceram o quanto a ineficiência estava associada aos termos da lei oriunda da velha ordem. Teria sido o contexto de debates e eventos públicos na sociedade civil, na procura de soluções para o caso concreto, o que permitiu a formulação de cinco propostas concretas, em uma perspectiva de direitos humanos, que sintetizaram o mínimo necessário para uma nova Lei. Dentre estas, a garantia dos direitos humanos das pessoas migrantes, sem

¹²⁹ Lei n.º 13.445/2017, artigo 4º: “Ao migrante é garantida no território nacional, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, bem como são assegurados: I - direitos e liberdades civis, sociais, culturais e econômicos; II - direito à liberdade de circulação em território nacional; III - direito à reunião familiar do migrante com seu cônjuge ou companheiro e seus filhos, familiares e dependentes; IV - medidas de proteção a vítimas e testemunhas de crimes e de violações de direitos; V - direito de transferir recursos decorrentes de sua renda e economias pessoais a outro país, observada a legislação aplicável; VI - direito de reunião para fins pacíficos; VII - direito de associação, inclusive sindical, para fins lícitos; VIII - acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; IX - amplo acesso à justiça e à assistência jurídica integral gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos; X - direito à educação pública, vedada a discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XI - garantia de cumprimento de obrigações legais e contratuais trabalhistas e de aplicação das normas de proteção ao trabalhador, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória; XII - isenção das taxas de que trata esta Lei, mediante declaração de hipossuficiência econômica, na forma de regulamento; XIII - direito de acesso à informação e garantia de confidencialidade quanto aos dados pessoais do migrante, nos termos da Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011; XIV - direito a abertura de conta bancária; XV - direito de sair, de permanecer e de reingressar em território nacional, mesmo enquanto pendente pedido de autorização de residência, de prorrogação de estada ou de transformação de visto em autorização de residência; e XVI - direito do imigrante de ser informado sobre as garantias que lhe são asseguradas para fins de regularização migratória. §1º Os direitos e as garantias previstos nesta Lei serão exercidos em observância ao disposto na Constituição Federal, independentemente da situação migratória, observado o disposto no §4º deste artigo, e não excluem outros decorrentes de tratado de que o Brasil seja parte.

¹³⁰ Lei n.º 13.445/2017, artigo 37: “O visto ou a autorização de residência para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma; II - filho de imigrante beneficiário de autorização de residência, ou que tenha filho brasileiro ou imigrante beneficiário de autorização de residência; III - ascendente, descendente até o segundo grau ou irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou IV - que tenha brasileiro sob sua tutela ou guarda. Parágrafo único. (VETADO)”. Decreto n.º 9.199, artigo 45: “O visto temporário para fins de reunião familiar será concedido ao imigrante: I - cônjuge ou companheiro, sem discriminação alguma, nos termos do ordenamento jurídico brasileiro; II - filho de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; III - que tenha filho brasileiro; IV - que tenha filho imigrante beneficiário de autorização de residência; V - ascendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VI - descendente até o segundo grau de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; VII - irmão de brasileiro ou de imigrante beneficiário de autorização de residência; ou VIII - que tenha brasileiro sob a sua tutela, curatela ou guarda.

discriminação de nenhum tipo e independente da situação migratória, o estabelecimento de procedimentos de regularização migratória rápidos, efetivos e acessíveis como uma obrigação do Estado em direito do migrante. Além disso, tomaram em conta a necessidade de tornar expressa a não criminalização das migrações, incluindo o princípio de não detenção do migrante por razões vinculadas à sua situação migratória, além do controle judicial a respeito do acesso desse segmento a recursos efetivos sobre todas as decisões do poder público que possam gerar vulnerações de seus direitos. Por fim, entenderam fundamental a criação de uma instituição nacional autônoma, com um corpo profissional permanente e especializado e mecanismos de supervisão e controle social, responsável pela aplicação da lei.

A Lei nº 13.445/2017 procurou humanizar a política migratória, mas os vetos e sua regulamentação diminuíram o alcance dos direitos previstos, reduziram seu caráter progressista e expuseram os conflitos ideológicos que se fizeram presentes durante o trâmite, quando grupos chegaram a protestar nas ruas contra a sua aprovação. Sob outra perspectiva, A Campanha #TodosContraoTráficodePessoas, realizada em 2019, na Cidade de São Paulo, contou com oficinas de capacitação laboral para diferentes grupos caracterizados pela vulnerabilidade social, dentre imigrantes, refugiados, pessoas transsexuais, mulheres, auxiliando na sua visibilidade pela sociedade por meio da execução do trabalho digno. Estes grupos confeccionaram cerca de 7.000 máscaras de tecidos africanos, para as medidas de prevenção contra o coronavírus, que foram distribuídos para as demais populações vulneráveis durante os meses de março e abril de 2020, estimulando a produção de mercadorias com garantia do distanciamento social, através de máquinas de costura domésticas, promovendo a ausência de discriminação e reforçando o trabalho digno através da ajuda mútua entre populações vulneráveis.

No entanto, ainda há poucos dados coletados e analisados sobre o atual processo de migração das Américas. Em virtude disso, a OIM, em 2020, publicou o relatório “*Extraregional migration in the Americas*” (Migração Extrarregional nas Américas – tradução minha), valendo-se de um escopo temporal e territorial específicos para avaliar o tema em 3 grandes seções, quais sejam, a descrição da população migrante, seu fluxo migratório, perfis sociodemográficos, planejamento e rotas até o destino. Além disso, inclui relatos de experiências de migrantes nas Américas, bem como estabelece expectativas e desafios para lidar com o número de migrantes que se espera para o futuro.

O perfil sociodemográfico do recorte feito pela OIM demonstra que poucos migrantes e refugiados, excluindo aqueles vindos de países que tem essas línguas por oficiais, tem conhecimento da língua espanhola ou do português, que é a principal falada nos países de trânsito e destino, implicando em maiores barreiras comunicativas para esses indivíduos. Considerando os casos pesquisados, na região das Américas, 71% dos que chegam são homens desacompanhados, enquanto apenas 29% são mulheres ou crianças e adolescentes desacompanhados. A maioria das pessoas tem idade entre 18 e 35 anos. O nível educacional do migrante extraterritorial nas Américas é variado, com muitos deles tendo recebido educação limitada. Ainda assim, 73% dos migrantes extrarregionais possuem trabalho formal no momento de partida de seus países de origem, considerando-se assalariados e autônomos. (IOM, 2020, p. 20 – 24).

As conjunturas que levam os indivíduos a migrar variam de acordo com fatores socioeconômicos e políticos relativos aos seus contextos de origem. Dentre os *push factors* (fatores de pressão) dentro de seu território nativo, que influenciam a decisão de um indivíduo em migrar para um dos países latino-americanos considerados, são o acesso limitado a serviços básicos (36% dos caribenhos), insegurança e violência (20% dos caribenhos, 92% dos africanos e 84% dos asiáticos), além da falta de oportunidades de trabalho e comércio (9% dos caribenhos) (IOM, 2020, p. 20 – 24). Por outro lado, dentre os *pull factors* (fatores de atração) de migrantes, tem-se a disponibilidade de oportunidades que permitam a melhora da sua situação socioeconômica (41% das pessoas entrevistadas), a relativa estabilidade política, o grande potencial de obtenção de asilo (32%) e a reunificação com membros da família (10%) (IOM, 2019, p. 33).

De maneira geral, a análise da OIM levou ao estabelecimento de críticas, tais como o fato de a maioria dos países considerados não possuírem legislação contra tráfico de pessoas, o que não se aplica à Argentina (*ley* 26.364 de 2008), tampouco ao Brasil (*lei* 13344 de 2016). Ademais, foi criticado o nível de treinamento das autoridades competentes para analisar as solicitações de status dos refugiados, que não é uniforme na região, inexistindo mecanismos de compartilhamento de informações e coordenação de ações em caráter regional, bem como pelos ineficientes sistemas de coleta de dados nos postos de controle fronteiriços, sendo que as informações coletadas carecem de desagregação de fatores socioeconômicos, impedindo a execução de intervenções baseadas em evidências. Também criticaram a inexistência de recursos humanos

disponíveis para a comunicação em outros idiomas para além do espanhol ou inglês, e deficiência nos serviços em crioulo haitiano (IOM, 2020, p. 33).

Em adendo, a baixa capacidade dos locais de assistência à refugiados nas Américas, contava antes mesmo do advento da COVID-19 com fatores de superlotação e dificuldade de atender à chegada de grupos entre 40 ou 50 migrantes, nas instalações de acolhimento e abrigo de maneira segura e ordenada. O relatório também destaca a falta de preparo dos profissionais da linha de frente para atender as subjetividades dos indivíduos que recepcionam, muitas vezes generalizando a assistência e não compreendendo suas necessidades culturais ou individuais (IOM, 2020, p.59), o que impacta, direta e negativamente, no bom atendimento à sua saúde.

Especificamente no caso Brasil, as desigualdades estabelecidas pela divisão internacional do trabalho ganharam novos contornos. Na condição de maiores produtores de commodities do mundo, o Brasil da primeira década e meia do século XXI passou por acelerado crescimento econômico, beneficiado pela estabilização da moeda, controle inflacionário e incremento da balança comercial com ampliação do mercado de trabalho formal (PNUD, 2009, p. 19 – 39), reforçando não somente as relações Sul-Sul, como também intensificando seus fatores de atração, para a construção de um fenômeno de mobilidade humana de grandes proporções, em um processo social periférico. Ademais outros fatores encorajaram o processo de inserção do Brasil nos espaços de migrações transnacionais, tal como a consolidação da migração como direito humano, a extensão do acesso à documentação e as redes de migrantes pré-existentes.

Contudo, ainda que o espaço territorial brasileiro passe a ser considerado e estudado enquanto fronteira global, desdobrando-se, nos últimos anos, na chegada de imigrantes de países como Senegal, Nigéria, Cabo Verde, Cuba e Venezuela isso não corresponde, necessariamente, a um espaço de direitos, o que se expressa tanto pelas restrições que restam, como pela morosidade na aplicação da lei que garante a proteção aos refugiados. Mesmo com o aumento do fluxo em 2019, apenas 58 municípios da Federação ofereciam centros de abrigo e apoio aos indivíduos vulneráveis, em um total de 5,5% dos municípios que recebem imigrantes com serviços para atendê-los. No contexto recente da pandemia, a OIM passou a oferecer auxílio alimentar, intitulado “*Cash-Based Intervention*” ou “intervenção baseada em moeda” (CBI, tradução minha), para os 500 refugiados venezuelanos em maior situação de vulnerabilidade, sendo que mais de 37 mil tenham adentrado o solo brasileiro com animus definitivo, somando cerca

de 264 mil com os que já vivem no país, dos quais 175 mil estão em situação de vulnerabilidade (ACNUR, 2020).

Outro documento conjunto importante, publicado em 2017 pela OIM, PNUD e Ministério da Justiça brasileiro, denomina-se “Visões do Contexto Migratório no Brasil”, objetivando avançar na descoberta de alternativas para a regulamentação e para as políticas públicas focadas na garantia dos direitos humanos e benefícios relativos aos processos migratórios, realizou o mapeamento empírico de expectativas sociais sobre a nova lei e política migratória brasileira, apontando os desafios da política pública, de acordo com as prioridades do Governo Federal em matéria de desenvolvimento social por meio da imigração, que promovam a inserção laboral dos imigrantes e ensejem fomento da iniciativa privada em sua inclusão (Ministério da Justiça et al, 2017, p. 27 – 29).

A questão do trabalho como fator social capaz de diminuir as vulnerabilidades dos migrantes e refugiados, através da ampliação de suas capacidades, é evidenciada, que delimitando os atores estratégicos para a promoção dessas políticas laborais, além de demonstrar, através de mapeamento, as expectativas e sugestões de combate à vulnerabilidade do imigrante dos grupos abarcados, dirigidas aos atores da sociedade civil, incluindo a representação de trabalhadores, atores governamentais, organizações internacionais, academia e associações de migrantes. Ao final do processo, o relatório aponta recomendações para consolidar as políticas públicas já aplicadas, valendo-se de consultoria técnica da OIT sobre a promoção do Trabalho Decente aplicada a migrantes, especificamente na Cidade de São Paulo (Ministério da Justiça et al, 2017, p. 35 e ss. e 61 – 63).

Mesmo que até a terceira semana de março de 2020, não houvessem aplicações oficiais de medidas de distanciamento social, ou qualquer relato sobre violações de direitos de imigrantes com relação à pandemia, a DPU adotou uma medida antecipatória quanto ao exercício de direitos básicos e o princípio de não-devolução desses indivíduos¹³¹ e não discriminação dos indocumentados, com caráter jus cogens. Dessa forma, a Defensoria promoveu recomendação a diversos órgãos da Administração Pública Federal, Estados e Municípios para abstenção de práticas lesivas a imigrantes,

¹³¹ Fundamentos: Lei nº 13.445/2017, Opinião Consultiva nº 18/2003 da Corte Interamericana de Direitos Humanos e Convenção Internacional para Prevenção e Combate à Tortura.

provavelmente motivada pelo risco da ausência de documentos de identificação civil ou regularidade migratória, gerando entraves no atendimento pelo SUS.

Com esse mesmo viés, houve suporte para o auferimento do auxílio emergencial¹³², destinado às pessoas incluídas no Programa Bolsa-Família ou no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, bem como trabalhadores na economia informal. Não havendo qualquer discriminação entre brasileiros e não brasileiros no texto da lei, foi divulgado um ofício circular, dirigido às agências da Caixa Econômica Federal, pelo Primeiro Ofício de Migrações e Refúgio da DPU de São Paulo, com ênfase na aceitação de documentos de identificação de imigrantes, como o CRNM, o DP-RNM e documentos brasileiros, ainda que com prazo de validade expirado, ou documentos emitidos em seus países de origem, como passaporte, cédula de identidade e cédula ou cartão consular.

A pandemia de COVID-19 provocou não apenas o estabelecimento de novos padrões sanitários internos em cada Estado ou em suas regiões, como também impactou de modo dramático a circulação internacional de pessoas. Desde a declaração da OMS em março de 2020¹³³, é possível dizer que todos os Estados estabeleceram algum grau de restrição movimentos migratórios, para evitar aglomerações e consequente circulação do vírus, e o caso brasileiro não foi diferente, tendo expedido a Portaria nº 120, a qual previu como sanção ao ingresso fora das condições previstas, “a deportação imediata do agente infrator e a inabilitação de pedido de refúgio”. O atendimento foi mantido nas Portarias nºs 47, 203 e 204, expedidas em seguida, levando à edição de uma recomendação conjunta da DPU e Caritas Arquidiocesana de São Paulo, com o objetivo de questionar a legalidade da previsão de “inabilitação do pedido de refúgio”. Não surtindo efeito, mais uma vez a Defensoria recorreu à via judicial, por meio de ação civil pública¹³⁴, onde requereu a suspensão dos efeitos dos dispositivos do art. 4º, parágrafo 5º¹³⁵, bem como do art. 5º,

¹³² Benefício assistencial criado pela Lei nº 13.982 de 2020, contemplou três parcelas de transferência de renda de R\$ 600,00 ou R\$ 1.200,00.

¹³³ In: <https://www.unasus.gov.br/noticia/organizacao-mundial-de-saude-declara-pandemia-de-coronavirus>

¹³⁴ JUSTIÇA FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. 3ª Vara Federal de Porto Alegre. Processo nº 5031124-06.2020.4.04.7100. Defensoria Pública da União x União Federal. 27 de maio de 2020.

¹³⁵ “As hipóteses de que tratam o inciso II e as alíneas ‘a’ e ‘c’ [hipóteses de permissão de ingresso do não nacional por motivo de residência definitiva, ou por ser portador de registro nacional migratório, bem como ser cônjuge, companheiro, filho, pai ou curador de brasileiro] do inciso VI do caput não se aplicam a estrangeiros provenientes da República Bolivariana da Venezuela.”

parágrafo 1º¹³⁶ e o art. 7º, incisos I a III¹³⁷ da nova Portaria nº 225/2020¹³⁸ que englobava o entendimento das anteriores, à revelia dos preceitos constitucionais, prevendo tratamento discriminatório a migrantes, sua criminalização, deportação imediata e inabilitação do refúgio, especialmente no caso venezuelano, pois que desde a prévia Resolução 2/18, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, os estados deveriam garantir o reconhecimento da condição de refugiados à essas pessoas, sob pena de responsabilização internacional. No entanto, posteriormente, a ação foi extinta sob a alegação de que não poderia ser admitida ação civil pública que tivesse por objetivo a declaração de ilegalidade e suspensão dos efeitos de uma norma, sem apontar ato lesivo concreto¹³⁹.

No mesmo ano em que se efetivaram as reformas à Constituição Nacional Argentina, o Deputado Jorge Pérez¹⁴⁰ apresentou o Projeto de Lei TP. 67-1994, para votar nas eleições para autoridades nacionais, imigrantes maiores de 18 anos, com dez anos consecutivos de residência no país. Para tal, deveriam ainda inscrever-se em cadastro os estrangeiros qualificados a exercer o seu direito de voto, de forma gratuita. Na fundamentação do projeto, a “abertura generosa a quem resida em seu solo de boa vontade” é indicada como parte da identidade da Nação Argentina e enfatiza a obrigação do governo do Estado de garantir o exercício dos direitos de todos os habitantes do território nacional, destacando-se que o referido exercício de direitos se articula com o “chamado bem comum”.

Rejeitado, este projeto foi reapresentado sem alterações em março de 1996 e novamente em 1998, desta vez com alguns acréscimos aos requisitos e à justificativa. Quanto aos requisitos, ficou estabelecido que os residentes estrangeiros que tenham mantido relação com cidadão argentino ou tenham filhos de nacionalidade argentina terão direito a votar nas eleições nacionais com residência ininterrupta de apenas três anos no país. Na justificativa, considerações sobre o direito de voto na esfera municipal são acrescentadas como precedente à proposta de lei.

¹³⁶ “O disposto no inciso II [permissão para tráfego de residentes fronteiriços em cidades gêmeas] do caput não se aplica à fronteira com a República Bolivariana da Venezuela.”

¹³⁷ “O descumprimento das medidas previstas nesta Portaria implicará para o agente infrator: I - responsabilização civil, administrativa e penal; II - repatriação ou deportação imediata; e III - inabilitação de pedido de refúgio.”

¹³⁸ In: <https://www.conjur.com.br/dl/integra-portaria-interministerial.pdf>

¹³⁹ In: <https://www.conjur.com.br/dl/sentenca-extintiva-vara-federal-porto.pdf>

¹⁴⁰ Partido Justicialista.

Reapresentado em 2000, cessaram-se as propostas até abril de 2009, quando foram apresentados três projetos de lei. Um deles foi o Projeto de Lei 19945, elaborado pelo Deputado Gerónimo Vargas Aignasse¹⁴¹, mantendo o requisito de dez anos, mas incrementando o específico para cônjuges ou pais de nacionais, de dois para cinco. Na fundamentação, é feita referência à importância da migração na formação da cultura nacional e ao contributo dos fluxos migratórios. Modificações anteriores do código eleitoral, especificamente à Lei Sáenz Peña e a lei do voto feminino, também são mencionadas como antecedentes da extensão do direito de voto a setores até então excluídos. Em 2011, quando já havia perdido o status de parlamentar, esse projeto foi apresentado novamente.

Nosso presente, como o de tantos outros países, foi forjado com a inestimável contribuição de correntes migratórias de diversas partes do mundo, e nossa cultura nacional está impregnada de elementos daqueles povos que vieram aqui construir um futuro e um destino comum. , embora não por isso devessem renunciar a seus costumes e cidadania. O direito de voto dos estrangeiros residentes é uma falha no ordenamento jurídico estabelecido pelo nosso código eleitoral. Na história da legislação nacional sobre sufrágio, encontramos modificações importantes que têm servido para tornar o direito de eleger autoridades mais justo e abrangente. Vemos assim o surgimento da lei Sáenz Peña em 1912, que nos dava o voto obrigatório, secreto e universal, e em 1947 a lei do voto feminino que permitia que as mulheres fossem equiparadas a esse direito. Hoje é necessário e justo compartilhar o direito de voto aos estrangeiros que, com mais de uma década de residência em nosso país, o sentem como seu, participam ativamente do trabalho e da produção, têm filhos argentinos e estão profundamente comprometidos com nosso futuro. (Cámara de Diputados de la Nación, 2011, Expediente 0560-D-2011) (tradução minha)

Em janeiro de 2004 começou mais uma etapa de abertura, representada pela Lei de Migração nº 25871, conhecida como Lei Giustiniani. Em seu artigo 4º, expressa que a mesma se estabelece em razão do direito à migração ser essencial e inalienável das pessoas, se comprometendo a República Argentina os princípios de igualdade e universalidade nesse sentido, em um modelo de política de migração do tipo integrador, devido ao reconhecimento da migração como um direito. Posteriormente ela foi regulamentada através do Regulamento-Decreto 616/2010.

O artigo 11, do referido Regulamento, explicita que o exercício do direito de voto condiciona a participação do estrangeiro nas decisões relativas à vida pública, na perspectiva do sufrágio ativo, simultaneamente à administração das comunidades onde residem, na dimensão do sufrágio passivo, com a condição de prevalecer o princípio da residência. Assim, este direito para residentes estrangeiros é permitido nos níveis

¹⁴¹ Partido *Frente Para La Victoria*.

municipal e provincial, mas não a nível nacional. Nesse sentido, ainda que a Lei de Migração e seus regulamentos façam esse reconhecimento expresso, simultaneamente prevê que a questão depende de acordos do Executivo nacional, na atuação do Ministério do Interior e com o Poder Judiciário, em acordo com os organismos que atuam em cada uma das jurisdições provinciais, municipais ou da Cidade Autônoma de Buenos Aires (CABA), que decidem, portanto, as medidas necessárias para informar aos estrangeiros as condições e requisitos para o exercício do direito de voto.

Explicar a razão de ser do exercício do direito de voto para estrangeiros residentes em território argentino demanda lidar com questões de política interna, consequência da territorialização estatal, a qual exige a articulação entre os três níveis de gestão, o nacional, o provincial e o municipal. Na Argentina, os processos eleitorais estão a cargo do Ministério do Interior, equivalente ao Poder Executivo Nacional, e do CNE, equivalente ao Poder Judiciário Nacional. Este trabalho ainda é articulado com a Direção Nacional Eleitoral (DINE), órgão técnico do Poder Executivo, especializado em matéria de administração eleitoral e que atua na esfera do Ministério do Interior, no âmbito da Secretaria de Assuntos Políticos e, no âmbito desta, na Subsecretaria de Assuntos Eleitorais. Suas funções incluem a programação e execução da política eleitoral nacional. O CNE, por sua vez, é o tribunal eleitoral que atua como instância máxima para a aplicação da legislação político-eleitoral em tudo o que se relaciona com a organização dos seus processos, em conjunto com o DINE, ao qual compete manter o Cadastro Nacional de Eleitores e o Cadastro de Eleitores Residentes no Exterior.

Os estrangeiros residentes na Argentina fazem, portanto, parte do corpo eleitoral. O princípio de autonomia das Províncias, conforme art. 122 da Constituição Nacional, permite-lhes estabelecer suas próprias instituições locais e define os poderes em matéria eleitoral para eleger seus governadores, legisladores e demais funcionários. Tal princípio foi alargado, com a reforma de 1994, às autarquias locais e à CABA. A partir dessas normas, verifica-se a validade do seu direito de voto eleições provinciais, municipais e da unidade autônoma.

Para fins eleitorais, a Argentina divide-se em 24 Distritos Eleitorais, correspondentes à Capital da República e às 23 províncias. Cada distrito é dividido em Seções Eleitorais, que agrupam os partidos ou departamentos das províncias. A Província de Buenos Aires, por exemplo, é dividida em oito seções. Cada seção eleitoral é composta por circuitos e cada uma delas, é composta por mesas de votação. Para efeitos do ato

eleitoral, as mesas de votação são instaladas de acordo com a proximidade das casas dos eleitores, conforme estabelece o artigo 39.º do Código Nacional Eleitoral.

O mapa eleitoral para estrangeiros residentes na Argentina é regido por um conjunto de critérios. O principal deles é que este direito está habilitado para eleição para cargos municipais e comunais, bem como, em alguns casos mais diminutos, para os provinciais. Outros critérios, no caso de voto ativo, são a idade, tempo de residência, inscrição nos cadernos eleitorais municipais e locais, além de outros mais específicos que variam de acordo com cada constituição provincial.

Dado que a Argentina é um Estado federado, de acordo com os artigos 5º e 21º da Constituição Nacional, as Províncias tem a faculdade de regular a forma de eleição autoridades, onde cada uma delas reconhece algum tipo de participação para os estrangeiros, tendo sido a de Buenos Aires a primeira a fazê-lo, em 1995, através da *Ley 11700*. De acordo com as regulamentações provinciais, é exigido que os estrangeiros que desejem exercer seu direito de voto se inscrevam no *padrón especial* o que, ainda que facultativo, uma vez feito importa na obrigação de votar, como em Buenos Aires, na Cidade Autônoma de Buenos Aires e em Mendoza.

Apenas quatro províncias: Buenos Aires, Córdoba, La Rioja e Tucumán, autorizam os estrangeiros a votar em cargos provinciais, para além do regime municipal. A Cidade Autônoma de Buenos Aires admite a plena participação de estrangeiros em funções eletivas e deliberativas.

Desde 2011 a possibilidade de estrangeiros votarem para eleger autoridades municipais foi alargada a todo o país, visto que nas duas últimas províncias que faltavam: La Rioja, em maio, e Formosa, em outubro. Ainda assim, restam províncias que limitam esse direito ao âmbito municipal tão somente. O caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires, bem como nas províncias de Córdoba, La Rioja e Tucumán, se diferencia pelo tipo de jurisdição segundo seus fundamentos constitucionais. Os estrangeiros podem votar para os cargos de *jefe* e *vice-jefe* do governo, equivalentes à governador e vice, legisladores, os deputados provinciais, e membros dos conselhos comunais. Nessas circunscrições eleitorais, com exceção de Córdoba e do conjunto de La Pampa, este direito se estende a outros tipos de atos eleitorais, como consultas populares, referendos e eleições constituintes. No que se refere ao direito ao voto passivo, ele é reconhecido em três distritos eleitorais: nos casos de Neuquén e Santa Fé, os estrangeiros, além de eleger,

podem ser eleitos, no primeiro caso como candidatos a vereadores e no segundo, além de vereadores, como prefeitos.

Os principais centros de atração de imigrantes são a Província de Buenos Aires e a Cidade Autônoma de Buenos Aires, já que, em 2010, abrigavam mais de 70% da população estrangeira na Argentina (INDEC, 2011). Os distritos de Esteban Echeverría, La Matanza e Lomas de Zamora na Província de Buenos Aires e as *comunas* 1, 7 e 8 na Cidade Autônoma de Buenos Aires são as áreas urbanas onde se registra a maior proporção de estrangeiros em relação à população total (INDEC, 2012).

Em relação à participação de estrangeiros nas eleições, os dados disponíveis para os dois maiores distritos eleitorais com presença de estrangeiros (Província de Buenos Aires e o Cidade Autônoma de Buenos Aires) mostram que existem baixas taxas de registro de estrangeiros em relação à população total de estrangeiros e que a participação efetiva varia de um ato eleitoral para outro, sendo maior na Província de Buenos Aires do que na CABA, mas dentro de valores muito baixos e que não mostram uma tendência clara de crescimento. As diferenças entre os dois distritos são notórias: na Província de Buenos Aires, 30% dos estrangeiros que lá residem estão registrados para exercer o direito de voto, e na Cidade de Buenos Aires são pouco mais de 3%, enquanto na província de Buenos Aires, um terço dos inscritos vai votar, na CABA essa proporção é de apenas um em cada dez. Em suma, os números reais de participação são muito baixos (INDEC, 2012).

A extensão desse direito aos estrangeiros se dá sobre o pressuposto de que contribuiria para a integração política desse segmento da população. Tanto o é, que a exposição de motivos da Lei Provincial Eleitoral nº 11.700, de 1995, que concedeu o direito de voto aos estrangeiros pela primeira vez na Argentina, estabeleceu que:

A modernização de nossa Carta Magna de Buenos Aires em relação à efetiva igualdade dos cidadãos perante a lei constitui, no que nos diz respeito, um reconhecimento aos homens e mulheres que, emigrando de seus países de origem, escolheram nossa província de Buenos Aires como um lugar para instalar sua casa, forma de projetar sua família e contribuir com seu trabalho para o bem comum. Não há dúvida de que o pronunciamento unânime da Convenção da Reforma da província de Buenos Aires (Artigo 59) constitui um ato de justiça total para os residentes de Buenos Aires com cidadania legal estrangeira (Diário Oficial, 1995).

Estando explícita a intenção dos legisladores, resta compreender como os próprios interessados percebem a extensão desses direitos. Nesse sentido, Moreira (2013,

p. 81) conduziu um questionário¹⁴² na Cidade Autônoma da Buenos Aires, com estrangeiros residentes na Argentina em condições de sufragar, realizando 26 entrevistas na semana anterior às eleições de 23 de outubro de 2011.

Embora 20 dos 26 entrevistados afirmasse saber da existência desse direito, apenas dois deles haviam votado, um em CABA e outro na Província de Buenos Aires, sete consideraram-na um direito, três uma obrigação, cinco uma possibilidade de estar mais perto da Argentina e cinco que não era importante. Quanto à frequência com que os estrangeiros se informam sobre eventos que ocorrem na Argentina, 77% dos entrevistados responderam que procuram se informar com frequência. O alto nível de informação, somado a poucos votos, indica baixo estímulo ao exercício desse direito. (Moreira, 2013, p. 82)

Considerando a integração como um processo onde pessoas de diferentes origens coexistem como parte de um todo, e o pertencimento como noção subjetiva de pertencer a uma identidade nacional, a maioria dos entrevistados (58%) considerou que se sente integrado à Argentina. Paradoxalmente à essa confortabilidade, metade dos entrevistados considerou que o seu país de nascença era o de origem, comparativamente à 42% que consideraram ser a Argentina e 8% não responderam à pergunta. Portanto, ainda que maioria dos entrevistados se sintam mais integrado à Argentina, entre eles há uma proporção de um para cinco que considera que seu país de origem continua a deter seu pertencimento. (Moreira, 2013, p. 83)

Relacionando os dados aos sentidos de integração e filiação com o sufrágio, houve uma correlação positiva, ao que 54% considerou que estão relacionados, para 12% apenas à integração e para 15% apenas à filiação. A relevância do princípio de residência em consonância com o merecimento do título de cidadão é fundamental, sendo uma condição inevitável para poder ingressar no Registro de Eleitores Estrangeiros, nas eleições municipais. As diferenças entre as províncias são significativas: São necessários

¹⁴² A idade dos entrevistados variou entre 21 e 88 anos, com média de 49 anos. Quanto ao sexo, 42% eram homens e 58% eram mulheres, que declararam ter no máximo 61 anos e no mínimo 1 ano de residência na Argentina, com média de 24 anos de residência. Em relação ao seu status migratório, 63% dos entrevistados responderam que possuíam residência permanente no país e 85% que possuíam Documento Nacional de Identidade.

dois anos em Buenos Aires¹⁴³, enquanto, em La Pampa¹⁴⁴, a exigência é de seis anos de residência.

Por último, os diferentes sistemas jurídicos de cada província estabelecem outros requisitos para além dos anos de residência na esfera municipal e comunal, como a maioria, seja contribuinte de impostos, saber ler e escrever corretamente na língua nacional, ser cônjuge ou filho argentino, exercer atividade lícita, ou não estar incluído nas deficiências previstas na lei e não ter sido condenado por crimes que atentam contra a soberania do país. Em alguns regulamentos, é expressamente indicada a existência de documento de identidade de estrangeiro expedido por autoridade competente, embora existam províncias que admitem documento expedido por seu governo de origem. O direito de sufrágio passivo dos estrangeiros, para os órgãos colegiados, limita-se quase que expressamente à esfera municipal, além da limitação numérica de estrangeiros no total de membros dos Conselhos Deliberativos dos municípios.

Contraditoriamente, os estrangeiros seguem não sendo admitidos nas eleições nacionais. Em relação a este aspecto, o debate é crescente e têm sido apresentados projetos para viabilizá-lo, mas a oposição a isso é forte, pela confusão persistente entre os conceitos de cidadania e nacionalidade, além do fato de que uma reforma constitucional também seria necessária. Além disso, nas províncias em que lhes é reconhecido o direito de voto, há registros e contabilizações que separam a qualidade de seus votos, dos votos efetuados por nacionais. A vereadora de Neuquén, Alejandra Barragán, criticou isso em 2010 dizendo que os estrangeiros que votam em mesas de cidadãos não-nativos acabam sendo reféns da manipulação de votos. “O que dizemos é que a situação deve ser inversa. Em outras palavras, quem não deseja fazer uso de seus direitos cívicos deve expressá-lo. Mas todos devem aparecer em um mesmo padrão sem distinção”. A Província de Buenos Aires é uma das poucas que se destaca nesse ponto, por possuir o mesmo padrão de documento para eleitores estrangeiros e nacionais.

Outro ponto deficitário parece ser a falta de informação específica sobre essa possibilidade de voto. Prova disso está no protesto da associação "Iniciativa Popular", uma ONG de bairro do Rio Grande, em *Tierra del Fuego*, que pediu maior clareza e divulgação sobre o voto estrangeiro. O coordenador desse grupo de vizinhos, disse que

¹⁴³ Constitución de la Provincia de Buenos Aires; Ley 11700; Ley Electoral de la Provincia de Buenos Aires 5109; Ley Orgánica de Municipalidades.

¹⁴⁴ Decreto 525/91; Ley 1197.

surgiram muitas dúvidas dos estrangeiros sobre as eleições. Alguns deles estavam relacionados à obrigação ou não de comparecer para votar. “Sabemos que não haverá sanção, porque o voto é voluntário [no caso da província], mas muita gente não sabe disso, entre outras coisas, que queremos que seja divulgado”. Em função disto, criaram um panfleto, distribuído publicamente, esclarecendo para as pessoas onde se cadastrar e sobre a necessidade de recadastramento para quem havia votado na eleição anterior, para continuar a possuir o direito de votar (Emmerich, 2011, p. 11).

Dentre os obstáculos que restam serem superados na Argentina, tem-se a distância entre o universo de eleitores, eleitores cadastrados e eleitores ativos, bem como a existência de dados meramente parciais sobre a votação estrangeira, deduzidos do escrutínio final de apenas algumas províncias, mas não em todas. Somados a estes, a falta de divulgação, incentivo e clareza quanto ao voto.

Interessante observar, com relação a este aspecto, o conteúdo do projeto apresentado em 2009, do Deputado Hugo Nelson Prieto, Expediente 2119-D-09, para a Alteração do artigo 1º da Código Eleitoral Nacional. Não havia neste projeto, referência à condição da Argentina como país produto da imigração ou vínculos entre migrações e identidade nacional, como era de costume ser sustentado até então. Tampouco se reclamava a contribuição da população migrante ou sua lealdade com a nação argentina. As principais referências são à Constituição Nacional e às leis que regulamentam o voto de estrangeiros nas províncias e municípios. O que distingue o fundamento deste projeto em relação ao resto das propostas é, para além da sua extensão, o questionamento explícito da ligação tradicionalmente estabelecida entre a nacionalidade e o direito de voto. Esse questionamento destaca a incoerência sintática em se equiparar cidadania e nacionalidade.¹⁴⁵

Da extensa argumentação utilizada, na terceira seção dedicada aos Direitos Humanos destaca-se:

O que o não reconhecimento de direitos políticos para estrangeiros mostra é uma estreita ligação - e às vezes confusão - entre as noções de 'nacionalidade' e 'cidadania'. A Constituição Nacional, em sua redação original, não falava de nacionalidade, mas de cidadania. Assim, poderíamos encontrar a palavra cidadania nos artigos 8, 20, 21, 48,

¹⁴⁵ “A lo largo de los fundamentos del proyecto, diremos que tanto desde la teoría de la democracia como desde la teoría de la representación son numerosos los argumentos para reconocer el derecho a voto de los extranjeros, mientras que no existen argumentos para excluirllos. El estrecho vínculo que se reconoce entre nacionalidad y derecho a voto resulta violatorio de los derechos de los extranjeros ya que no hay ningún obstáculo constitucional para reconocer el derecho de voto a los extranjeros.”

55, 67 inc. 11, 76, 108. Em todos esses casos, cidadania equivalia a nacionalidade. No mesmo sentido, [...] a Lei 346, também o faz. É tão claro que o conceito de cidadania era, na concepção da época, absolutamente equivalente à nacionalidade, aquele art. 67 subseção 12 em sua versão original [...] falava de "cidadania natural" e foi substituída em 1994 por "nacionalidade natural" para expressar o mesmo conceito. Esta sobreposição - e por vezes confusão - entre as noções de cidadania e nacionalidade encontra-se na obra de González Calderón, tanto na sua obra doutrinal como na célebre dissidência no caso Max Villalonga Nazar, em que afirma que “Cidadania é nacionalidade, fixada pelo simples fato de nascer no território da Nação ou em suas extensões legais ou adquirida por naturalização; a primeira é a cidadania natural, a segunda é a cidadania legal. (Camara de los Diputados, 2009, Expediente 2119-D-09) (tradução minha)

Em consentimento a esse entendimento, pronunciou-se a Suprema Corte da Argentina.

[...] (t. 147, p. 252) - não é possível ignorar isso na linguagem comum e, em geral, a sinonímia de ambos os termos nacionalidade-cidadania constitui um fato inegável; e examinou em sua conformação substancial, em diversas cláusulas da NC e da lei de 1869, observa-se que o sentido comum que iguala as duas referidas expressões em significados e equivalências as transcendeu. (Suprema Corte de Justicia, 2009, Expediente 4462/08 CNE) (tradução minha)

Esse vínculo entre reconhecimento de direitos e nacionalidade, portanto, esconde uma falha interna no discurso dos direitos humanos, pois é a partir dele que manifestam-se diversas formas de exclusão social, algo suscitado já desde Hannah Arendt, conforme exposto no capítulo anterior, e retomado por Giorgio Agamben, denunciando a crise do discurso de direitos humanos, pois não só é evidente a ligação entre direito-cidadania-natalidade, mas também daqueles que tem os direitos violados com mais frequência, não recebendo proteção do sistema precisamente porque não têm de fato esse direito. Esta incongruência, que se constitui logo na base do discurso, que superficialmente se afirmam como “do Homem e do Cidadão”, tende a obscurecer outras possibilidades de participação cidadã.

No sistema do Estado-nação, os ditos direitos sagrados e inalienáveis do homem mostram-se desprovidos de tutela no mesmo instante em que não seja possível configurá-los como direitos dos cidadãos de um Estado. Isto está implícito, se refletimos bem, na ambiguidade do próprio título da declaração de 1789: *Déclaration des droits de l'homme e du citoyen*, onde não está claro se os dois termos denominam duas realidades autônomas ou formam em vez disso um sistema unitário, no qual o primeiro já está desde o início contido e oculto no segundo; e, nesse caso, que tipo de relação existe entre eles. (Agamben, 1995, p. 133)

Um deles, segundo Agamben, consiste em pensar as instituições não a partir dos direitos do cidadão, mas a partir do refúgio do indivíduo. Nesse sentido, o reconhecimento dos direitos eleitorais dos estrangeiros está mais próximo de uma lógica que protege o refúgio dos indivíduos do que de um privilégio inerente a um título de cidadão.

O refugiado deve ser considerado por aquilo que é, ou seja, nada menos que um conceito-limite, que põe em crise radical as categorias fundamentais do Estado-nação, do nexó nascimento-nação àquele homem-cidadão, e permite assim desobstruir o campo para uma renovação categorial atualmente inadiável, em vista de uma política em que a vida nua não seja mais separada e excepcionada no ordenamento estatal, nem mesmo através da figura dos direitos humanos. (Agamben, 1995, p. 140 – 141)

Outro projeto apresentado em 2012, para modificação da Lei 19945, o Código Eleitoral Nacional, incorporava os cidadãos a partir dos dezesseis anos e estrangeiros com residência permanente como eleitores nacionais. Seus autores foram os senadores Aníbal F. Fernández e Elena M. Corregido, representantes das Províncias de Buenos Aires e Chaco, respectivamente. Nele, estabelecia-se que “os estrangeiros admitidos no país como residentes permanentes gozarão de plenos direitos políticos a partir de vinte e quatro (24) meses após a obtenção dessa condição”, retomando alguns pontos suscitados em 2009 e 2011, em relação à confusão entre cidadania e nacionalidade, e a visão crítica de Agamben e Arendt sobre o discurso dos direitos humanos, que são, na verdade, direitos reservados aos nacionais.

Do ponto de vista da progressividade no reconhecimento dos direitos humanos, vale perguntar ao menos se o gozo efetivo de prerrogativas que impliquem uma cidadania econômica e social, que via de regra se garante a todos os habitantes de ambas os países aqui considerados, não deve dar reconhecimento aos direitos políticos de quem tem vontade de se estabelecer, sem obrigá-los a abandonar sua filiação nacional.

Se o reconhecimento de direitos políticos a nível local ou provincial para estrangeiros residentes já se faz presente em 22 constituições provinciais, surge o seguinte paradoxo: como um indivíduo é capaz de ser, simultaneamente, cidadão da cidade onde mora, da província em que reside, mas não do país? Os direitos políticos estão relacionados ao pertencimento a uma comunidade e esse pertencimento pode ser originário ou adquirido, mas a nacionalização, que é um direito, não parece ser condição razoável para o exercício de outros direitos, como a participação ativa no governo da comunidade onde se reside.

O fato de os projetos anteriormente citados nunca terem chegado às instâncias de debate parlamentar explicita as dificuldades em repensar e questionar o vínculo paradoxal entre nacionalidade e cidadania. O jornal *La Nación* manifestou, no mesmo ano do último projeto mencionado, as indignações de alguns juízes, funcionários eleitorais, deputados e constitucionalistas a respeito, alegando “falta de transparência”,

“risco de manipulação” e “incoerência” conforme o novo padrão proposto incorporaria quase três milhões de pessoas. (La Nación, 2012)

Uma das críticas feitas por funcionário do sistema eleitoral era justamente comparando a organização brasileira, que possui justiça eleitoral para conduzir o procedimento de emissão dos documentos que autorizam o voto, enquanto a Argentina deixa isso a cargo do Ministério do Interior. Outro funcionário apontou a dificuldade em se fazer o controle dos documentos a serem entregues pelos estrangeiros a esse ministério, para comprovar, a cada vez que for necessário, que mantém a residência necessária para cumprir o requisito. A preocupação da justiça eleitoral está ainda nas limitações administrativas para determinar por conta própria o número de estrangeiros que existem no país em condições de votar e dos que poderiam se incorporar apenas para fins eleitorais, a exemplo das eleições anteriores, quando houve denúncias em Formosa, onde havia se permitido o voto de paraguaios que somente cruzavam a fronteira para este fim (La Nación, 2012).

Ao comparar as propostas de emenda constitucional brasileiras e projetos de lei argentinos, que visaram modificar as disposições eleitorais nos respectivos países, percebe-se que no Brasil, os parlamentares permaneceram vinculados à perspectiva mais tradicional da definição de cidadania, pois ainda que almejassem dar à população estrangeira residente a possibilidade de escolher seus governantes pelo voto, ainda mantém este conceito vinculado à naturalidade do indivíduo. A título de exemplo, nos fundamentos da PEC 25/2012 entendem que há um limite de comprometimento que o estrangeiro poderia oferecer à comunidade em que vive, unicamente pelo fato de não ter declarado oficialmente que se identifica como pertencente àquela nacionalidade. Na mesma linha de pensamento se situa o fundamento do Projeto de Lei argentino de 1998, quando diferenciou o tempo mínimo necessário para que residentes estrangeiros adquirissem o direito de votar, entre aqueles que tivessem relacionamento civil com cidadão argentino ou tivesse filhos argentinos, aos quais era requerido menos tempo, do que aqueles que não atendessem a esses critérios.

Ademais, outra característica marcante nas propostas brasileiras diz respeito a figura do imigrante que consideram digno de participar do processo eleitoral, muito mais no sentido de considera-lo um privilégio do que um direito, pois que tanto a PEC 119/2011, quanto as PEC 347/2013 e 386/2017, fazem referência, em seus fundamentos, ao merecimento do voto pelos imigrantes por estarem atrelados ao seu trabalho e sua

grande propensão a serem profissionais de alta qualificação, o que alimenta mitos de figuras idealizadas a respeito de um nicho social que, na realidade, é mais plural. Já com relação aos Projetos de Lei argentinos apresentados nesse subcapítulo percebe-se uma contraposição no sentido de preverem a necessidade de o Estado atender ao “bem comum”, conforme o projeto de 1994, bem como ter como precedente a concessão de voto a outros setores historicamente excluídos desse aspecto da cidadania, como no caso do Projeto de Lei 19945/ 2009. Desse modo, apresentam uma perspectiva do voto mais aproximada da generalidade própria de um direito, que de a especificidade de um privilégio.

A decisão do Estado brasileiro em adequar as disposições legais aos novos fluxos de migração internacionais, através da Lei de Migração aprovada em 2017, além de corresponder de maneira mais eficiente ao regime democrático de sua própria Constituição, demonstra comprometimento com valores de política internacional suscitados desde a Assembleia Geral das Nações Unidas, de 1948, através de disposições baseadas nos princípios da universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos. Comprometida no mesmo sentido está a Lei Giustiniani, de migração para a argentina, que também considera este fenômeno parte de um direito essencial às pessoas, procurando ofertar uma política integradora desse setor em sua sociedade. Ainda visando a integração social do imigrante, em aspectos cidadãos especificamente eleitorais, tem-se a Lei 11700/1995 de CABA, que se distingue das supracitadas quanto ao nível de integração, dando a possibilidade de sufrágio passivo ao estrangeiro residente através da inscrição no padrão especial, passando a ser o seu comprometimento eleitoral, a partir disso, obrigatório.

Desde a nova Lei de Migração brasileira, o ordenamento e a gestão política incorporaram novos valores cosmopolitas, notáveis a partir do mapeamento empírico executado em no mesmo ano, pela OIM, o PNUD e o Ministério da Justiça brasileiro, no mesmo ano, sobre as expectativas para a nova lei, considerando o trabalho um fator social dignificante. Nessa mesma linha, já em 2020, tem-se as medidas antecipatórias designadas pela DPU de São Paulo, para contemplar os direitos dos imigrantes ao acesso a saúde e auxílio financeiro, no contexto da pandemia. Repercussão positiva também é notada nas políticas argentinas desde a abertura de sua lei migratória, ao que desde 2011, todas as eleições municipais argentinas contemplam o voto do estrangeiro residente, bem

como Buenos Aires, Córdoba, La Rioja e Tucumán, lhes autorizam a votar também para cargos provinciais.

Outras medidas interessantes, que contemplam o intuito da participação política propriamente dito, foram as participações extraordinárias de imigrantes residentes nos Conselhos Participativos Municipais da Cidade de São Paulo/SP, entre 2014 e 2016, conforme apresentado brevemente na introdução. Tratam-se de organismos autônomos da sociedade civil, reconhecidos pelo Poder Público Municipal como espaço consultivo e de representação da sociedade, criados pela Lei nº 15.764/2013, regulamentados pelo Decreto nº 59.023/2019¹⁴⁶. Logo após, em julho de 2016, foi instituída a Política Municipal para a População Imigrante, que dentre outros, instituiu o Conselho Municipal de Imigrantes, cuja segunda gestão foi eleita em 2021, em um processo em que apenas imigrantes votaram em conselheiros e conselheiras imigrantes, grupos, associações e organizações da sociedade civil, reforçando sua intenção de participação política.

Já no caso argentino, tem-se a título de exemplo a participação eleitoral para a representação indireta de governantes do ente federativo propriamente dito, como no caso da Cidade Autônoma de Buenos Aires, que possui Código Eleitoral próprio desde 2018, preconizando em seu artigo 10, da Lei nº 6031, que os estrangeiros serão eleitores para todos os cargos representativos do município automaticamente, a partir dos dezesseis anos de idade, desde que sejam residentes permanentes, possuam Documento Nacional

¹⁴⁶ “São atribuições do Conselho Participação Municipal:

I - colaborar com a Coordenação de Articulação Política e Social no nível com sua função de articulação com os diferentes segmentos da sociedade civil organizada;

II - desenvolver ação integrada e complementar às áreas temáticas de conselhos, fóruns e outras formas de organização e representação da sociedade civil e de controle social do poder público, sem interferência ou sobreposição às funções destes mecanismos;

III - zelar para que os direitos da população e os interesses públicos sejam atendidos nos serviços, programas e projetos públicos da região e comunicar oficialmente aos órgãos competentes em caso de deficiências neste atendimento;

IV - monitorar no âmbito de seu território a execução orçamentária, a evolução dos Indicadores de Desempenho dos Serviços Públicos, a execução do Plano de Metas e outras ferramentas de controle social com base territorial;

V - colaborar no planejamento, mobilização, execução, sistematização e acompanhamento de Audiências Públicas e outras iniciativas de participação popular do Executivo;

VI - manter comunicação com os conselhos gestores de equipamentos públicos municipais do território do distrito e subprefeitura visando a articular ações e contribuir com as coordenações.” In: CIDADE DE SÃO PAULO. Subprefeitura Guaianases. O que é o Conselho Participativo Municipal?. 30 de novembro de 2021. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/guaianases/participacao_social/index.php?p=74046

de Identidade Estrangeira, tenham domicílio em Buenos Aires e não sejam legalmente inabilitados.

Apesar de serem marcos legais de grande importância para a consolidação dos direitos humanos e eleitorais nos respectivos territórios soberanos, ambos apresentam entraves. A título de exemplo, diversos vetos não permitiram a consolidação plena dos direitos a serem protegidos pela Lei de Migração brasileira, reduzindo sua capacidade adaptativa, o que foi reforçado pelo fato de que a Portaria 120/2020 previu a possibilidade arbitrária de inabilitação de pedido de refúgio, contrariando a Resolução 2/18 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Nesse mesmo sentido, se impõe o requisito de acordos de cada uma das províncias argentinas com o Executivo Nacional, para que prevaleça o direito de sufrágio passivo atrelado à residência e também para que se estabeleçam as condições e requisitos para tal, deixando a cargo das províncias informar aos estrangeiros a respeito desses direitos, o que nem sempre é feito de maneira uniforme, criando um distanciamento entre o número de eleitores, de cadastrados e ativos, atrelada à falta de divulgação, incentivo e clareza.

Interessante notar que, no caso argentino, ainda que a exposição de motivos da Lei Provincial Eleitoral nº 11.700/1995 preconize que a extensão do sufrágio aos estrangeiros contribuiria para a integração política desse segmento da população, a sua participação efetiva na Província de Buenos Aires e em CABA revelam baixo índice de participação, ao que o estudo empírico conduzido por Moreira demonstrou que a maioria dos imigrantes se sente mais integrado à Argentina do que ao seu próprio país de origem e, ainda assim, um a cada cinco entrevistados considerou que seu país de origem ainda continua a deter seu pertencimento, o que denota que persiste uma nebulosidade inapropriada dos conceitos de cidadania e nacionalidade, tanto na legislação, quanto no imaginário popular, que podem ser problemáticas, a depender do contexto.

No entanto, as esperanças se renovam a partir do rompimento com as narrativas anteriores, as quais organizavam os projetos de lei com base em referências à história migratória do país, a importância das migrações e da população migrante na configuração da identidade nacional, entre outros. A passagem, a partir da fundamentação do projeto de lei apresentado em 2009, se organizando em torno de conceitos e debates de caráter filosófico-político relacionados aos fundamentos e conteúdo da cidadania, com pretensões universais e que não buscam sua legitimação no apelo da história colonizadora argentina, tornam o entendimento a respeito da participação dos imigrantes nas eleições

nacionais como um direito, ao invés de um prêmio reservado a quem demonstrou a sua utilidade e bom trabalho ou vinculado a descendências, o que tende a jogá-lo de volta no paradoxo da herança genética e naturalidade. Dentre as causas possíveis para essa mudança na linha de argumentação, está a participação política da população estrangeira e a nova estrutura de oportunidades discursivas possibilitada pela Lei de Migração sancionada em 2003.

Outra importante alteração filosófica na Argentina das últimas décadas, é a proliferação dos chamados “dispositivos participativos”, instâncias de autoridade local para a participação dos cidadãos sobre problemas cotidianos de cada região, baseados na atividade voluntária, para a discussão e elaboração de projetos, uma iniciativa que surgiu no Brasil, em Porto Alegre, logo se expandindo para fora. Trata-se do “Pressuposto Participativo”, implementado na Cidade de Buenos Aires desde 2002, alcançando diversas municipalidades, se expandindo para as demais províncias. Ao permitir que os moradores tomem decisões quanto a gestão dos orçamentos públicos locais, através de assembleias abertas e periódicas, o significado de participação política adquire aqui uma conotação ímpar por propiciar essa inclusão social de forma ativa por parte de seus destinatários, que passam a operar diretamente os próprios direitos, sem necessitar de um constante intercessor. A partir disso, são capazes de repolitizar a sociedade, comprometendo os cidadãos nos assuntos de seus interesses diretos, diferente da visão puramente procedimental.

É preciso reconhecer o risco de que, uma vez que as práticas participativas contemporâneas são associadas à gestão imediata, a atividade do cidadão parece reduzir-se à procura de soluções para problemas cotidianos de um grupo menor do que todo o Estado, retornando à noção arcaica de “vizinhança”, que tende a ser mais individualizante e receosa ao “diferente”. Tal associação seria incompatível com a proposta participativa de desvincular a cidadania da prática político-partidária. O esforço desta perspectiva não está em contrapor o sentido político de cidadania, mas de complementá-lo, através de práticas que vislumbram além da perspectiva passiva-representativa.

Ao analisar a trajetória independentista da Argentina e do Brasil, percebe-se, portanto, que as noções inovadoras de democracia representativa e cidadania restaram comprometidas em relação a seus significados teóricos, devido a sua instauração e perpetuação nos Estados-nação modernos terem ocorrido através da interpenetração dos conceitos “nacionalidade”, “soberania” e “cidadania”, algo que ocorreu, até certo ponto,

de forma articulada pelos gestores estatais, com o fim de incutir nos, até então súditos, de um indivíduo soberano, o senso de nacionais de um Estado soberano, dando a impressão de uma comunidade pré-existente à própria estrutura estatal, tão natural quanto o processo biológico que dá a vida ao sujeito que com essa identidade se identifica. Com isso, buscavam perpetuar o modelo de civilidade que julgaram mais eficiente à época, por ter sido esse o modelo adotado pelos povos europeus que nesses territórios se instalaram, reivindicando o território e subjugando a população nativa.

Com este intuito, o Brasil permaneceu sob um regime monárquico, o qual permitia participação cívica eleitoral em alguns níveis, enquanto a Argentina restava fragmentada em províncias soberanas controladas por caudilhos que almejavam construir um Estado federado. A opção por cada um desses sistemas teve como benefício, para o Brasil, uma coesão territorial mais eficiente, e para a Argentina, uma concepção popular mais reforçada de espírito independentista nacional. Por outro lado, essas escolhas levaram o Império Brasileiro a ter de investir mais na concepção nacional de seus súditos, enquanto a Argentina experienciou longos períodos de discórdia interprovincial em torno da questão federalista.

Para ambos os países, no entanto, sempre foi fundamental cunhar e manter a lógica de pertencimento, de forma a contrapor as *civitas* europeias modernas ao comportamento revoltoso, próprio da revolta social originária das divisões mais precarizadas das estratificações sociais do período, justamente por essa condição que lhes era imposta, mas que interpretada como intrínseca à sua etnia, ao revés. Sob esse viés, optaram por estimular a imigração de indivíduos provenientes das sociedades tidas por superiores, na esperança de incorporar seus valores e sua aparência física de forma mimética. Simultaneamente, estabeleceram critérios de participação cidadã censitários e generificados, para garantir a influência política somente daqueles que considerassem aptos a compreender sua dimensão.

Além da discriminação social com base na posição econômica, afunilavam ainda mais o acesso ao direito de sufrágio, que nesse contexto melhor se traduzia em um privilégio, o tornado exclusivo dos nacionais, além de conceder a esses últimos uma série de outros privilégios cívicos, desde a cobrança de tributos, até a representação judicial numa política que visava estimulá-los a naturalizarem-se. A forma como essa exclusão social de diversos nichos minoritários em representação operava nos ordenamentos aqui considerados, era mais explícita no Brasil devido à estratificação social própria dos

regimes monárquicos, do que na Argentina a qual, por ter optado pelo republicanismo, necessitava transitar, ao menos formalmente, da noção distinta da “vizinhança” para a cidadã democrática. Este último parâmetro difícil de ser quebrado, devido a noção do “cível”, desde o século passado na Europa, estar ligado ao pertencimento originário à comunidade, reduzindo a cidadania, por assimilação cultural das ex-metrópoles, à origem natural.

Ainda que, conforme essas sociedades se desenvolvessem, a situação cívica dos estrangeiros transitasse entre estágios de maior e menor amplitude de exercício participativo, o exercício de direitos políticos permaneceu, por um longo período, como um marco intransponível, por representar, pela interpenetração conceitual, uma ameaça à soberania nacional. Ao longo dessas oscilações, a qualidade dos fatores que levavam as nações a almejar a imigração transmutou do salvacionismo cultural e mimetismo fisionômico da pele clara, para concepções eugênicas que visavam a miscigenação racial nos territórios, para equacionar aptidões físicas e intelecto superior, os quais se pensava derivarem de propensões genéticas.

Ambos os países procuraram assim fomentar o processo de vinda dos imigrantes, tanto em prol da questão trabalhista agrária, quanto civilizatória de colonização, sendo que em questão de programas políticos nesse sentido, o Brasil teve mais êxito que a Argentina. No entanto, este segundo teve mais sucesso em relação a imigração espontânea, pois que não impunha restrições atreladas a nacionalidade, desde que relativas a origens europeias, enquanto no Brasil havia esse discernimento, além de embates com as representações estrangeiras devido a maus tratos aos imigrantes trabalhadores em lavouras. Apesar dessa diferença nos critérios de estímulo, ambos rejeitaram etnias asiáticas e africanas, por não estarem associadas ao imaginário progressista.

Conforme estabeleceu-se esse contato entre os povos “originalmente” colonizadores e os novos imigrantes, entre choques culturais e assimilações, foi sendo construída a percepção fática do estrangeiro, uma figura que mesclava as expectativas daqueles que fomentavam a imigração, mas que também agregava valores muitas vezes incompatíveis com as estratificações sociais que a elite sul-americana desejava manter, com ideais socialistas e anarquistas, os quais instigavam movimentos de repreensão através da exacerbação do sentimento nacionalista.

O início dos regimes autoritários em ambos os Estados foi marcado pela permanência superficial do sistema eleitoral em alguns âmbitos, porém sem força democrática efetiva, tão somente para atrelar a legitimidade popular aos planos desenvolvimentistas das respectivas cúpulas governamentais o que, no entanto, não refletiu em melhores qualidades de vida para a população, apenas uma valorização do mercado interno, fomento da produção legislativa de dispositivos que previssem direitos sociais, com enrijecimento das discrepâncias econômicas de classe, acompanhada de privação de vários direitos individuais. Restando evidenciado, dessa forma, que a participação eleitoral concreta, material, nos sistemas de Estado-nação modernos e contemporâneos, ainda que não sejam capazes de subsumir o significado de cidadania, são de essencial importância para a consolidação do *locus* de dignidade dos indivíduos em dado território, com a perpetuação dos demais direitos atrelados a essa noção.

Durante esse período, os projetos políticos higienistas de ambos foram influenciados pelo incipiente campo das ciências eugênicas, fomentadas também no continente europeu. Contudo, suas formas de manifestação foram bastante peculiares, focando no aspecto negativo desta filosofia, preocupavam-se mais em extirpar as qualidades que consideravam geneticamente inferiores, ao invés de focar na busca de uma raça que fosse pura, mesmo que alguns pensadores fomentassem a ideia da existência de um “caboclo genuíno” no Brasil. O combate a esse inimigo também era útil aos governos na medida em que legitimava a atuação combativa do estado totalitário e opressor.

Com o reestabelecimento dos sistemas democráticos, as manifestações partidárias e a opinião política puderam tornar a serem fomentadas de maneira concreta e incisiva para aqueles indivíduos que, previamente à instauração das ditaduras, já haviam adquirido o status de cidadão. O contraste se deu, contudo, em relação ao tratamento dos estrangeiros residentes, na medida em que o Brasil permaneceu atrelado à lógica da doutrina de segurança nacional, a qual não discernia, a princípio, entre inimigos estrangeiros e nacionais, mas que na prática, tendia a ser mais opressivo a esse primeiro segmento, pois que não possuíam tantos direitos e eram frequentemente associados ao terrorismo e a ideias marxistas, as quais eram estigmatizadas à época. Ao revés, a Argentina iniciava as pautas políticas de inclusão dos estrangeiros residentes no plano eleitoral.

Mesmo diante a diferença de tratativas à figura do imigrante, propostas de alteração legislativa foram suscitadas em ambos os territórios, na tentativa de expandir o

direito eleitoral a esse setor. Ambos iniciaram com projetos que abordavam a importância da figura do imigrante para esses ordenamentos sobre a perspectiva arcaica do portador da civilidade e do estreitamento existente entre os laços genéticos com os respectivos habitantes nacionais. Preponderava, então, a noção de cidadania como privilégio, sobre a noção de direito.

Com o tempo, estabeleceu-se uma contraposição entre os fundamentos dos projetos dos parlamentares argentinos e brasileiros, ao que os primeiros passaram a explorar a contraposição existente entre a necessidade do Estado prover as condições de dignidade inerentes à cidadania, além do histórico de expansão do direito eleitoral a outras classes minoritárias, e a manutenção da exclusão dos estrangeiros residentes do sistema eleitoral, dessa forma tornando mais convincente o argumento em prol de sua participação. Conforme leis de viés mais cosmopolita foram sendo introduzidas nos ordenamentos e reformas constitucionais foram efetuadas, os direitos correspondentes ao exercício da cidadania foram se ampliando para o segmento dos imigrantes, notadamente o eleitoral, no entanto, só foi alcançado no caso argentino, ainda assim, somente nos âmbitos municipais e estaduais, restando impossibilitado ao federal.

Outros fatores legislativos adversos, a serem considerados, dizem respeito ao estabelecimento de novas restrições quanto a entrada de imigrantes nos respectivos territórios, no atual contexto da pandemia, sobretudo nos casos de refúgio, contribuindo ainda para a intensificação das manifestações xenofóbicas na parcela nacional da população. Além desses, especificamente a Argentina apresenta o problema da amplitude legislativa já conquistada nesse aspecto, não corresponder à realidade participativa, ao que tudo indica, por falta de informação da população a respeito dessas previsões legais.

A participação cidadã dos imigrantes ainda é possibilitada em ambos os países por outros artifícios estatais que fogem à lógica da representação através do voto, como os “dispositivos participativos”, de participação voluntária local dos habitantes sobre problemas cotidianos, com o intuito de reforçar os vínculos de participação política da sociedade pela abordagem de seus interesses diretos. Algo que na lógica desses sistemas de repúblicas democráticas tem efeito positivo, mas que não podem ser, em democracias representativas, considerados equivalentes, senão um paralelo complementar à participação cidadã através da consolidação dos direitos políticos.

4. Limites integradores da soberania nacionalista

De acordo com o censo brasileiro do IBGE, de 2010, os estrangeiros residentes, em idade considerada apta ao voto, caso fossem nacionais, somavam 59.248 pessoas, de um total de 190.755.799 habitantes, correspondendo a 0,031% da população. Por sua vez, os estrangeiros naturalizados no país correspondiam a 0,084% desse total de habitantes (161.250 pessoas), sendo que na cidade de São Paulo, os estrangeiros não naturalizados correspondiam a 119.727 de 11.253.503 habitantes, 1,06% da população, aproximadamente. Tais informações demonstram que o contingente de estrangeiros, ainda que considerados cidadãos em termos eleitorais os já naturalizados e os que não optaram por isso, dificilmente conseguiriam sozinhos mudar o resultado de uma eleição para chefe do executivo, ou determinar a nomeação de um parlamentar, seja a nível nacional ou municipal.

Igualmente se trata de um fenômeno que não ocorreria com facilidade na Argentina, considerando que a nível nacional correspondiam a 4,43% da população no mesmo ano, bem como na Cidade Autônoma de Buenos Aires, onde os estrangeiros corresponderam a 0,47% do total de votantes nas eleições do ano seguinte. Tanto na Argentina, quanto no Brasil, foram necessárias diferenças maiores de percentuais para decidir tais eleições, o que permite uma falsa impressão inicial de que se trata de uma causa menor, na busca por aperfeiçoar a participação popular nos sistemas de democracia representativa.

No entanto, é importante ter em conta que, ao buscar a expansão do viés democrático pela participação cidadã e incorporá-la às leis de um país, isso não equivale a considerar os estrangeiros residentes um nicho em apartado com poder de influência social que, necessariamente, se manifestaria aparte do restante da população, articulando um grupo para votar em um candidato ou partido específico. Trata-se essa de uma ilusão eivada de preconceitos, que corresponderia a mesma dimensão que concede privilégios de equiparação aos portugueses no Brasil ou o exercício eleitoral incompleto na Argentina. Trata-se, ao revés, de verdadeiramente aceitar seu papel como cidadãos naquele território, entendendo a expressão percentual de suas escolhas como componentes das demais efetuadas por cidadãos nacionais. Tal entendimento coaduna com o expresso no projeto de Lei 2119-D-09, na Argentina, bem como à PEC n° 25/2012, no Brasil, os quais buscaram abordar a perspectiva “pós-nacional” de cidadania, ao

ênfatizar a premissa constitucional de igualdade perante a lei, além da mudança sintática entre os termos constitucionais, de "cidadania natural" para "nacionalidade natural", na Argentina, com a reforma de 1994.

Uma vez que se consiga desvincular a cidadania do espectro da nacionalidade, entendendo-os como institutos distintos, que oferecem dimensões participativas e de pertencimento também diferentes a seus titulares, restaria determinar qual o critério a ser utilizado para verificar a ligação de um indivíduo com o governo e as leis que o regem enquanto cidadão. Para essa questão, Harald Bauder oferece uma interessante possibilidade, em se considerar o *jus domicile* em alternativa à cidadania, resolvendo, através disso, alguns problemas relacionados ao *jus soli* e *jus sanguinis*.

Deve-se ter em conta que o autor destaca o status de cidadania como um problema, na medida em que aqueles residentes que não a possuem são excluídos da pertença à comunidade, negando-lhes direito a igual tratamento, considerando a cidadania um mecanismo social de distinção e reprodução. Isso é comprovado, em sua obra, pelo fato de que alguns países concedem a cidadania de forma estratégica, a quem consideram ter melhores capacidades para o trabalho, manipulando fatores que qualificam sua população, conseqüentemente, a qualidade de vida em seu território, reproduzindo sistemas de dominação e subordinação (Bauder, 2012, p. 187).

No entanto, como já demonstrado, os fatores excludentes relacionados à participação cívica dos indivíduos em sua qualidade de cidadãos, se deve ao fato de esta estar atrelada de tal forma à nacionalidade que chegam a se confundir. Uma vez estabelecida essa distinção, é possível que associação do direito de voto ao *jus domicile*, no lugar da nacionalidade, além dos outros critérios já requeridos para que os nacionais a exerçam esse direito, seja a chave para um estabelecimento de critério de concessão mais condizente com sua premissa, na medida em que garantiria cidadania às pessoas baseada na comunidade em que efetivamente vivem.

A teoria do autor ainda é acompanhada da premissa de se estabelecer uma política de “abertura de fronteiras”, pois considerando que as pessoas somente seriam elegíveis depois de entrarem e se estabelecerem em um território, isso tenderia a reproduzir o *jus sanguis* conforme pessoas nascem naquele território e então decidem quem pode entrar, qualificando-se, a partir disso, como membro (Bauder, 2012, p. 190).

Para garantir, conforme o autor, que essa ressignificação seja útil às demandas de direitos humanos, duas condições devem ser atendidas.

[...] primeiro, os migrantes que são de fato os membros de uma comunidade devem possuir o direito de permanecer. [...] Somente quando esses membros não forem mais ameaçados de expulsão de sua comunidade e, em vez disso, receberem cidadania de domicílio, eles podem experimentar a igualdade e a justiça social. A segunda condição é que a mobilidade seja um direito. O direito de entrar em um território do estado ressoa com o argumento da fronteira aberta. (Bauder, 2012, p. 191)

Esta atribuição se torna particularmente interessante considerando que ela atende às definições territoriais dos Estados, não abolindo as fronteiras, nem mudando a lógica da territorialidade. Ao revés, se refere ao mundo de fronteiras permeáveis que geograficamente definiriam entidades políticas e exercícios de cidadania (Bauder, 2012, p. 193).

Na tentativa de conceber essas possibilidades em uma perspectiva mais prática, é possível valer-se da análise de organismos de iniciativa supranacional que explorem o viés participativo político de seus cidadãos, como a União Europeia (UE), bem como aqueles que intentaram implementá-la nos Estados sul-americanos sob o foco deste trabalho, nesse caso, a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Enquanto econômica e política de 27 Estados-soberanos-independentes, a UE oferece o pano de fundo de uma cidadania transnacional, mas que não chega a ser pós-nacional, dadas as variáveis de influência sob seus aspectos políticos, tais limites podem ajudar a compreender quais são os desafios a serem enfrentados pelo organismo que a espelha. Tratam-se, atualmente, dos parâmetros mais aproximados de uma lógica comunitária internacional, que opera através da escolha democrática, capaz de conceber uma realidade na qual as Nações tem de cooperar, de modo que se faz útil conhecer sua face política, em seus pontos mais cosmopolitas, bem como os mais restritivos.

4.1. Modelos de integração transnacional alcançados e desafios remanescentes

Para começar a compreender a atuação desses organismos, é importante antes conhecer o significado do que intentam e sobre que perspectiva atuam. Nesse sentido, tanto a UE quanto a Unasul buscaram integrações regionais. O conceito de integração, para Luigi (2017, p. 20), apresenta um abismo interpretativo nas concepções de “região” e “regionalismo” resultando em pouco consenso científico.

No campo das relações internacionais a região é definida “como um conjunto de Estados vizinhos ligados por acordos regionais”, isso é problemático pois, além de ignorar o papel de outras influências humanas na sociedade que não o Estado, confunde a região com o que é fruto do processo de regionalização. Regionalizar deixa de ser a tarefa de identificar os elementos de senso comum, já estabelecidas previamente à análise de um certo território, e passa a ser o ato de dividir o espaço segundo diferentes critérios que são estabelecidos previamente, praticamente incutidos onde se intenta localiza-los (Luigi, 2017, p.28).

Posto que previamente impera esse sistema, onde cada Estado tem sua marca de nacionalidade construída através da institucionalização de uma história cultural-econômica previamente estabelecida, o agrupamento vale-se justamente da busca das características nestas histórias que sejam coincidentes em mais de um Estado-Nação para estabelece-los como condicionantes de pertencimento, intensificando seu papel. Nesse sentido, a transcendência da criação de um agrupamento através de um organismo transnacional não é algo que supere a lógica da soberania nacionalista, porquanto tende a reforça-la.

Assumir a visão do senso comum sobre os regionalismos e como se manifestam pode tornar natural e consequencial um dado que, na verdade, foi premeditado para compor os fundamentos políticos de controle e gestão de um território.

[...] muitas das críticas às ideias de integração regional e regionalização derivam do fato da associação com consequências negativas da globalização, como, por exemplo, a questão de a globalização promover a concentração de grande parte dos fluxos em torno das cidades globais, que se conectam mais de forma reticular, sem irradiar esse processo para o seu entorno geográfico [...] ao tratar de integração regional se estaria, na verdade, abordando determinados “pontos”, as cidades globais, e suas interconexões. A região, nesse caso, seria um conjunto com vazios interiores, gerando um descontinuo que pouco acrescentaria a essa reflexão. (Luigi, 2017, p. 37)

A regionalização deve, então, ser entendida como fruto de um processo de coesão entre aspectos materialistas-políticos, “de cima para baixo”, bem como seu oposto, um espectro de relações que envolvem a autocompreensão de uma identidade, por seus vínculos culturais, políticos e econômicos, “de baixo para cima”.

O processo de integração da União da América do Sul (Unasul), organismo internacional criado também pelos dois países ora analisados, ainda que atualmente já não o componham, tinha a proposta de se valer de mecanismos político-regulamentadores e canais de participação popular, inspirando-se no caráter democrático da União Europeia

(UE). A partir disso, no entanto, também se verifica que ambos possuem problemas semelhantes, conforme ocorre em ambos os ditos “vazios interiores”, a partir do desnível de forças, que o Brasil e a Argentina representavam, frente aos demais sul-americanos, assim como Itália, França e Alemanha, representam frente os demais europeus. Ainda assim, os dois organismos possuem particularidades próprias de seus contextos ímpares de surgimento, os quais também é importante considerar.

Padula e Barbosa (2007, p. 120), consideram a integração dos Estados europeus em prol da União o estágio de maior afirmação do papel da instituição “Estado Nacional” até então vislumbrado no contexto moderno e contemporâneo sem, no entanto, desconsiderar que tal se desenvolveu em virtude do contexto de fragilidade econômica desses países no pós-guerra. Aqui, o nacionalismo como sentimento apreendido pelo Estado e usado em prol da legitimidade do poder constituído, atingirá um novo patamar com a noção de ser “europeu”, um supranacionalismo englobante.

Os Tratados Europeus, enquanto causa da criação do referido órgão, declaram que a União se baseia na democracia representativa (art. 10 ponto 1, do Tratado Constitutivo da União Europeia), valendo-se de eleições diretas para o Parlamento Europeu (art. 10 ponto 2, do Tratado da União Europeia). Ainda que a atividade eleitoral se dê, de fato, a cada cinco anos, os partidos políticos envolvidos não apresentam muita coesão interna, havendo, na verdade, alianças pontuais entre os ideologicamente mais afinados, que debatem e votam as leis juntos, no Parlamento.

Certa crítica originária permeia a União Europeia, por considerarem-na um amontoado dos tratados que a originaram, sem cuidado com os conectivos entre estes, o que lhe tiraria o elemento essencial da representatividade popular no texto maior. Tal crítica também pode ser aplicada à Unasul, na medida em que essa possui pretensões de constituir políticas de gestão social nos países que a compõe, sem que as respectivas populações tivessem a oportunidade de legitimar quem dentre seus governantes, seriam responsáveis por ratificar seu texto constituinte.

Outra questão frequentemente criticada é o fato de que a soberania da UE ser diluída, estando, em última instância, ainda com os Estados membros¹⁴⁷. Igualmente

¹⁴⁷ Especificamente o Parlamento Europeu partilha a autoridade legislativa da União com o Conselho Europeu. Os 766 membros desse parlamento são eleitos a cada cinco anos por sufrágio universal, representando os cidadãos europeus no processo legislativo, em contraste com o Conselho, que representa os Estados-membros. Apesar de formar um dos dois polos legislativos da União, tem menos poderes que o

trata-se de crítica possível de ser redirecionada à Unasul. No entanto, a mesma não constituiu, até o presente momento, um sistema administrativo estatal que visasse a intervenção normativa nos Estados-membros como na UE, de modo que suas deliberações ocorrem sempre no campo da produção de diretrizes, ainda que a arbitrariedade com a qual seus membros decidem incorporá-las ou não e qual interpretação dar-lhes seja também frustrante a seus propósitos.

A preponderância da noção nacionalista de Estado, portanto, não foi mitigada na Europa pelo surgimento da UE. Por todo o exposto no Capítulo 1, percebe-se que o mito do Estado composto por uma nacionalidade homogênea ainda é tão enraizado, quanto é frágil seu embasamento fático, de modo que o fenômeno de globalização iniciado na Era Moderna e intensificado contemporaneamente, geram um impasse com a lógica estatal-nacionalista e os interesses ligados à identidade nacional, em confronto com a pretensão pós nacionalidade da União Europeia, o que não estimula o desenvolvimento de novas perspectivas como a da Unasul.

Atualmente, em contextos de pós-brexit, três potências fazem parte da frente de “escudo econômico” da União Europeia: a Alemanha, a França e a Itália. Apenas sua coalizão é capaz de rivalizar o poder de influência dos Estados Unidos, de forma a evidenciar os anteriormente mencionados “vazios interiores” da integração.

Ao tempo de formação da União Europeia experimentou-se, então, no campo econômico, a construção de um grande mercado interno, aparentemente “sem fronteiras”, mas condicionado aos Estados-membros. Há, também, uma transferência de soberania dos Estados-membros para autoridades comunitárias, de forma inovadora, porém em um processo negociado e seguindo o objetivo de integração econômica do Estado em cunhar um sentimento de ser “europeu”.

4.2. A percepção popular sobre integração

Tomando por base a perspectiva habermaziana (1979) criticada por Avritzer, que considera crucial o aspecto cultural das formas de dominação em uma sociedade, Deflem e Pampel (1996, p.121) analisaram a legitimidade popular da União Europeia enquanto sociedade capitalista avançada, ao que notaram que alguns cidadãos dos Estados europeus

Conselho em algumas áreas, além de não terem iniciativa legislativa, algo que fragiliza ainda mais a representação popular no organismo formado por Estados pretensamente democráticos.

percebiam a pretensão pós nacional da instituição como fator desvinculante dos indivíduos de suas próprias nações e, logo, uma ameaça à soberania¹⁴⁸.

Dado que a identidade nacional ainda é um fator de forte influência nessa instituição, os cidadãos europeus tendem a favorecer, ou desfavorecer os regimes políticos, independentes de sua dimensão transnacional, com base no que consideram útil unicamente para suas respectivas nações-membros.

Nesse sentido, tem sido sugerido que a construção da Comunidade Européia envolveu uma rendição limitada da soberania nacional precisamente para resgatar o Estado-nação (Kahler 1987; Milward 1993). Essa persistência do estado-nação coincide com a persistência da identidade nacional. A identidade nacional é concebida aqui não como uma entidade fixa objetiva, mas como a representação subjetiva da lealdade para com o país (Macdonald 1993). Inferir uma resistência da identidade nacional com base na continuidade da força do Estado-nação é teoricamente fundamentado na tese de que a cidadania política até hoje foi concedida apenas pelos Estados-nação. (Daflem, Pampel, 1993, p. 121) (tradução minha)¹⁴⁹

Evidente então, o primeiro contraponto à premissa inovadora dessa instituição, pois que, mesmo quando se contrapondo a premissas internacionais de soberania, estes têm de ser emolduradas no padrão “Estado-nação” para se tornarem efetivas. Isso mantém a Constituição da União Europeia frágil, não somente por causa dos cidadãos que não apoiam a unificação, mas por aqueles que a apoiam por preocupações meramente nacionalistas.

Se o ultranacionalismo já dificulta o sentido mais profundo de “união” que se pretende na Europa, a dificuldade é ainda maior na América do Sul dado que atualmente compõe-se de países com política majoritariamente neoliberal, a nova “onda azul” na América latina, a qual encara a integração como inimiga do bem-estar social, acusando a

¹⁴⁸ Como Jürgen Habermas (1975,1979) argumenta, a sobrevivência dos sistemas políticos democráticos das sociedades capitalistas avançadas repousa na legitimação popular na esfera cultural, independentemente de seu nível de desempenho no domínio da produção econômica. Além disso, as democracias capitalistas vivenciam o problema de legitimação agudamente: seu alto desempenho econômico produz grandes expectativas que os sistemas políticos não podem garantir manter durante as crises fiscais. Processos semelhantes de legitimação pareceriam igualmente importantes para a capacidade de sobrevivência de uma entidade supranacional como a Comunidade Europeia. (Deflem e Pampel, 1996, p. 120) (tradução minha)

¹⁴⁹ No original: In this vein, it has been suggested that the construction of the European Community involved a limited surrender of national sovereignty precisely in order to rescue the nation-state (Kahler 1987; Milward 1993). This persistence of the nation-state coincides with a persistence of national identity. National identity is conceived here not as an objective fixed entity but as the subjective representation of allegiance toward one's country (Macdonald 1993). Inferring an endurance of national identity on the basis of continuing nation state strength is theoretically grounded in the thesis that political citizenship has to this day been granted only by nation-states.

Unasul de extremismo ideológico, passando a formar um organismo alternativo, mais limitado ainda em sua atuação frente a soberania nacional, o Prosul.

Podem-se identificar similaridades ao contexto europeu, na medida em que grupos historicamente desfavorecidos ganham influência no consenso político, determinam o vetor das políticas dos Estados e possam identificar no processo de integração um instrumento para resolução de suas demandas. O Estado, desacreditado pelos desastres da globalização e da vulnerabilidade macroeconômica e social, deve enfrentar estas demandas mudando sua postura e identificando no processo de integração um caminho para a afirmação do Estado nacional, para a superação do atraso, industrialização e mudanças sociais. No entanto, é preciso ressaltar com reserva o posicionamento de elites comprometidas com interesses internacionais, que visam ganhos de curto prazo e não são comprometidas com um padrão sustentável a longo prazo para a acumulação de capital na região. (Padula, Barbosa, 2007, p. 140)

Um tópico frequente a permear essa questão é a frustração com relação à experiência dos processos de integração latino-americano, fragmentada em inúmeras tentativas de fraca articulação, das quais a Unasul já não escapa. Espelhados na UE, queriam um sistema no qual a soberania econômica seria posteriormente transferida para uma autoridade supranacional.

Justamente nesse ponto Lima retoma a problemática de Luigi ao fator regionalização se atrelar à integração, na medida em que, enquanto praticada de forma interna a um Estado-soberano, a coordenação dos mecanismos de poder para produzir regionalização é facilitada, tornando esse exercício mais difícil, no entanto, à medida em que se requer que extrapole para o âmbito supranacional¹⁵⁰.

Enquanto principal iniciativa de regionalização dos países latino-americanos, a Unasul, em 2008, incorporava todos os doze países e surgiu como uma forma de ir além do aspecto puramente comercial, permitindo modalidades de cooperação nos campos de infraestrutura e produção, de saúde pública e segurança de fronteiras. Seus objetivos declarados eram o desenvolvimento econômico, a redução das assimetrias e a erradicação da pobreza, além de reforçar a região como zona de paz. Os documentos que embasaram

¹⁵⁰ “Tentando fornecer alguns subsídios para essa discussão, proponho que se distinga entre os processos de integração e os de regionalização. Do ponto de vista conceitual, integração implica redução ou eliminação de restrições à livre troca de bens, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, delegação de soberania a uma autoridade supranacional. Em suma, integração pressupõe a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. O regionalismo, por outro lado, implica processos de cooperação em áreas diversas, militar, política, econômica, energia, técnica, e reflete prioridades de política externa, sendo relevante a dimensão geoestratégica. O regionalismo, ao contrário dos processos de integração, tem objetivos bem menos ambiciosos e, por ser uma dinâmica majoritariamente intergovernamental, envolve graus muito variados de coordenação de políticas governamentais e quase nenhuma delegação de soberania, a não ser no que diz respeito à coordenação específica das questões em negociação.” (Lima, 2013, p. 178)

a sua formação, como os da cúpula presidencial de Cochabamba, em 2006, já apontavam para a necessidade de um novo modelo de integração, reconhecendo as diferenças política e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região¹⁵¹.

O desenho institucional da Unasul permite que se criem conselhos plurinacionais que têm por finalidade auxiliar e propor políticas públicas para o bloco a partir de suas respectivas áreas. Além de promover a cooperação através de políticas públicas regionais, os conselhos induzem à criação de diretrizes domésticas nos países participantes, considerando suas realidades econômicas diversas. Dessa forma, as perspectivas de regionalização, como vazios integradores, teriam a chance de serem superadas.

No entanto, atualmente, o organismo encontra-se em franca derrocada com a mudança de polos de poder político de dois de seus países mais influentes, o Brasil¹⁵² e a Argentina¹⁵³. Sua retirada da Unasul se deu em virtude de que a gestão política atual desses países a considera um projeto de doutrinação dos partidos de esquerda.

Logo em seguida estes, juntamente com Chile, Colômbia, Equador, Guiana e Paraguai, se organizaram em um novo bloco denominado Prosul. Também estiveram presentes em sua ratificação, representantes diplomáticos da Bolívia, do Uruguai e do Suriname. Dos latino-americanos, somente a Venezuela não foi convidada sob o pretexto de não ser considerada uma democracia para os signatários.

¹⁵¹ “[...] em um mundo pluralista e diversificado, a América Latina e o Caribe têm muito a oferecer se tirarem proveito da riqueza de sua diversidade de etnias, línguas, tradições e culturas. Para tanto, nossa educação deve não só reconhecer e respeitar essa diversidade mas também valorizá-la, transformando-a em um recurso de aprendizado. Os sistemas educacionais devem abrir oportunidades de aprendizado a cada criança, jovem e adulto, cultivando uma diversidade de capacitações, vocações e estilos, e dando ênfase especial às necessidades especiais de aprendizado. Os governos e as sociedades têm a responsabilidade de respeitar integralmente esse direito, promovendo todos os esforços ao seu alcance para garantir que as diferenças individuais, socioeconômicas, étnicas, lingüísticas e de gênero não se transformem em desigualdade de oportunidade ou qualquer outra forma de discriminação;” (Unasul, Declaração de Cochabamba, 2006, ponto 5)

¹⁵² “O Brasil formalizou a sua saída da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) para integrar o Fórum para o Progresso da América do Sul (Prosul). A decisão foi comunicada oficialmente ontem (15) pelo Ministério das Relações Exteriores ao governo do Equador, país depositário do tratado da Unasul. Pelas regras internacionais, entretanto, o Brasil ainda precisa se manter por seis meses no organismo.” In: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul>

¹⁵³ “Essa decisão foi tomada no marco da crise que atinge esse organismo, manifestado na acefalia da Secretaria Geral por mais de dois anos, bem como por uma agenda com alto conteúdo ideológico e muito distante de seus objetivos iniciais e a desordem administrativa que prevaleceu na organização nos últimos tempos”. In: <https://exame.com/mundo/argentina-anuncia-saida-da-unasul/>

A esse respeito, o Vice-chanceler Uruguai declarou à imprensa que o país não assinou a declaração fundadora do organismo porque não creem que problemas nos processos de integração sejam resolvidos com a criação de novos órgãos¹⁵⁴. Enquanto o Chanceler Boliviano declarou, na mesma circunstância, que o país se recusava a participar ativamente de um organismo que se pretenda integrador e, simultaneamente, exclua países¹⁵⁵.

A Declaração de Santiago, fundadora do Prosul, traz como propósitos explícitos a cooperação e a coordenação, além do “diálogo”. Com relação a esse último, é importante ressaltar que possui um viés mais flexível que as diretrizes da Unasul, organizado de acordo com a vontade dos participantes. Se a integração já era enfraquecida perante as limitações da soberania nacional na Unasul, essa característica no novo órgão tende a ser acentuada.

4.3. A realidade sul-americana e o referencial de integração europeia

Caso seja possível retornar o intento em se diminuir as assimetrias sociais dentro de cada território soberano e, simultaneamente, buscar políticas de ajuda mútua entre os Estados de maior expressão econômica e os de menor, como se pretendeu com a Unasul, possa-se vislumbrar um cenário propício a se reproduzir uma ordem pós nacional expressiva para a realidade sul-americana.

A Unasul tem um perfil diferente das outras iniciativas e se aproxima mais de um instrumento de governança regional do que dos padrões clássicos de integração. A organização percorreu o caminho inverso ao de blocos que somente adquiriram uma dimensão política após consolidarem a comercial. Trata-se de um espaço multilateral de coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais. Nesse sentido, representa a vertente política do novo regionalismo, que absorve demandas econômicas, mas que ultrapassa essa esfera. Por não ser um regime comercial, a Unasul não compete nem pretende substituir nenhum dos regimes existentes, mas permite que os diferentes países possam cooperar em diversos campos: energético, militar, social, logístico e de infraestrutura. Dessa forma, a Unasul atua como mecanismo de construção de consensos, acomodando distintas visões sobre integração. (Nery, 2017, p. 67) [fazer aquelas citações dentro do parágrafo] [...] A fim de acomodar a pluralidade ideológica do subcontinente, o discurso da Unasul não recorre ao enfoque anti-hegemônico da Alba, nem à complacência da Aliança do Pacífico, mas enfatiza a autonomia política regional e a necessidade de projetar geopoliticamente a América do Sul. Nesse sentido, o convívio entre diferentes visões

¹⁵⁴ In: <https://br.sputniknews.com/americas/2019032113538711-uruguai-prosul-unasul-nao-participara-ideologia/>

¹⁵⁵ In: <https://mundo.sputniknews.com/20190326/bolivia-no-participa-en-prosur-1086301636.html>

da integração, que, em muitos casos, se sobrepõem, ressalta a importância de se pensar na possibilidade de múltiplos níveis de regionalismo. (Nery, 2017, p. 67)

Por estes propósitos, a Unasul representa uma tentativa inédita de articulação política entre todos os países da América do Sul. A ênfase na dimensão política, através da integração regional, está relacionada com a necessidade de afirmação da autonomia em relação à hegemonia norte-americana. Quando se pensa em momentos pretéritos, os países da região já haviam feito outros esforços semelhantes, mas nunca antes tinham assinalado um instrumento jurídico de caráter tão amplo.

Artigo 2º A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (UNASUL, Tratado Constitutivo, 2008)

A esperança que se fez nascer, a partir daí, para muitos estudiosos como Paulo Bonavides (2011, p.15 – 41), foi a de uma configuração “federal” para essa União, conforme defendeu o estabelecimento de uma “plataforma de unidade cultural” que serviria de base para institucionalizar a união na forma federal e também supranacional. Ainda que este último ponto nunca tenha se concretizado até então.

Um dos pontos mais polêmicos nas discussões prévias ao seu estabelecimento foi justamente a possibilidade entre se estabelecer como organização de natureza supranacional ou intergovernamental. Houve mesmo uma proposta minoritária, fomentada entre a Comissão de Altos Funcionários, que pretendia dar um caráter especificamente supranacional à Unasul, alegando que sem isso todos os objetivos se tornariam apenas intenções sem força vinculante.

Porém, a Unasul seguiu então o padrão da intergovernabilidade, sem inovar no aspecto supranacional. O artigo 12 do TC, evidencia essa característica, na medida em que dispõe que “os atos normativos emanados dos órgãos da UNASUL serão obrigatórios para os Estados-membros uma vez que tenham sido incorporados no ordenamento jurídico de cada um deles, de acordo com seus respectivos procedimentos internos”. Quer dizer que a força de uma norma da Unasul só passa a ser diretamente exercida sobre os estados-membros se passar pelo processo de incorporação ao seu direito interno.

Houve também discussão entre partidários da supranacionalidade e da intergovernabilidade quanto aos poderes do Secretário-Geral. Alguns defendiam uma Secretaria Geral forte, como incipiência do caráter supranacional, a desenvolver-se futuramente, de forma a alcançar um sistema semelhante ao Parlamento Europeu. Contudo, prevaleceu a ideia de uma Secretaria Geral aos moldes do Mercosul, atuando apenas com expresse mandato dos estados (art. 10 do TC). Logo, ela não possui autonomia de iniciativa deliberante, tampouco normativa.

Há ainda esperança democrática em se atribuir um viés supranacional para a Unasul, mediante a existência da previsão normativa de se constituir, no futuro, um Parlamento para a Unasul. Ele não consta como órgão entre os enumerados no artigo 4º, mas o artigo 17º determina que seja aprovado um Protocolo Adicional criando esse Parlamento e suas atribuições. O Artigo Transitório, por sua vez, determina a Criação de uma Comissão Especial coordenada pelo CDD e composta por representantes dos parlamentos nacionais dos países-membros, além dos parlamentos regionais e sub-regionais já existentes, para elaborar o projeto de Protocolo Adicional. Em 2010 houve uma primeira tentativa, no entanto, foi decidido que o texto final deveria ser discutido em cada um dos parlamentos, a fim de obter uma posição consensual. Por conta disso, ainda não existe um projeto de Protocolo Adicional, embora os debates estejam em curso.

De fato, metas iguais para Estados desiguais não fariam uma frente forte perante o desafio de convergir uma região com tantas disparidades e apenas acentuariam os vazios integradores que tanto já se critica quanto a UE. A contrapartida é que se, por um lado, isso permitiu que se chegasse ao acordo que fundou a organização, por outro, enfraquece a Unasul na consecução de seus ambiciosos objetivos.

Porém, o viés democrático não se esgota nessas previsões. O TC ainda prevê a ampla participação da sociedade civil na Unasul, como forma de dar vazão ao objetivo de constituição de uma identidade sul-americana, uma perspectiva de integração dos povos e não apenas dos mercados, conforme expresse no Preâmbulo e no artigo 2º, nos objetivos gerais, bem como no 3º, nos objetivos específicos, e no 18º do TC, que exprimem uma orientação para a democratização das instâncias que decidem os rumos da integração. Porém, também aqui não existe o espaço institucional específico que dê vazão a essa orientação.

Isso não quer dizer que não se despenderam esforços nesse sentido. Em novembro de 2012, a Decisão 7/2012 (UNASUL, 2012) criou um Fórum de Participação Cidadã, com reuniões anuais e capacidade para apresentar propostas ao Conselho de Chefes e Chefas de Estado e Governo. A Decisão ainda determina que a Secretaria Geral deve atuar no sentido de levar cada Conselho setorial a estabelecer canais eletrônicos de comunicação e divulgação de informações e promover eventos para fomentar a participação dos diversos atores da sociedade civil.

Por óbvio que reconhecer os desafios sociais a serem enfrentados para se alcançar uma perspectiva mais alinhada ao pós-constitucionalismo nacional, seja em termos de União Europeia, seja em termos de Unasul, significa reverenciar o grau de grande dificuldade que se põe, pois que isso implica em problematizar o enraizado sistema normativo ocidental como um todo, na tentativa ímpar de acomodar interesses diversos das sociedades à nível supranacional, cada qual em seu estágio de integração, com contextos regionais e Estatais muito diversos, reconceituando princípios e processos até então só apreensíveis em níveis de constitucionalismo-nacional.

Nesse sentido, tem-se a frase mais célebre, e a mais citada, quanto aos problemas de integração da União Europeia, de Martin Shapiro:

[...] uma exposição cuidadosa e sistemática das disposições judiciais da 'constituição' da [CEE] [...] representa uma fase de estudos constitucionais que o direito constitucional americano deve ter aprovado há cerca de setenta anos [...] É um direito constitucional sem política. [O trabalho] apresenta a Comunidade como uma ideia jurídica; a constituição escrita como texto sagrado; o comentário profissional como verdade jurídica; a jurisprudência como a solução inevitável das implicações corretas do texto constitucional; e o tribunal constitucional como a voz desencarnada da razão correta e da teleologia constitucional [...] Tal abordagem provou ser fundamentalmente árida no estudo das constituições individuais. (Shapiro, 1980, p. 538) (tradução minha)¹⁵⁶

Sob essa ótica de estudo das leis e do exercício do poder público, percebe-se as falhas latentes na aproximação parlamentar europeia à democracia, o que também ocorreu nos tratados constitutivos da Unasul e em sua Constituição final. Na tentativa de oferecer ancoragem às novas atividades supra estatais, perderam o elemento de opinião e

¹⁵⁶ No original: [...] a careful and systematic exposition of the judicial provisions of the 'constitution' of the [EEC] [...] represents a stage of constitutional scholarship which American constitutional law must have passed about seventy years ago [...] It is constitutional law without politics. [The work] presents the Community as a juristic idea; the written constitution as a sacred text; the professional commentary as a legal truth; the case law as the inevitable working out of the correct implications of the constitutional text; and the constitutional court as the disembodied voice of right reason and constitutional teleology [...] Such an approach has proved fundamentally arid in the study of individual constitutions.

responsividade popular, tão fundamental em regimes de buscam gerir justamente o fator humano sob a forma de democracias.

Considerando ainda que a Unasul não se vale de um sistema capaz de interferir na legislação de cada Estado soberano que a compõe, na medida em que não reflete essa mesma legitimidade através de membros eleitos pelos povos de cada país em um órgão deliberativo de gestão, seu constitucionalismo se traduz mais na vontade dos governantes, que dos governados, de modo que, sem a anuência destes, as diretrizes do organismo não podem transmutar-se em normas.

Ainda que a UE tenha mais força de atuação nesse sentido, subsiste uma relação ambígua entre a noção de União Europeia, a de Estado e de Nação. Essa primeira segundo Shaw (1993, p. 584), não é, e provavelmente nunca será, um Estado, ao menos no sentido convencional, tampouco as incipientes uniões sul-americanas. Tendo em conta, então, que a conceituação de constitucionalismo nas comunidades europeias já vem atrelada ao prisma da soberania nacional, muito do debate sobre governança resta comprometido, no sentido de que o foco da Europa continua sendo muito mais o debate em torno das suas relações interinstitucionais, do que pela consideração construtiva de uma ligação entre as governanças atuais e formas de democracia pós-nacional. Trata-se de um cenário desestimulante também para que outras formas de integração como a Unasul galguem patamares de cosmopolitismo mais amplos.

Um grande desafio, tanto para a UE quanto para a Unasul, é o de incorporar a essência do pós-nacionalismo, e combiná-la com o processo criativo de novas práticas políticas baseadas na existência de uma instituição na esfera supragovernamental dos países membros. Logo, uma especial atenção deve ser designada para o papel próprio das constituições e o constitucionalismo dos organismos supranacionais, dado que o já conhecido esforço do constitucionalismo, em prol de forjar uma interação frutífera entre reforço de identidades e preservação da diversidade, requer uma estratégia ímpar em níveis que superam o Estado-nação.

4.4. Integração transnacional e soberania nacionalista

Falar em cidadania pós-nacional significa, portanto, estabelecer um desafio direto ao nacionalismo clássico. Contudo, não se trata de negar esse segundo conceito, senão a tentativa de repensar seus valores essenciais enquanto um significado particular

de comunidade, com práticas e instituições que não estão necessariamente ligadas à uma forma institucional soberana dos Estados-nação modernos.

Tomando em conta os aspectos sociais negativos do capitalismo neoliberal para a América do Sul, é interessante analisar o empenho, verificado a partir de 2008, dos países que a compõem em produzir formas de gestão estatal alternativas à hegemônica. Portanto, busca-se atualmente, para a realidade da América do Sul, perceber as ferramentas utilizadas na integração europeia, sem perder de vista que não necessariamente estas serão adequadas à interpretação do processo nesta região. Ou seja, conhecer as próprias especificidades é o primeiro passo no sentido de uma teorização não abstrata, mas contextualizada da integração.

Comparativamente à União transnacional europeia, o seu fator de integração foi concebido através da normalização da distribuição desigual do capitalismo mundial¹⁵⁷. Justamente essa lógica determinista qualificou a América do Sul como um território produtor de matérias primas, condenada à periferia do capitalismo. Evidente, pois, que o aspecto progressista que os governos sul-americanos buscavam com a criação da Unasul era o de sair desse lugar periférico.

[...] o tema da integração da América Latina remonta a um passado distante com destaque no repertório das grandes utopias libertárias que denunciam o aniquilamento da identidade coletiva e a subsunção de seus povos primitivos à dominação exercida pelo poder colonial, desde Bolívar e principalmente com Mariátegui (1928, 2005) nos anos 20. Até hoje a integração é categoria presente no imaginário de superação da colonialidade preservada ao longo dos séculos, sob a perspectiva eurocêntrica da modernidade que se instalou no continente [...] (Sarti, 2010, p. 4)

A integração que se buscava logo no início do período pós-guerra no continente era estritamente comercial e, para isso, o modelo recomendava a intervenção direta dos Estados na promoção de uma estratégia econômica desenvolvimentista baseada no fortalecimento do mercado interno e na industrialização, para substituir a lógica de importação dos manufaturados. Entretanto, o incipiente modelo foi frustrado pela crise do capitalismo dos anos setenta e pelos novos regimes autoritários ascendentes ao poder

¹⁵⁷ Não por acaso Marx tece dura crítica a esse modelo, ovacionado por List, ao que o compara a um “filistino germânico” que “floresce o chicote de tarifas protecionistas para instilar em sua nação o espírito da ‘educação industrial’ e ensiná-la a exercer seus poderes musculares” (In: Marx Engels Collected Works. Lawrence & Wishart).

progressivamente, por duas décadas, desde os anos sessenta¹⁵⁸, conforme visto na Terceira Parte desse trabalho.

Até o findar do século XX, a parte sul do continente americano foi considerada um “sócio menor” da hegemonia continental dos Estados Unidos, de modo que as políticas de integração até então se resumiam em períodos de maior ou menor aderência às diretrizes estritamente comerciais e estratégicas de defesa.

Já para o novo milênio que se desenrola, a natureza política da proposta de integração sul-americana procurou expressar uma nova tentativa de se reafirmar, de superar o tradicional estatuto de periferia do capitalismo e, simultaneamente, conceber as metas de um desenvolvimento transnacional, ou mesmo pós-nacional, com vistas a mitigar as graves desigualdades sociais no interior de cada país¹⁵⁹.

Contudo, restam ainda muitos obstáculos no âmbito da institucionalidade. Dentre as falhas até então apuráveis na sua integração tem-se a insuficiência das iniciativas institucionais de dinâmica vis a vis e amplitude das redes e organizações ativas na região. Some-se isso à persistência dos projetos políticos regionais dos governos progressistas, cuja natureza intergovernamental, ainda que propicie uma dinâmica ágil entre os Estados, tem por contrapartida:

[...] certa fragilidade que advém de sua dependência conjuntural, mais especificamente dos resultados eleitorais, o que explica porque a integração se tornou tema divisor das campanhas presidenciais no Brasil atual. Ao contrário do que ocorre com a institucionalidade supranacional da União Europeia, o modelo inter-governamental tenderia a dificultar uma plena institucionalização que confira à integração o estatuto de

¹⁵⁸ Vale observar que, no Brasil, o desenvolvimentismo ressurgirá muito afastado da noção de integração, sob a ótica nacionalista militar da modernização do Estado e comando do general presidente Geisel, em 1974, que promove os investimentos multinacionais em mega projetos de infraestrutura. E quando o tema da integração retorna na década de 90, sob governos sul-americanos seguidores das reformas neoliberais e das políticas preconizadas pela potência hegemônica, a proposta é a de um novo regionalismo aberto aos mercados, que implicava a realização de acordos de livre-comércio bilaterais (principalmente com os Estados Unidos) como forma de inserção subordinada dos países periféricos ao sistema internacional. É nesse contexto que se situará também a consolidação de um Mercado Comum, o Mercosul, com a função de garantir as bases de um mercado comercialmente integrado entre seus Estados Parte - principalmente entre Argentina e Brasil. Convém sublinhar o caráter seletivo que privilegiou as tentativas de fortalecer o intercâmbio comercial nas relações entre Argentina e Brasil na década de noventa, enquanto suas políticas externas acentuavam o grau de alinhamento aos Estados Unidos (Ferrer, 2006; Santoro, 2008). Em suma, um modelo tão distante dos ideais libertários do imaginário latino-americano de integração, quanto próximo de um Mercosul fenício, na feliz expressão de Caetano (2007). (Sarti, 2010, p. 4 – 5)

¹⁵⁹ [...] Resultado dessa vontade política de muitos governos é o processo de criação de um órgão do porte da União Sul-Americana das Nações – Unasul, em dezembro de 2008, que abrange a implantação de Conselhos setoriais destinados a exercer um papel chave na condução de questões relevantes para o desenvolvimento da região, como o Conselho de Defesa, o de Energia, de Infra-estrutura e, mais recentemente, o de Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação (Coseccti). (Sarti, 2010, p. 7)

política de Estado. Alguns críticos vão mais longe e consideram que a lógica do inter-governamentalismo extremo que opera no Mercosul tem como correlato a ausência de visão regional que é um obstáculo a ser superado na agenda da integração. (Sarti, 2010, p. 9 – 10)

Porém, não se pretende tomar a UE, aqui, como modelo perfeito de integração, pois que seus próprios parâmetros, conforme visto no início desse capítulo, restaram maculados de tendências políticas nacionalistas hegemônicas.

A noção de continuidade cultural, portanto, não pode ser subestimada até o presente momento, pois que os constitucionalismos dos organismos aqui brevemente considerados não foram construídos sob neutralidades políticas, legais ou intelectuais. Cada constituição nacional adapta-se de forma diferente para a ordem jurídica da UE, bem como cada Estado membro se vale de sua posição soberana de membro da Unasul para interferir e ponderar sob a aquiescência às suas diretrizes. Isso leva o direito comunitário de cada país a atribuir um significado constitucional diverso aos mandamentos proferidos, qualquer que seja seu grau de imposição.

Nesse sentido, além da interpretação conceitual de cada ordenamento dos países membros, o processo de normatização da cidadania, característica ainda ímpar da União Europeia enquanto órgão que extrapola a cidadania Estatal-nacional, pode ser visto sob muitas óticas, desde um desenvolvimento endógeno de direitos, em uma tentativa liberal dos líderes europeus se unirem para conter o conflito de massa (Arendt, 1985), como um resultado de mais uma estratégia de governança estatal em prol do controle (Foucault, 1994), enquanto outros esgotam seu papel em uma consequência natural dos fluxos de movimentos sociais (Giddens, 1996).

Sob quaisquer dessas óticas, Samantha Besson (2006) considera claro o propósito, ao menos declarado, da cidadania moderna, tanto para a UE, como para a Unasul, de resolver várias questões sociais, ao mesmo tempo que são justamente elas que forjaram a cidadania moderna: os interesses da indústria nacional em benefícios comerciais e fiscais, além de apreço popular por serem nacionais e, portanto, estarem fomentando o mercado de trabalho e consumo “para os cidadãos”; há a burocracia e a mídia, as quais almejam fazer o racismo e a xenofobia parecem lógicas inevitáveis entre os considerados cidadãos. A infraestrutura educacional, que consolidou essa lógica da obrigatoriedade do sentimento nacionalista através das gerações. Foi sob estas condições que a cidadania moderna se cunhou, como pretensu compromisso em torno do qual projetos políticos conflitantes poderiam ser institucionalizados de forma democrática,

desde que o conflito se circunscreve nas opiniões dos que eram considerados cidadãos nacionais.

Ser membro de uma nação foi a consideração-chave na atribuição de direitos, e o conflito de classes foi institucionalizado, até mesmo "domesticado" (Marshall 1950), no nível da cidadania nacional. Esse endurecimento dos conceitos nacionais para refletir as novas instituições também gerou nosso léxico analítico para o trabalho acadêmico sobre nações e nacionalismo. [...] Afirmções foram feitas de que as nações são melhor descritas em termos de grupo linguístico, religioso ou baseado na descendência, mas nenhuma se encaixa em todos os casos em que a maioria dos observadores identificaria uma nação, e os excluídos tendiam a resistir à definição. Como os conceitos nacionais são tão contestados e contingentes, prosseguirei com uma definição mínima de nação como um grupo que vive principalmente em um único território, com um senso subjetivo de identidade de grupo e características e práticas culturais específicas. (Tabini, 2001, p. 198) (tradução minha)¹⁶⁰

Tabini acreditava que a nova geração pudesse enfraquecer a noção arcaica de nacionalidade, em prol de um sistema de comunicação global muito menos tendente a potencializar a intervenção do estado nacional. Isso em 2001. O cenário hoje, em 2021, é muito mais adverso nesse sentido do que o autor poderia prever, principalmente devido às crises econômicas e sanitárias globais, onde diversos Estados procuraram blindar sua legitimidade frente ao descontentamento popular e a crise do capitalismo contemporâneo, através do reforço dos aspectos nacionalistas e protecionistas, levando a uma crise institucional do propósito integrador da União Europeia e a uma estagnação da Unasul, pois que refêns de uma estratégia dos Estados Soberanos, em última instância, incompatíveis até mesmo com a lógica do mercado internacional.

Para alcançar uma cidadania mais progressista, refletindo verdadeira ressignificação da política, concebida em um ambiente que não leva mais o estado-nação como seu ponto de referência, Kramsch, Mamadouh e Van der Velde (2004, p. 532) apontam para a necessidade de repensar o próprio significado da participação cidadã, reconhecendo-a como politicamente injustificável frente as lógicas do mercado contemporâneo, ao invés de sustentar a todo custo o modelo ameaçado de política

¹⁶⁰ No original: Membership of a nation was the key consideration in the allocation of rights, and class conflict was institutionalized, even 'tamed' (Marshall 1950), at the level of national citizenship. This hardening of the national concepts to reflect the new institutions also begot our analytical lexicon for scholarly work on nations and nationalism. [...] Claims were made that nations are best described in terms of a linguistic, religious, or descent-based groupness, but none fits every case where most observers would identify a nation, and those excluded tended to resist the definition. Because national concepts are so contested and contingent, I shall proceed with a minimal definition of a nation as a group living mainly on a single territory, with a subjective sense of group identity and specific cultural characteristics and practices.

centrada no Estado. Para isso, os autores nos lembram que as nações nunca foram delimitadas com precisão, mesmo no apogeu da modernidade.

Por esta mesma razão, uma tentativa de criar uma política independente da territorialidade do estado-nação coloca em questão mais uma vez o 'natural' [...] Como a adesão de dez novos estados membros se aproxima, tais considerações com urgência crescente devem incorporar também aspectos geopolíticos mais amplos questões relativas à identidade específica da Europa dentro de uma ordem mundial dominada pelos americanos, incluindo a relação contínua e conturbada do continente com seus antigos territórios coloniais em outremer. (Kramsch, Mamadouh e Van der Velde, 2004, p. 532 – 533) (tradução minha)¹⁶¹

Por isso mesmo, uma tentativa de elaborar uma política independente da soberania nacional coloca em questão mais uma vez o status de europeu "natural", substituindo-a por o de uma comunidade de destino compartilhado, trazendo um grande relevo a arbitrariedade de suas origens e futuras fronteiras externas.

Por todo o exposto, já demonstrados os problemas que surgem como desdobramentos e a partir da própria dificuldade de atribuição de significado à fenômenos como a integração e a regionalização, bem como seus reflexos na formação dos organismos de cooperação transnacional aqui considerados, Luigi passa a apontar especificamente as dificuldades pelas quais a Unasul, por sua vez, passa, da ordem de três escalas diferentes.

[...] A escala nacional, que diz respeito às vicissitudes de cada Estado participante da organização, e tem ainda maior interferência quando relacionada ao Brasil, que exerce indiscutível liderança; a escala regional, preferencial da organização, com alterações significativas no arranjo de interesses se somarmos os perfis políticos dos governantes em conjunto e suas aspirações; e, na escala global, há as mudanças estruturais do sistema internacional, os novos arranjos do sistema capitalista e suas repercussões sobre os Estados e, conseqüentemente, sobre as organizações internacionais como a Unasul (Luigi, 2017, p. 177)

Como visto, há uma série de fatores atribuidores de poder internos e fatores de influência externa que geram desequilíbrios na América do Sul, sugerindo ainda mais uma benesse através da a integração. Ainda assim, a desintegração de organizações como a Unasul por motivações político-ideológicas divergentes parece imperar.

O nacionalismo pode ser facilmente visto na Unasul, tanto na opinião pública como na ação de alguns agentes institucionais que, ao não perceberem os benefícios materiais esperados na integração regional, acabam considerando mais vantajoso concentrar suas

¹⁶¹ No original: For this very reason, an attempt to craft a politics independent of nation-state territoriality throws into question once again the 'natural' [...] As the accession of ten new member states looms, such considerations with increasing urgency must incorporate as well larger geopolitical questions regarding the specific identity of Europe within an American-dominated world order, including the ongoing and vexed relationship of the continent with its former colonial territories in outremer.

expectativas em relação ao nível nacional [...]. O desequilíbrio institucional também pode ser percebido na Unasul como decorrente da instabilidade da política interna dos principais países integrantes. Eventos como a não ocorrência das reuniões de cúpula da instituição apontam para esse desequilíbrio institucional. (Luigi, 2017, p. 179 – 180).

Um fator notoriamente pernicioso socialmente é dos embates em cada território soberano quanto a capacidade de proporcionar qualidade de vida aos habitantes frente a crise de “governabilidade neoliberal”, a forma como a economia e a sociedade vem sendo geridas, generalizando as regras do mercado e da concorrência, deixando de lado questões sociais como a pós-nacionalidade.

Essa crise persistente vem afetando o sistema de produção, gerando uma continuada desindustrialização que afeta a dinâmica dos empregos. Em paralelo, no sistema internacional, temos reorientações geopolíticas com o novo papel dos Estados Unidos com o governo Trump, o crescimento sustentando da China e a “reinvenção” da Rússia, o Brexit, e reformas inclusive no que tange à integração regional, com movimentos como o interregionalismo e uma possível “desglobalização” que afeta a lógica integracionista. (Luigi, 2017, p. 180)

Tendo em vista o caráter cooperativo da Unasul, é possível que justamente a falta de rigidez em seus comprometimentos seja o que possibilitou sua persistência até certo ponto, frente as oscilações de mercado. Ainda assim, é relevante assinalar que essa característica flexível torna a integração dos países envolvidos vulnerável aos contextos de crise internacional podem afeta-la no sentido de que o Brasil e a Argentina, os quais foram vistos como mais capazes a sustenta-la financeiramente, ao estarem comprometidos nessa seara, se tornam mais contidos, abandonando o organismo. Fenômeno semelhante foi observado na própria União Europeia, mediante a saída do Reino Unido do bloco (Luigi, 2017, p. 190).

Justamente com esse norte de posicionamento, a Comissão Global das Nações Unidas para Migrações Internacionais (2004) concluiu que é pouco provável que o regime global de soberania nacional mude drasticamente nos próximos anos, e que avanços em se assegurar direitos seriam bem mais concretos em um contexto de vários regimes regionais como a UE ou acordos bilaterais semelhantes. Evidentemente, em um contexto hipotético de várias organizações regionalizadas dos Estados-nação, com escopo de interferência legislativa e política, produziram-se consensos mais abrangentes de direitos humanos do que os que se tem hoje. No entanto, conforme o exemplo europeu demonstra, estas seguem limitadas pela nacionalidade criteriosa dos Estados-membros, o que perpetua sua restrição.

A diferenciação terminológica entre “longa-data” e “temporária”, com relação à estadia dos imigrantes tem servido a muitos propósitos nesse sentido.

Autorizações temporárias foram utilizadas para requerentes de asilo e beneficiários de programas de regularização, que se tornaram uma medida cada vez mais comum nos países mediterrâneos e, em menor medida, na França, para lidar com um grande número de migrantes irregulares. [...] Por último e crucialmente, pode ser usado para dificultar ou bloquear o acesso à cidadania, que geralmente requer a continuidade da residência. (Kofman, 2005, p. 456) (tradução minha)¹⁶²

Um status temporário está comumente acompanhado de um acesso limitado a direitos econômicos, sociais e civis. Estar sob permissão temporária significa que a residência é condicional, que ao mesmo tempo é proibitivo, sujeito a capacidade do imigrante de se assimilar e aceitar a cultura comum. Isso reforça o senso da imigração como de um convite, um convidado dependente da hospitalidade condicional do anfitrião. Em relação à hospitalidade, a metáfora é da pátria como casa dos cidadãos nacionais, já para o migrante de status temporário ela não chega a se constituir em um lar.

Quanto mais os níveis de integração dos imigrantes se tornam variados e as variáveis políticas e econômicas que influenciam os fluxos se diversificam na Europa, se torna mais preocupante para os Estados Europeus questões de identidade nacional e coesão social.

Migrantes são frequentemente associados a ameaças à harmonia e à paz nacional, a qual, na realidade, nunca se estabilizou nesses termos. Responsáveis por problemas como desemprego, criminalidade e insegurança. A solução encontrada pelos Estados liberais foi reconhecer vários níveis de diversidade cultural na população, resultando em diferentes grupos de direitos individuais que de certa forma tornam ainda mais difícil localizar o ponto de equilíbrio entre pluralismo cultural das comunidades e a concepção liberal de liberdade dos indivíduos.

4.5. Ideologias legitimadoras de uma exclusão insustentável

Nesse cenário, os discursos políticos tendem a voltar-se para o sentido do controle migratório e do arquétipo desejado da população. As políticas de imigração europeia continuam a serem direcionadas para a seleção daqueles que serão mais

¹⁶² No original: Temporary permits were utilized for asylum seekers and beneficiaries of regularization programs which became an increasingly common measure in Mediterranean countries, and to a lesser extent France, to deal with large numbers of irregular migrants. [...] Finally and crucially, it may be used to hinder or block access to citizenship, which generally requires continuity of residence.

vantajosos para a economia e mais aptos a se encaixar na pré-existente cultura nacional, sem romper com uma suposta coesão comunitária nacional, cuja existência em economias neocapitalistas é extremamente questionável.

Direitos humanos e direitos de cidadania são geralmente invocados como dois pontos de irreconciliável tensão entre o discurso universalizante dos primeiros e o viés particularista e privilegiado do segundo. A recente evolução do conceito mais abrangente de cidadania europeia mostra, no entanto, como a cidadania transnacional, ainda que não pós-nacional propriamente dita, como se pretendia, ainda assim pode ser uma forma mais inclusiva de política de pertencimento, que esteja mais alinhada garantia ampla dos direitos humanos, do que a mera incorporação nacional a título de direitos fundamentais.

O conceito e o regime da cidadania europeia foram introduzidos nos artigos 8 e seguintes do Tratado de Maastricht¹⁶³. Eles foram superficialmente revisados pelos artigos 17 a 21 do Tratado de Amsterdam, para reforçar a posição dos Estados-Membros e enfatizar que essa cidadania Europeia não substituiu a cidadania nacional. Sob o norte de conformidade ao ideal da pós-nacionalidade esse foi um passo na direção oposta.

Ainda que os artigos “8-B.1” e “8-B.2” prevejam que os referidos cidadãos possuem direito de participação nas políticas de gestão social através do voto, em qualquer Estado-membro em que se encontrem, seus textos também preveem a imperatividade soberana dos mesmos, na medida em que os Estados podem vir a

¹⁶³ “A CIDADANIA DA UNIÃO Artigo 8o. 1. É instituída a cidadania da União. É cidadão da União qualquer pessoa que tenha a nacionalidade de um Estado-membro. 2. Os cidadãos da União gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos no presente Tratado. // Artigo 8o. -A 1. Qualquer cidadão da União goza do direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-membros, sem prejuízo das limitações e condições previstas no presente Tratado e nas disposições adoptadas em sua aplicação. [...] Artigo 8-B 1. Qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de dezembro de 1994, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem. 2. Sem prejuízo do disposto no nº 3 do artigo 138º e das disposições adoptadas em sua aplicação, qualquer cidadão da União residente num Estado-membro que não seja o da sua nacionalidade, goza do direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu no Estado-membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Esse direito será exercido sem prejuízo das modalidades a adoptar, até 31 de dezembro de 1993, pelo Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu; essas regras podem prever disposições derogatórias, sempre que problemas específicos de um Estado-membro o justifiquem. // Artigo 8º-C Qualquer cidadão da União beneficia, no território de países terceiros em que o Estado-membro de que é nacional não se encontre representado, de protecção por parte das autoridades diplomáticas e consulares de qualquer Estado-membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado. Até 31 de Dezembro de 1993, os Estados-membros estabelecerão entre si as regras necessárias e encetarão as negociações internacionais requeridas para garantir essa protecção.

suspender essa capacidade conforme possuírem “problemas específicos de um Estado-membro [que] o justifiquem”.

De acordo com o artigo 17 do também denominado Tratado Constitucional Europeu, todas as pessoas que possuam nacionalidade de Estado Membro devem ser cidadãos da União. Dessa forma, a cidadania europeia complementa a nacional. Logo, a primeira cidadania depende da segunda. Em situações como essa, quando o conceito mais abrangente (cidadania europeia) depende do mais restritivo (cidadania do país-membro), o mais abrangente funciona mais como um incremento de privilégios do que como amplificador de igualdades entre a população, o que limita muito o potencial de impacto da cidadania europeia.

Ocorre, no entanto, que a cidadania europeia é evolutiva e pode se expandir para novos direitos junto com a expansão de escopo do Tratado Europeu. Vide os excepcionais novos artigos 19 e 20, sobre questões políticas. Os direitos de cidadania expressamente protegidos pelo Tratado são o direito à livre locomoção e o direito à residência através do território para qualquer membro do Estado, o direito de votar e de posicionar como candidato nas eleições municipais e do Parlamento Europeu no Estado Membro em que reside. Além disso, o direito de proteção diplomática e consular por membros de qualquer outro Estado Membro além do seu próprio em país terceiro, bem como o direito de peticionar ao Parlamento Europeu.

No entanto, a maioria dos direitos de cidadania que refletem na esfera de vida dos imigrantes são direitos econômicos, ligados a imigrantes que adentram o território com a finalidade específica do labor, especialmente os de alto valor científico. Dessa forma, excluem diversos residentes, não-europeus, os tornando cidadãos “de segunda classe”. Uma solução possível seria estender os direitos políticos de cidadania da UE a nacionais de países terceiros residentes na UE ou para redefinir a cidadania da UE com base na residência e não na nacionalidade. O mesmo critério já suscitado em projetos pela ampliação do sufrágio no Brasil e na Argentina, conforme exposto no capítulo anterior.

Em suma, conforme Besson (2006, p. 350), a cidadania da UE está gradualmente, porém a passos lentos, emancipando o seu âmbito *ratione materiae* de uma concepção de cidadania puramente legalista e de mercado, exclusiva de filiação política pós-nacional. Porém, enquanto ela continuar atrelada à concepção nacionalista de soberania, não alcançará a realidade concreta dos estrangeiros residentes.

Sua evolução recente mostrou como a cidadania pós-nacional se tornou uma forma mais inclusiva de filiação social e política, em consonância com as garantias universais dos direitos humanos. Consequentemente, pode-se esperar legitimamente que a cidadania da UE possa, em troca, ajudar o regime de direitos humanos da UE a se tornar mais universal em seu escopo. Se os direitos antidiscriminação ajudaram a alargar o âmbito *ratione materiae* da cidadania europeia, esta pode, em contrapartida, como defende Eeckhout, ajudar a alargar o âmbito *ratione materiae* dos direitos fundamentais da UE em geral. Estes direitos fundamentais continuam a ser caracterizados por uma ênfase econômica e pelos limites impostos pelo Tratado CE. Graças ao alargamento do seu âmbito material, podem ser feitos para abranger qualquer situação em que um cidadão europeu veja os seus direitos violados, seja pela UE ou por um Estado-Membro, e se isso ocorrer no contexto da aplicação da CE lei ou não. (Besson, 2006, p. 351) (tradução minha)¹⁶⁴

Além dessas, outra crítica diz respeito às instituições extrajudiciais da EU, as quais não são suficientemente autônomas em relação aos governos dos Estados-Membros. Porém considerando a conjuntura de membros atual da UE, com todos os seus “vazios integradores”, implementar o completo oposto, permitindo que a instituição interferisse nessa seara em cada um dos pertencentes a ela, necessariamente refletiria a opinião e os interesses dos governantes dos Estados-Membros de maior poderio, como França, Espanha e Itália, em detrimento das minorias na Europa.

Uma terceira preocupação, conexa à segunda, é a falta de independência da UE em relação ao mundo econômico e corporativo. De fato, há um paradoxo no reforço da sua capacidade, para promover uma política de direitos humanos através do seu poder econômico. Embora seja fácil entender como a credibilidade econômica pode maximizar a persuasão de um argumento, pode também perverter os direitos humanos ao submetê-los a interesses econômicos e um equilíbrio de interesses impulsionado pela lógica capitalista¹⁶⁵.

¹⁶⁴ No original: Its recent evolution has shown how post-national citizenship has turned into a more inclusive form of social and political membership that is in line with universal human rights guarantees. Accordingly, one may legitimately hope that EU citizenship can in return help the EU human rights regime to become more universal in scope. If anti-discrimination rights have helped extend the scope *ratione materiae* of European citizenship, the latter may in return, as Eeckhout argues, help extend the scope *ratione materiae* of EU fundamental rights in general. These fundamental rights are still characterised by an economic emphasis and the limits set by the EC Treaty. Thanks to the extension of their material scope, they could be made to encompass any situation in which a European citizen sees her rights violated, be it by the EU or a Member State, and whether this takes place in the context of the application of EC law or not.

¹⁶⁵ Embora seja verdade que os Estados-Membros foram os primeiros a exigir a proteção dos direitos humanos na UE, o escrutínio dos direitos humanos na UE ultrapassou rapidamente os limites estreitos que haviam estabelecido para ele, apesar dos esforços recentes de alguns Estados-Membros durante o processo de elaboração do Charter.¹⁷⁰ Como vimos antes, por exemplo, o monitoramento dos direitos humanos por meio de algumas agências da UE aplica-se mesmo em áreas de estrita competência nacional. (Besson, 2006, p. 356) (tradução minha)

Uma quarta objeção diz respeito à subsidiariedade de sua atuação em prol dos Direitos Humanos entre seus Estados-Membros. No entanto, a transformação da UE em uma instituição de direitos humanos levaria à “europeização” desse conceito, enfraquecendo seu aspecto globalizante.

No momento, porém, sempre que houver competência da UE, a atribuição de deveres de justiça na UE segue um princípio complexo de subsidiariedade que está subjacente a um novo modelo de soberania cooperativa em uma política pós-nacional [Artigo I-11 do TCE] [...] Constitui um dos princípios fundamentais da divisão de competências na UE; na ausência de competência exclusiva, as autoridades europeias só podem agir quando os objetivos da ação proposta não podem ser alcançados de forma satisfatória pelos Estados-Membros e, por conseguinte, têm melhores hipóteses de o serem pela Comunidade. [...] Isto é caracterizado pela rede multinível de instituições e pelo chamado laboratório de direitos humanos que estamos fazendo experiências na UE: onde os tribunais nacionais, o TJE e o TEDH contribuem para a aplicação dos mesmos direitos na Europa. Isto é muito importante se se pretende preservar a diversidade em questões controversas de valores na Europa. (Besson, 2006, p. 357) (tradução minha)¹⁶⁶

Uma das consequências da ambiguidade de sua posição transnacional frente à soberania clássica, sem de fato oferecer uma alternativa a ela, é o déficit de democrático. Um elemento-chave para a ocorrência desse déficit é que as eleições do Parlamento Europeu frequentemente não são avaliações do desempenho desse órgão transnacional em si, mas sim o reflexo dos julgamentos dos eleitores sobre questões políticas de cada país-membro do qual derivam suas respectivas nacionalidades. Assim, os eleitores usam do seu voto de caráter transnacional para recompensar ou penalizar seus próprios governos nacionais, transferindo os níveis de avaliação para a esfera clássica da política (Rohrschneider e Clark, 2008, p. 138).

Trata-se de uma lógica que ocorrer, em menor proporção, nos sistemas políticos internos do Brasil e da Argentina, na medida em que seus eleitores também se dividem entre aqueles que tendem a tomar decisões eleitorais de nível nacional, se espelhando em resultados estaduais, e aqueles que tendem a tomar decisões de nível interestadual com base no desempenho dos partidos a nível nacional. Assim, pode-se concluir que, independentemente da abrangência considerada para o sistema de eleição partidária

¹⁶⁶ No original: At the moment, however, whenever there is an EU competence, the allocation of duties of justice in the EU follows a complex principle of subsidiarity that underlies a new model of cooperative sovereignty in a post-national polity [Article I-11 of the TCE]. [...] It constitutes one of the key principles of the division of competences in the EU; in the absence of exclusive competence, European authorities can only take action when the objectives of the proposed action cannot be satisfactorily attained by Member States, and therefore have a better chance of being achieved by the Community. [...] This is characterized by the multi-level network of institutions and the so-called human rights laboratory we are experimenting with in the EU: where national courts, the ECJ and the ECtHR contribute to the application of the same rights in Europe. This is very important if one is to preserve diversity on controversial issues of values in Europe.

democrática, de uma organização transnacional, ou de um país soberano, a raciocínio comparativo e circunspecto do eleitorado, fruto da lógica da soberania nacionalista, tende a permanecer o mesmo.

Em meio às incertezas da eficácia quanto aos inovadores mecanismos de política transnacional, a UE, em uma pretensa ótica pós-nacional, passou a sugerir que as minorias europeias já não precisariam de cidadania nacional nos países membros que habitassem, pelo simples fato de que o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) já lhes ofereceria proteções oficiais. Contudo, por todo o exposto, evidente que, enquanto essa Corte de Direitos Humanos for europeia, sua concepção estará atrelada a uma condicionante nacional, consequentemente, visando uma determinada concepção cultural de valor humano e cidadania, não verdadeiramente universais.

Nesse espeque, verifica-se que, na verdade, ainda que se trate de um organismo que tem a premissa de defender direitos concernentes a todos os humanos, na verdade somente concede a integral proteção aos “humanos-europeus”, em um território que sabidamente não abriga somente europeus. Caso organismos integradores incipientes como a Unasul viessem a seguir a mesma premissa, ainda que seus parâmetros fossem contra hegemônicos, é bem provável que restaria a circunspeção da cidadania sul-americana por produzir as mesmas restrições em relação aos direitos humanos.

Importante ter em conta, que a atual pressão sob a Europa, por transcender suas fronteiras nacionais, frente a nova demanda de deslocamento transfronteiriço de pessoas, capitais, bens e serviços, modificou os termos pelos quais se entende a participação cívica europeia dos não-nacionais, ainda que não corresponda à profundidade política da cidadania nacional tradicional, conferindo um conjunto de direitos específicos a grupos étnicos não encaixados nessa categoria. Essas pessoas “não-completamente-cidadãs”, mas residentes, são entendidas como membros de grupos, em vez de indivíduos dotados de autonomia política-cívica. Enquanto essa condição permanece, elas são ora protegidas enquanto grupos, ora retaliadas, sob a mesma condição, a depender da vertente governamental majoritária em cada território nacional¹⁶⁷.

¹⁶⁷ A exemplo dessa volatilidade, os julgamentos em torno da legislação francesa islamofóbica de 2012, que proibia o uso do hijab em instituições públicas, foi favorável sob o argumento de que tal prática ameaçava o equilíbrio entre proteger o interesse público e os direitos individuais e que sua coibição era razoável. Trata-se da decisão de um governo membro da UE, organismo que alega que sua concepção de direitos humanos supre o direito de sufrágio na proteção de minorias étnicas, não levou em conta as

Para Edmunds (2012, p. 1193), isso indica que a jurisprudência adere a uma concepção de igualdade baseada na homogeneidade ao invés de basear-se no reconhecimento de diferenças étnicas e culturais entre as pessoas¹⁶⁸. Esses casos expõem os limites do pós-nacionalismo para a UE e, conseqüentemente, para os demais organismos que perseguem o mesmo objetivo integrador, como a Unasul e o Prosul, no contexto capitalista-ocidental contemporâneo, o que pode ser explicado por dois fatores.

O primeiro é a tensão entre o organismo transnacional e a soberania de cada Nação, que é trazida à tona em casos envolvendo direitos qualificados, como direitos de liberdade de expressão religiosa ou cultural. Tal postura sinaliza para os estrangeiros que habitam o território, que a sua aceitação nesses países depende do abandono de práticas fundamentais para compor sua identidade.

O segundo é que tem havido uma tendência mundial à securitização de imigrações, dados os estigmas de que essas pessoas seriam tendentes a cometer crimes e necessariamente acirrariam a disputa no mercado de trabalho interno, ao que muitos países iniciaram novas formas de vigilância de suas minorias imigrantes, por exemplo, através do endurecimento das regras de imigração, a introdução de testes de cidadania europeia¹⁶⁹ e a introdução de legislação antiterrorismo, no caso da UE.

Logo, o modelo de integração transnacional mais aprofundado até agora, qual seja, o experienciado pela União Europeia e inspirador da Unasul, não se contrapõe verdadeiramente à visão clássica da soberania nacional, posto que construída através da institucionalização de uma história cultural-econômica europeia, previamente

implicações de se usar esse ornamento para a identidade de um indivíduo, elemento teoricamente protegido pelo artigo 8º da Constituição da UE.

¹⁶⁸ “Ao evocar os princípios de defesa das tradições seculares nacionais e de proteção contra a opressão das mulheres, o processo judicial pode ter servido para rejeitar as reivindicações das mulheres muçulmanas sem examinar suas queixas individuais e para diluir uma de suas principais formas de acesso à cidadania, a saber, a construção da comunidade e participação na esfera pública.” (Edmunds, 2012, p.1193) (tradução minha)

¹⁶⁹ “[...] Na Holanda, os conhecimentos do idioma nacional são imprescindíveis, sendo oferecidos cursos para este fim. Já na Suécia e na Itália não há exame de conhecimentos linguísticos. Na França eles são testados em uma conversa de meia hora. Porém, como lembra Michalowski, aqui trata-se também de avaliar a atitude em relação à cultura ocidental. Assim, de acordo com uma portaria do ano 2000, caso a candidata traje um certo tipo de lenço de cabeça, o funcionário deve perguntar que postura ideológica esse *hidjab* ou *tchabor* simboliza, se há uma motivação específica. A resposta pode implicar a recusa da cidadania francesa. [...]” In: DW. Silke Oppermann. Testes e formulários: os processos de cidadania na Europa. 21 de fevereiro de 2006. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/testes-e-formulários-os-processos-de-cidadania-na-europa/a-1940370>

estabelecida, para conceber o pensamento cidadão através do pertencimento nacional, não superando o atrelamento dessa característica à soberania.

O processo de integração da Unasul, apesar de não estar pareado ao da UE, já prevê meios de alcance da participação popular, com fóruns de opinião pública e previsão da constituição de um parlamento, com membros eleitos democraticamente, característica já consolidada no segundo organismo. No entanto, sua eficácia segue declinando no cenário internacional, sendo substituída por um ainda mais restritivo, coadunado com os interesses nacionalistas das governanças conservadoras do cenário sul-americano recente.

Há de se ter em mente a existência de um déficit de democracia no Parlamento Europeu, dado que é notório que seus cidadãos não atribuem uma avaliação de desempenho, através do voto, em termos que extrapolem a lógica nacionalista. Ao revés, se tratam, em maioria, do reflexo de opiniões sobre a políticas de cada país-membro, conforme o pertencimento nacional do eleitor, sem transcender de fato os termos com que a política dos Estados soberanos sempre se fez.

Na tentativa de minimizar o efeito negativo dessa restrição à participação política dos não-cidadãos europeus, a UE alega que as minorias europeias já contam com a proteção estatal através do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH). Contudo, sua própria definição enquanto “europeu” já torna sua interpretação tendenciosa. No fim, os imigrantes não-naturalizados continuam a ser considerados pessoas “não-completamente-cidadãs”, mas residentes, generalizadas em grupos, em vez de ter seus direitos considerados apenas por serem membros destes, essa agrupação é justamente o que permite que sejam manejados, ora como fator a ser protegido, ora a ser atacado.

A Unasul se mostrou promissora, em um primeiro momento, para dar seu próprio viés prático à instituição parlamentar que previra, na árdua tarefa de inserir-se enquanto preocupação cotidiana na vida dos cidadãos que incumbe, como ocorre na UE. No entanto, é certo que ambos ainda possuem “vazios interiores” em suas formas de integração pela superelevação de apenas alguns países, como Brasil e da Argentina, agora ex-membros, bem como da Itália, França e Alemanha no caso europeu. Frente aos demais membros desses organismos, seus interesses são priorizados, em detrimento do propósito cosmopolita.

Outra crítica posta está na representatividade popular quando da concepção de seus textos fundadores, suas Constituições. Dado que, mesmo contando com

representantes eleitos pelos respectivos povos em suas comissões de elaboração, estes não foram escolhidos sob o contexto específico desse fim, de modo que a ratificação popular indireta dos textos restou comprometida.

Além disso, verifica-se que ambas as instituições comportam somente uma estrutura de soberania diluída, concentrando-se ainda nos respectivos Estados membros. Especificamente no que diz respeito ao tratamento de estrangeiros, à segurança e à defesa internacional, nem mesmo a União Europeia se atreve a redigir mais do que suplantedores para as suas políticas internas, enquanto a Unasul sequer desenvolveu um sistema administrativo estatal que visasse a intervenção normativa nos Estados-membros, se limitando a produzir diretrizes. Em ambos os casos, com maior ou menor margem de arbitrariedade, o fator de sobreposição da soberania continua a comprometer a incorporação e interpretação das normas da UE e das diretrizes da Unasul.

A preponderância da noção nacionalista de Estado, sob a representação real da população, portanto, não foi mitigada pela EU e, atualmente, geram incoerências frente o modelo econômico globalizado que a comunidade internacional intenta sustentar, desestimulando o desenvolvimento de outras formas de integração, como a Unasul, conforme seguem emoldurados ao padrão “Estado-nação”, por já nascerem subordinadas.

A Unasul, enquanto iniciativa de regionalização mais ampla da América-do-Sul verificada até o momento, pretendeu uma forma de ir além dos aspectos comerciais, através da cooperação regional para a redução das assimetrias sociais, prevê a criação de conselhos voltados a políticas públicas adaptando-se às realidades econômicas de cada país, na tentativa de superar o conceito clássico de regionalização, sem perder de vista a participação da sociedade civil na construção da identidade sul-americana.

Porém, há falta de espaço institucional para tanto, não concretizando o Parlamento previsto, bem como a escassez de materialidade normativa, fez com que o organismo perdesse sua credibilidade política. O principal empecilho se dá pelo comprometimento dos membros com a soberania nacional, que prioriza o policiamento das instituições, em detrimento das formas de democracia pós-nacional, reforçando a hipótese de que uma verdadeira cidadania pós-nacional significaria um desafio direto ao nacionalismo institucionalizado.

Com isso, no entanto, não se pretende expurgar o conceito de nacionalismo nos povos que habitam um território, como se fosse uma falácia. Significa, ao revés, recobrar

seus valores essenciais de comunidade, algo que não está, necessariamente, ligado à instituição do Estado soberano. Uma distinção que tem um longo caminho a percorrer, burocrática e filosoficamente.

4.6. A lição dos organismos transnacionais para uma política pós-nacional

Devido à crise contemporânea do capitalismo global, intensificada pelo desencadear da pandemia do Coronavírus, algumas das características mais perniciosas das governanças dos Estados se intensificaram, enquanto principal mecanismo de defesa contra o questionamento de sua capacidade de gestão e legitimidade de seu poder. Estes reforçam o sentimento nacional-revanchista e os aspectos protecionistas do mercado interno e da segurança externa, o que abala diretamente a configuração integradora dos organismos ora vistos.

Esses problemas a nível mundial, econômicos e sanitários, consequentemente políticos, tem suscitado um desestímulo ao alcance de perspectivas pós-nacionais nos organismos integradores, o que levou a certo ceticismo em sua capacidade de concretização. Contudo, em um contexto atual tão ímpar e adverso, seria interessante repensar o grau de eficiência das atuais formas de expressar a democracia nos Estados soberanos. Com isso, seria possível criar um ambiente político propício a pensar a política em termos "pós-nacionais".

Dentre as críticas às possibilidades de alcance da pós-nacionalidade hoje, tem-se que a integração da UE, importa em uma cidadania transnacional e não pós-nacional, expandindo a circunscrição excludente da nacionalidade, sem superá-la. Além disso, falha em consolidar a democracia, na medida em que, quando o “círculo territorial” da nacionalidade se fecha sobre suas fronteiras soberanas, ele já contém diversos indivíduos incompatíveis com esse modelo em seu interior, governados pelo mesmo organismo, mas sem contabilidade na soma final.

Além destas, há ainda a problemática ausência de concordância internacional na definição dos direitos humanos e se tal, de fato, comporta também o direito de participação política. Ainda que a CGNU para Migrações Internacionais tenha depositado esperanças na uniformização legislativa dos regimes regionais e acordos bilaterais, suas circunscrições tendem a fazer prevalecer conceitos neoimperialistas desses direitos, os quais, por omissão ou superposição, perpetuam realidades excludentes onde os não-

cidadãos são antes membros de grupos minoritários, do que indivíduos detentores de direitos.

Segue-se conferindo, antes, um status temporário de permanência territorial, podendo se transformar em definitivo apenas mediante capacidade assimilativa, a aquisição da nacionalidade, reforçando sua condição prévia destes como invasores, estrangeiros. Logo, assim são entendidos todos os que ainda não alcançaram tal patamar.

Inaugurando o novo milênio, o embate começa a ser travado no campo da soberania nacional. De um lado, uma visão mais coadunada com o viés global dos direitos humanos deixando de lado crenças hegemônicas de países com um só perfil de cidadão, o nacional, começa a ser admitida e propagada pelas ciências sociais.

De outro, novos desafios à sustentação do Estado-nacional, levam a um enfoque em sua alegoria mais consolidada, a nacionalidade, o que, conseqüentemente, intensifica preocupações com a imigração ilegal e o controle de fronteiras, tornando as concepções arcaicas como o perfil desejado de estrangeiro, qual seja, aquele que somente ocupe espaços não desejados pelos nacionais, mas que não represente “peso-morto” para o país, ou que ocupe posições de poder, desde que gere incremento na economia nacional. Sendo interessante, ainda, que não tenha representação política, não represente competição para os nacionais no processo e, eventualmente, se reconheça nacionalizado pelo território em que habita, como um visitante constantemente atemorizado de ser confundido com um invasor.

Trata-se de ideologias e políticas públicas que deturpam o propósito integrador da UE para o extremamente protecionista e perpetua incoerências na priorização dos direitos humanos e do estado de bem-estar social para seus cidadãos, com simultâneo descaso desumano com imigrantes ilegais nas fronteiras, além de dificultar a transcendência da Unasul para um órgão político interventor de fato.

Tratam-se estas de algumas questões e desafios ao viés pós-nacional, presentes na gestão atual da União Europeia, que se projetam sobre os países sul-americanos ora considerados, o Brasil e a Argentina, como desestímulo à superação do viés nacionalista da soberania e abstração de seus blocos de cooperação latinos, estagnando-os à perspectiva meramente econômica e subordinada, na qual atualmente se encontra o novo bloco Prosul.

Evidente então, que os organismos integradores atualmente verificados no cenário internacional, não tem o condão de se projetar para uma prática política de viés pós-nacional, dado que submetidos em sua origem ao fator de poder que se intenta superar. No momento presente, em adendo, o contexto de fragilidade das governanças atuais que os compõem tende a coloca-los na defensiva de seu modelo já conhecido, através do reforço de seus mitos empoderadores, o que dificulta ainda mais a possibilidade de se vislumbrar novas práticas democráticas.

Conforme resta claro que o principal entrave se encontra nas ideologias internas de cada Estado soberano, resta explorar as possibilidades de implementação de novas práticas nos modelos jurídicos já consolidados, ora enfocados, para confrontar a capacidade e os limites de adaptação de um sistema democrático pós-nacional, baseado no *jus domicile*, à realidade da soberania-nacionalista já concebida e em que modificações isso resultaria.

5. Inovação e permeabilidade normativa através do *jus domicile*

Considerando que as formas convencionais de aquisição de exercício da cidadania para estrangeiros, através da naturalização, perpetuam exclusões sociais e a participação popular através dos mecanismos proporcionados pelos organismos transnacionais como a UE, a Unasul e o Prosul não suprem esse déficit de político, é possível que uma solução esteja na incorporação do princípio do *jus domicile*, mencionado no Capítulo 1, em cada ordenamento soberano.

Portanto, se passa, a seguir, a aprofundar nesse cenário e ponderar sobre os limites de sua incorporação nos Estados-soberanos em busca da concretização de práticas pós-nacionais.

Thomas Marshall (1964) através de sua obra “Classe, Cidadania e Desenvolvimento social”, foi creditado pela comunidade científica como o primeiro a sistematizar um tratamento sociológico para a cidadania. Contudo, é notório que sua classificação já não corresponde às formas contemporâneas de cidadania liberal, na medida em que residentes não-cidadãos em diversos países já exercem certo grau de direitos cívicos e sociais. A retomada de foco na pesquisa em torno das formas de classificação e exercício da cidadania se deve justamente à tendência crescente dos nichos sociais, sejam estes étnicos, religiosos, generificados, entre outros, em tentar remodelar a cidadania de modo a acomodar formas fragmentarias de identidade.

Conforme visto no Capítulo 3, esse fenômeno foi impulsionado pela tendência expansiva do capitalismo globalizado. Os Estados-soberanos especialmente aqui considerados, a Argentina e o Brasil, procuraram restaurar o equilíbrio entre seus laços territoriais e políticos, conforme sua formulação clássica de concepção de poder, através de ajustes na definição de cidadania e nos princípios de aderência à comunidade política nacional.

Dado o desenvolvimento histórico-jurídico exposto no referido capítulo, leis de cidadania estão fortemente ligadas às políticas de migração de um dado território soberano, porquanto representam os esforços para, simultaneamente, identificar os problemas de inclusão e exclusão.

Por todo o já exposto, os referidos países não fogem à regra de derivação das leis de cidadania atreladas à nacionalidade, da qual derivam dois princípios teoricamente

concorrentes: o *Jus Sanguinis* e o *Jus Soli*. O primeiro é baseado na descendência de uma comunidade nacional e está ligado a um modelo étnico de Estado-nação, enquanto o segundo é baseado no nascimento em dado território soberano e está relacionado a um Estado-nação construído através da assimilação de diversos grupos em um dado território.

O problema é que as duas modalidades até então consideradas oferecem cidadania, em regra, pelo nascimento e, tanto nesses casos quanto nos casos de naturalização, regulam tão somente uma cidadania que se pretende perdurar por toda a vida. Tal perspectiva desconsidera a realidade do cruzamento de fronteiras para residir em territórios nacionais nos quais onde não se conta com laços de sangue tampouco de nascimento, desconsiderando ainda casos em que o indivíduo não se entende pertencente a uma nova nacionalidade, mas tem a intenção ou a necessidade de viver em dado território não correspondente a sua nacionalidade sendo, igualmente aos nacionais, afetado por seu governo.

Buscando uma alternativa a essa binaridade conceitual surge o *Jus Domicilie*, de acordo com o qual as pessoas o título de cidadania através da residência em um território. Na prática, as leis de cidadania nos Estados modernos refletem uma combinação dos três princípios, ainda que um deles sempre se sobreponha.

Conforme denota-se a práxis histórico-jurídica de ambos os ordenamentos ora considerados, enquanto densamente marcados pela questão imigratória, adotaram majoritariamente o critério do *jus solis*.

Dada a flexibilidade legislativa de seu sistema, lei argentina que regula as matérias afeitas à nacionalidade, a Ley 346, data de 1869 e ainda vige atualmente, com algumas poucas modificações até 2004. Dessa forma, trata-se de matéria designada à regulamentação por lei federal, algo que já não se admite na sistemática constitucional rígida do Brasil, o qual lhe atribui importância no texto Maior, em seu art.12.

O artigo 1º, inciso I da Lei argentina preconiza que são nacionais: “todos os indivíduos nascidos, ou que nasçam em território da República, seja qual for a nacionalidade de seus pais. Com o mesmo propósito se designa o inciso I, alínea “a”, do art.12 CRFB, “os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país”.

Dessa forma, clara resta a regra de aderência à nacionalidade de origem à regra do *jus solis*, com a exceção expressa aos filhos de membros de carreira diplomática estrangeiros que residem na República, consequentemente estendendo-se aos filhos de demais representantes argentinos e brasileiros em território estrangeiro, ou nascidos em território de mar neutro sobre pavilhão destes países.

Já no que diz respeito à nacionalidade na segunda modalidade, conforme estabelecido pelo inciso 2 do art.1º da Lei argentina nº 346, bem como no art. 12, inciso I, alínea “c” da CRFB, determinam que os filhos de nacionais, que tendo nascido em país estrangeiro, também poderiam optar pela cidadania de origem argentina, o que levaria a crer ter-se aderido à regra do *jus sanguinis*, o que no caso argentino poderia resultar em violação ao preceito constitucional inicial, ao passo que no caso brasileiro não se verificaria essa incongruência, dada a presença, de pronto, da mitigação do *jus solis* pelo *jus sanguinis* no texto Maior.

A este respeito, insiste Trucco (2007) que o caso argentino não se trata, na verdade, de uma exceção ao princípio inicial, na verdade o “correto é afirmar que aderimos como princípio geral à regra do *jus solis*, e que se faz uma concessão a favor dos filhos de argentinos que nasçam no estrangeiro somente na medida em que optem pela nacionalidade argentina” (tradução minha)¹⁷⁰.

Ainda que o posicionamento de Trucco encontre embasamento acadêmico, importa ressaltar que as características definidoras da alternativa de pertencimento nacional que não seja originária, quer dizer, a nacionalidade derivada, tem-se por premissa a manifestação de vontade por parte daquele que deseja obter a nacionalidade, bem como a concessão, também voluntária, por parte do Estado que a outorga. Em se considerando que a segunda característica não se faz presente, na medida em que o Estado tão somente requer destes a opção que confirmaria sua nacionalidade, uma vez atingida a maioria legal, pode-se indagar o caso de verdadeira mitigação do *jus solis* pelo *jus sanguinis* em ambos os casos.

Afora tais hipóteses, a nacionalidade e, por força de lei, a cidadania mais abrangente que aquele que não é nato pode almejar, em ambos os países se dá por

¹⁷⁰ No original: “Lo correcto es afirmar que adherimos como principio general a la regla del *jus soli*, y se hace una concesión a favor de los hijos de argentinos nacidos en el extranjero solo en la medida que opten por la nacionalidad argentina.”

naturalização. Quanto à Argentina significa cumprir os requisitos da maioridade, 18 anos, bem como a residência ininterrupta em solo argentino por 2 anos. No caso brasileiro, incrementa-se o critério de tempo de permanência para 15 anos, havendo em ambas as hipóteses de mitigação desse tempo por casamento, havendo na argentina ainda a hipótese mediante serviços à pátria¹⁷¹.

O Brasil ainda conta com uma modalidade extraordinária para exercício de cidadania sem alteração do aspecto da nacionalidade, vinculada tão somente a uma outra específica, a portuguesa. Através dessa exceção e mediante três anos de residência habitual, os portugueses que não possuem nacionalidade brasileira podem exercer direitos políticos em todas as esferas federativas.

ARTIGO 17º

O gozo de direitos políticos por brasileiros em Portugal e por portugueses no Brasil só será reconhecido aos que tiverem três anos de residência habitual e depende de requerimento à autoridade competente.

A igualdade quanto aos direitos políticos não abrange as pessoas que, no Estado da nacionalidade, houverem sido privadas de direitos equivalentes.

O gozo de direitos políticos no Estado de residência importa na suspensão do exercício dos mesmos direitos no Estado da nacionalidade.

(Tratado de Amizade Cooperação e Consulta entre a República Federativa do Brasil e a República Portuguesa, 2000, Art. 17º)

Há de se atentar, nesse último caso, para o fato de que residência e domicílio possuem diferenciação expressa no ordenamento brasileiro. Enquanto a residência é o local onde a pessoa mora com intuito permanente, podendo coincidir com o domicílio legal, diferenciando-se de hotéis ou temporadas em que pernoitem na casa de um terceiro, a residência exige o intuito de permanência, pode o mesmo indivíduo ter várias destas concomitantemente. Por sua vez o domicílio pode ser o local onde a pessoa estabelece sua residência definitiva, ou o local onde a pessoa exerce suas atividades profissionais, podendo estes serem múltiplos e concomitantes.

¹⁷¹ “Haver desempenhado com honra emprego na Administração Pública nacional, provincial ou municipal; Ter servido nas forças armadas argentinas ou ter auxiliado em uma ação de guerra em defesa da Nação; Ter cônjuge ou filho argentino nativo; Manifestar perante os juizes federais sua vontade de abdicar de fatores que impediram-no do outorgamento da cidadania argentina por naturalização: Não ter meios de subsistência honestos; estar processado no país ou no estrangeiro por delito previsto na legislação penal argentina, até não estar mais separado da causa; haver sido condenado por crime doloso, no país ou no estrangeiro, a pena privativa de liberdade maior de 3 anos, salvo se a mesma houver sido cumprida e houverem transcorrido 5 anos desde o vencimento do término da pena fixada na condenação ou houver mediado anistia. [...]” (Trucco, 2007, tradução minha).

Art. 70. O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.

Art. 71. Se, porém, a pessoa natural tiver diversas residências, onde, alternadamente, viva, considerar-se-á domicílio seu qualquer delas.

(Código Civil - Lei nº 10.406, 2002, Art. 70 e 71)

Portanto, não optando por utilizar a nomenclatura do domicílio evidente que os portugueses não precisam residir no território brasileiro com ânimo de definitividade, podendo apenas permanecer pelo mínimo requerido para o exercício do sufrágio. Dessa forma se revela um posicionamento demasiado flexível na medida em que totalmente desproporcional à alegada justificativa de proibição da participação eleitoral dos estrangeiros residentes por ofensa à soberania.

Ao longo do exercício comparativo estabelecido nesse trabalho, em torno dos sistemas eleitorais e de políticas migratórias de ambos os países, verifica-se que estes atendem ao padrão geral sul-americano onde o grupo étnico que se instala enquanto colonizador e prepondera politicamente sobre um território toma para si o título de nacional, assimilando as demais etnias na busca de compor o Estado-nação.

O termo domicílio deriva, na matriz latina, de *domicilium*, o qual está atrelado a moradia, habitação ou residência. Consequentemente, o princípio do domicílio para a cidadania se baseia em residência efetiva, através do qual poderia se considerar um indivíduo cidadão perante o governo de onde este reside, independentemente de sua ancestralidade ou local de nascimento.

Dentre os autores que se dispuseram a enfrentar os limites de aplicação desse princípio, se destaca o autor Harald Bauder, o qual se dispôs a conceber um argumento prático para determinar as relações entre cidadania, mobilidade e territorialidade. Seu argumento, portanto, assume “[...] a continuação das condições de estrutura prevalente que existem hoje, em particular a configuração territorial das comunidades políticas, a cidadania formal como um mecanismo legal de associação à comunidade política, e a moldura da cidadania formal em termos universais” (Bauder, 2013, p. 92) (tradução minha)¹⁷². Seu argumento, portanto, está coadunado com a intenção de tornar a perspectiva pós-nacional da cidadania um termo prático, à parte da necessidade de

¹⁷² No original: “[By ‘practical’ I mean that I assume for the sake of this argument the] continuation of prevalent structural conditions that exist today, in particular the territorial configuration of political communities, formal citizenship as the legal mechanism of association with a political community, and the framing of formal citizenship in universal terms.”

extinção de todas as bases de governança atuais, de forma a permitir que novas classes de cidadãos tenham acesso a mecanismos de reivindicação, abordando a materialidade de que as sociedades são continuamente móveis e transnacionais.

Conforme a lógica do *jus domicile*, a cidadania estaria atrelada à intenção de permanecer definitivamente em um dado território soberano. Se essa intenção se modifica, a cidadania expiraria. Dessa forma:

[...] o princípio do domicílio acomoda todos os residentes ao exercício da cidadania, independentemente de serem recém-chegados ou que tenham vivido nesse território desde o nascimento. A comunidade de cidadãos, então, não é definida pelo local de nascimento, ancestralidade ou mobilidade, mas somente pela residência em um território em particular (Bauder, 2013, p. 96) (tradução minha)¹⁷³

Uma possível consequência negativa da práxis substitutiva do *jus sanguinis* e do *jus soli* pelo *jus domicilie*, apontada pelo autor, está na possibilidade de os indivíduos eventualmente serem considerados “sem estado”, “apátridas”, caso não conseguissem atender aos termos de demonstrar a dita intenção de permanecer no território indefinidamente. Novamente, resta evidenciado o problema da nomenclatura, pois que, essencialmente, não faz sentido que um indivíduo se torne sem nação, tão somente por estar no processo de comprovar a residência em um local diverso de sua pátria, onde precisará exercer direitos políticos, em prol de sua dignidade cívica.

Tal dilema poderia ser neutralizado justamente pela perspectiva integradora, e não disruptiva, de Bauder para o *jus domicilie*. Na medida em que a utilização conjunta dos três princípios poderia dar ao migrante a utilização preponderante e sobreposta do *jus domicile*, enquanto este pudesse se verificar, e fazer reemergir sua cidadania a partir do *jus sanguinis* ou *jus soli*, enquanto estivesse na situação de transitoriedade entre comunidades políticas.

Em um contexto onde se compreende a distinção entre os termos nacionalidade e cidadania, sendo que este segundo pode ser atribuído ao estrangeiro mediante comprovação fática da intenção de residir permanentemente ou por longo período no território soberano (o suficiente para ser afetado pela gestão governamental e legislativa), o estrangeiro reside e exerce a cidadania compatível com sua dignidade social sem necessidade de se naturalizar, não correndo o risco de perder um vínculo cultural

¹⁷³ No original: “the domicile principle accommodates all residents, independently of whether they are newcomers or have lived in this territory since birth. The community of citizens is thus not defined through place of birth, ancestry or mobility, but rather only through residence in a particular territory.”

simbólico com suas origens e, mantendo a cidadania do país de origem em “*stand by*” caso eventualmente se encontre na situação de transitoriedade domiciliar novamente ou de para lá retornar.

Se o *jus domicile*, fosse adotado globalmente, os migrantes teriam sempre a cidadania da jurisdição na qual atualmente residem. No entanto, Bauder (2013, p. 101) tende a ressaltar a remanescente baixa probabilidade de sua efetivação, dado que os Estados-nação insistem em sua soberania.

Contudo, um cenário promissor subsiste. Em se considerando a soberania como a supremacia do poder dentro da ordem interna de seu território e no fato de, perante a ordem externa, somente ser refreado pela soberania de outro Estado (Bastos, 1994), percebe-se que a problemática poderia estar, não em se impor uma forma de Estado para governar um dado território, delimitado por uma fronteira, mas em macular esse significado como dependente do fator da nacionalidade. Em um contexto onde já não se considerasse a cidadania um fator atrelado à soberania especificamente nacional, em se considerar a soberania tão somente Estatal, tão somente um sistema de gestão pública com delimitação territorial, tal cenário seria praticável.

É importante, portanto, ter em mente que a cidadania baseada no domicílio não rejeita as escalas territoriais de poder. Pode-se mesmo dizer que o princípio da cidadania domiciliar requer uma comunidade política territorial, na medida em que o que define o domicílio é justamente o local “onde” se vive, um conceito contencioso-territorial.

Logo, as circunstâncias prevalentes da territorialidade estatal e a cidadania formal permitem arguir a implementação de fronteiras abertas em comunhão com a cidadania domiciliar, na medida em que não desafia o pertencimento territorial, mas sim reconfigura o mecanismo de pertencimento e refaz as escalas territoriais às quais imigrantes e não-migrantes pertencem.

Dessa forma, o *jus domicilie* permanece dentro dos limites do “contingentemente possível”, almejado por Bauder (2014, p. 78), tal possibilidade requer uma capacidade “interior” de decretar essa possibilidade, bem como possuir condições “exteriores” sobre as quais essa possibilidade pode ocorrer. Busca-se, então, explorar o contingente do possível para a igualdade, a liberdade e a justiça, dentro das condições de territorialidade e pertencimento.

Evidente que, no contexto político e econômico atual para a comunidade internacional, a noção de fronteiras fechadas já não se faz compatível. De uma perspectiva política liberal, o controle de migrações viola seus mais caros princípios, como o da igualdade entre os homens perante a lei, na medida em que, para um liberal-utilitário, as restrições migratórias são injustificáveis em termos de que as vantagens experienciadas pelos migrantes ultrapassam as desvantagens para não-migrantes. Nessa perspectiva, o direito da comunidade nacional de definir sua identidade coletiva através da restrição de pertencimento ao Estado pelo controle migratório é problemática pois essas identidades costumam se basear em conceitos raciais, neo-coloniais, classistas e generificados. Além disso, a assunção de que o território nacional é uma propriedade privada dos cidadãos, que podem decidir a quem convidar e quem excluir de seu território contradiz o desconforto dos liberais com o privilégio e a propriedade inatas.

Igualmente, a perspectiva neoliberal de economia política é incompatível com o controle de fronteiras e restrição de imigrações porque estes obstruem livre circulação do labor, com o Estado interferindo para distorcer artificialmente o mercado, protegendo os nacionais da competição externa.

Nem mesmo o materialismo-dialético marxista escapa à crítica, considerando que o controle de fronteiras compõe e reforça injustiças sociais, na medida em que a acumulação capitalista se tornou estruturalmente dependente da exploração da força de trabalho que os Estados-nação construíram através da migração seletiva em suas fronteiras. Da mesma forma, defensores da teoria feminista, antirracista e anti-colonial se opõem às fronteiras fechadas com base na nacionalidade pelo papel que estas desempenham e formar identidades opressoras em relação ao migrante, o qual dividem entre o “bom migrante trabalhador” e o “mau refugiado”, se constituindo, portanto, em um dos cerne da opressão, subordinação e exclusão política.

Ainda que essas várias perspectivas tenham bases filosóficas diferentes, comumente identificam o controle rígido, nacionalista, de fronteiras como incompatível com a realidade atual.

Na medida em que as fronteiras e a seletividade das condições para acesso de um território soberano são os critérios para permitir que algumas pessoas se classifiquem como imigrantes, futuros cidadãos ou meramente visitantes, enquanto proíbe a entrada daqueles que não atendem os critérios para se enquadrar nesses casos, criando identidades

de pertencimento e não-pertencimento, o conceito de fronteira aberta, passível de ser alcançado mediante a cidadania domiciliar, nega as condições atuais de fronteiras fechadas e controladas, evidenciando os problemas com as práticas atuais de contenção e mobilidade humana.

Dessa forma, passa-se a análise das modificações normativas-formais, necessárias para a introdução do *jus domicile*, para que a perspectiva democrática da cidadania se torne mais ampla, quanto ao eleitorado, de forma comparada.

Na Argentina há ampla discricionariedade legislativa para as províncias sob este aspecto, de forma que todas permitem algum nível de participação eleitoral para os imigrantes não-naturalizados, variando entre os níveis locais e estaduais, contudo, estes seguem sem a possibilidade de eleger um candidato à presidência do país, eis que tal demandaria a modificação da Constituição Nacional Argentina e do Código Eleitoral Nacional (*Ley n° 19.945/1983*). O Brasil, por sua vez, possui competência legislativa eleitoral restrita à esfera federal (art.22, inciso I da CRFB), não havendo como cada estado-membro decidir à sua conveniência, além da proibição constitucional expressa, ao alistamento de estrangeiros como eleitores, o que demandaria emenda constitucional para que a situação viesse a se modificar.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

XI - trânsito e transporte;

[...] (CRFB, 1988, art. 22)

Verifica-se que, pela sistemática de ambos os ordenamentos, haveria demanda por modificações textuais, a nível constitucional, além da modificação de leis federais que restringem a participação eleitoral passiva federal à circunscrição da naturalização.

Do mais amplo ao mais apurado, tal adaptação deveria iniciar-se pelos textos constitucionais, na medida em que ambos os países concentram sua hierarquia nesse feixe normativo. Assim,

A constituição argentina estabelece em seu art. 30, que o procedimento para sua reforma se caracteriza pela rigidez sendo, portanto, distinto do que se prevê para a legislação ordinária, somente pode ser modificada com a intervenção de três agentes, de maneira sucessiva, o Congresso, o Eleitorado e a Convenção.

Artigo 30.- A Constitución pode ser emendada na íntegra ou em qualquer de suas partes. A necessidade de reforma deve ser declarada pelo Congreso com o voto de pelo menos dois terços de seus membros; mas não será realizado exceto por uma convención convocada para esse fim. (*Constitución de La Nación Argentina*, 1994, Artículo 30) (tradução minha)¹⁷⁴

O processo argentino é composto por três etapas, enquanto o brasileiro possui cinco. No argentino, a primeira é denominada pré-constituente e exige o pronunciamento do Congresso da Nação, o qual se expressa através da declaração da necessidade da reforma, decisão que deve ser tomada por dois terços dos membros de cada uma das Câmaras, a dos Deputados e a do Senado, reunidas de maneira separada. Tal decisão, expressa através de promulgação de lei estabelece o alcance da reforma, se será total ou parcial devendo, nesse último caso, determinar que pontos do texto deverão ser objeto de reforma.

Desta iniciativa também se incumbe o ordenamento brasileiro em caso de emenda constitucional, através de Proposta de Emenda Constitucional (PEC), podendo ser apresentada por parlamentar, devendo ter a assinatura de um terço dos membros da Câmara ou um terço dos membros do Senado (art. 60, I, CRFB). Se ocorre pelas vias das Assembléias Legislativas, deverá ter apoio de mais da metade das unidades da Federação, expressa por maioria relativa de seus membros.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

¹⁷⁴ No original: “Artículo 30.- La Constitución puede reformarse en el todo o en cualquiera de sus partes. La necesidad de reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto.”

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

[...]

(CRFB, 1988, Art. 60)

Dessa forma, percebe-se que, entendendo por equiparadas a representação dos estados-membros e da população em geral, ambas casas legislativas devem ter poder de veto sobre a questão, bem como o quórum final de aprovação de cada uma é maior na Argentina do que no Brasil, por outro lado este segundo necessita de mais apoio previamente para seus projetos de emenda, para que tal proposta seja apresentada a essa votação bicameral.

A etapa seguinte, a eleitoral, consiste em compor comícios para a designação dos membros da Convenção, é a etapa revisora. Estes serão eleitos pelo sistema e demais modalidades estabelecidas na lei declarativa da necessidade da reforma, a mesma que determinará o número de convencionais e a alocação do item de orçamento especial para cobrir às despesas decorrentes tanto desta fase quanto da próxima. A terceira e última etapa se concretiza através do trabalho da Convenção Constituinte, agora eleita, que terá sido especialmente convocada para efetuar essa reforma. Esse corpo deverá deliberar em conformidade com o regime determinado na lei declarativa de seu próprio regulamento.

De forma semelhante, a PEC possui um texto diretivo, mas passível de receber emendas. Diferente do caso argentino, o brasileiro conta com duas comissões, da qual derivam, então, mais duas etapas. Inicialmente, o texto é analisado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a qual tão somente verificará a não ocorrência de ofensas às cláusulas pétreas, explicitadas mais adiante nesse texto. Em seguida, o texto aprovado é repassado à Comissão especialmente designada para a PEC, quando ocorrerá o exame de seu mérito, podendo haver modificações ao texto original somente durante as dez primeiras sessões da comissão, ainda assim tal atividade deve ser feita sem que o objetivo essencial da Proposta seja modificado, sob pena de comprometer a vontade da população, imbuída do poder, através de seus representantes eleitos.

Se aprovada em definitivo por ambas as casas, o Senado brasileiro as convocará em sessão conjunta para promulgação da emenda. Não havendo norma específica, são

aplicáveis às propostas de emenda à Constituição as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei em geral.

Dada a possibilidade de reforma em sede de poder constituinte derivado, porém com procedimento especial, Bidart Campos (2017) a classifica a Constituição argentina como “rígida atenuada”, porém sem dar vez a flexibilidade de fato. Analisando os mesmos aspectos quanto à Constituição brasileira, Neto (2009), por sua vez, situa o texto como rígido, dado o procedimento de transformação mais solene se perante as demais normas do ordenamento. O fato de ter um procedimento de emendas e este ter sido usufruído por reiteradas vezes tornaria a Carta “instável”, termo este que pode conviver com a rigidez do texto sem com este se confundir.

Isso diz respeito ao aspecto formal da rigidez presente no texto constitucional. Quanto ao aspecto material, orgânico dessa rigidez, tem-se a previsão de conteúdos classificados como *pétreos*. Ainda que o art. 30 preveja que o texto poderá ser reformado em toda e qualquer de suas partes, trata-se de uma previsão a ser interpretada quantitativamente, ao que a referida revisão pode ser feita de maneira integral, abrangendo todo o texto, no entanto restam conteúdos que qualitativamente não podem ser alterados, suprimidos ou removidos.

Em nossa constituição, o conteúdo *pétreo* não impede sua reforma, mas sua abolição. São eles: a forma de estado democrático; a forma de estado Federal; a forma republicana de governo; a natureza confessional do estado. Logo proibido seria: substituir a democracia pelo totalitarismo; substitua o federalismo para unitarismo; substituir a república pela monarquia; suprimir o confessional para impor o secularismo. (Campos, 2017, pt. 11) (Tradução minha)¹⁷⁵

Já no caso brasileiro, as cláusulas *pétreas* dizem respeito a pontos tendentes a abolir a Federação, o voto direto secreto, universal e periódico, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais (art. 60, § 4.o I a IV). Tais fundamentos estão incumbidos de serem preservados, em sede de Emenda Constitucional, pela Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, que ocorre logo na segunda etapa do processo de aprovação do novo texto.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

¹⁷⁵ No original: “En nuestra constitución, los contenidos *pétreos* no impiden su reforma, sino su abolición. Ellos son: la forma de estado democrático; la forma de estado federal; la forma republicana de gobierno; la confesionalidad del estado. Lo prohibido sería: reemplazar la democracia por el totalitarismo; reemplazar el federalismo por el unitarismo; sustituir la república por la monarquía; suprimir la confesionalidad para imponer la laicidad.”

[...]

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

I - a forma federativa de Estado;

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

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

(CRFB, 1988, art.60, § 4º)

Dessa forma, nota-se que o texto brasileiro é mais específico que o argentino quanto aos critérios eleitorais, estipulando uma forma específica de democracia através do voto a ser preservada. Quanto às formas de controle exercido pelas Câmaras legislativas de ambos os países, nota-se que o argentino é mais rígido em seu quórum de aprovação do texto inicial a ser apreciado pelas comissões, no entanto o critério brasileiro se enrijece ao estabelecer uma comissão a mais que a Argentina, específica para apurar a negativa de ofensa às cláusulas pétreas, além daquela que apreciará o mérito.

No entanto, em nenhum destes casos se verifica óbice pétreo à expansão da abrangência do corpo eleitoral para incluir os estrangeiros residentes, de modo que resta possível que, através dos procedimentos supracitados, se modifique o Texto argentino, para incluir no *Artículo 14*, nos direitos a que gozam todos os *habitantes de la Nación*¹⁷⁶, ao que se inclui os estrangeiros residentes e não-naturalizados, *el derecho al voto, según criterios reglamentarios*¹⁷⁷, os quais a de se destringir em sede de lei ordinária.

Artigo 14.- Todos os habitantes da Nação gozam dos seguintes direitos, de acordo com as leis que regulamentam o seu exercício; a saber: trabalhar e exercer qualquer atividade lícita; para navegar e negociar; fazer petições às autoridades; entrar, ficar, transitar e sair do território argentino; publicar suas ideias na imprensa sem censura prévia; [o direito de voto, segundo critérios regulamentares;] para usar e dispor de sua propriedade; para associar a fins úteis; para professar livremente sua adoração; para ensinar e aprender. (Constitucion de La Nacion Argentina, 1994, Art. 14) (tradução minha)¹⁷⁸

Desta forma, nota-se que o texto se tornaria, em verdade, mais coerente com a universalidade do sufrágio, conforme o disposto no *Artículo 37*: “Esta Constituição garante o pleno exercício dos direitos políticos, englobando o princípio da soberania

¹⁷⁶ Pt-Br: habitantes da Nação. (tradução minha)

¹⁷⁷ Pt-Br: o direito ao voto, segundo critérios regulamentários. (tradução minha)

¹⁷⁸ No original: “Artículo 14.- Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar; de peticionar a las autoridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender.”

popular e as leis que ditam a consequência. O sufrágio é universal, igual, secreto e obrigatório.” (tradução minha).¹⁷⁹

Conforme anteriormente mencionado, no Capítulo 3, o projeto de lei que mais se aproximou do intuito e fundamentação apresentados acima, foi o 2.664-D, apresentado por Jorge Pérez no Trâmite Parlamentar nº67, em 1994, logo quando da reforma constitucional. Apesar do mesmo estipular um tempo relativamente longo para comprovar o *animus* de residência, 10 anos contínuos, entende que:

[...] zelar pelo bem comum significa zelar pela Nação como sociedade que está vinculada por uma mesma cultura, realizada ao longo dos anos, por todos e cada um de seus membros em ordem à realização de um projeto desde uma identidade própria.

Porém, coerentemente com esse dever que se impõe ao estrangeiro a receber a residência permanente (entre outros o pagamento de impostos, a legalização de seu exercício profissional) é assunção de novos direitos, já que a pessoa, em sua total dignidade, é o sujeito último e destinatário final de todas as leis, e porque toda pessoa humana carrega em si mesma uma carga correlativa de deveres e direitos.

Se considera justo, conducente ao bem comum e, por tal, respeitoso aos direitos individuais, que os cidadãos estrangeiros com residência permanente depois de 10 anos da mesma, adquirirão os direitos políticos, sem deixar de pertencer por sua identidade cidadã ao seu país de origem.

(TP. 67, 1994, nº2.664-D) (tradução minha)¹⁸⁰

No entanto, remanesce a diferença com relação à limitação do aspecto cidadão a se conceder através deste, já que o texto tão somente confere direitos políticos no país de recepção, mantendo os demais aspectos da cidadania vinculados ao país de origem, ao invés da lógica de *jus domicilie* preponderando sobre o *jus sanguinis* e o *jus soli*, o que deixaria esses últimos em “*stand by*” enquanto assim se mantivesse o ânimo permanente de residência.

Apto a mesma amplitude modificativa, se encontra o Artigo 14, § 2º, da CRFB. Desta feita, necessário se faria substituir o texto “Não podem alistar-se como eleitores os

¹⁷⁹ No original: “Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, englobando el principio de soberanía popular y las leyes que dicta la consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.”

¹⁸⁰ No original: “[...] velar por el bien común significa velar por la Nación como sociedad que está vinculada por una misma cultura, realizada a lo largo de años, por todos y cada uno de sus miembros en orden a la realización de un proyecto desde una identidad propia. Pero coherentemente con este deber que se le impone al extranjero por recibir la residencia permanente (entre otros el pago de impuestos, la legalización de su ejercicio profesional) es la asunción de nuevos derechos, ya que la persona, en su total dignidad, es el sujeto último y destinatario final de toda ley, y porque toda persona humana lleva ínsita en sí una correlativa carga de deberes y derechos. Se considera justo, conducente al bien común y, a la vez, respetuoso de los derechos individuales, que los ciudadanos extranjeros con residencia permanente después de 10 años de la misma, adquieran los derechos políticos, sin cesar de pertenecer por su carta de ciudadanía a su país de origen.”

estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos.”, para estabelecer “Não podem alistar-se como eleitores, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”.

Em sentido aproximado, o Capítulo 3 trouxe a PEC nº 386 de 2017, da Deputada Renata Abreu, trouxe a seguinte proposta:

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte emenda ao texto constitucional:

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

(PEC nº 386, 2017)

Desta feita, a intenção exposta no Projeto é oferecer tal perspectiva aos estrangeiros que estejam residindo no país há mais de cinco de anos, metade do requerido no projeto argentino mais aproximado da perspectiva pós-nacional. A justificativa se dá na obviedade que se importaria em reconhecer esse direito a quem reside e participa da comunidade, pois que o contrário significaria “cassar-lhe – injustamente, diga-se – parte de sua cidadania, a qual deve fundar-se em sua vida concreta no país.” (PEC nº 386, 2017).

Novamente, então, persiste para ambos os ordenamentos a presença de um critério etário mínimo para este reconhecimento. Fator que serviria para coibir ou ao menos mitigar manobras eleitorais para angariar percentual de votos ilicitamente, mediante a falsidade desse *animus*, pois que seria mais custoso sustentar a falsa intenção do votante nesse lapso temporal.

Mediante tais modificações, verifica-se que a Carta argentina demanda acréscimos textuais, enquanto a brasileira demanda a supressão explícita. Ambos então, mediante omissão e expressão, excluíram ativamente a participação dos estrangeiros residentes, contudo sem estabelecer tal exclusão como primordial à lógica textual, não impedindo que tais aspectos sejam modificados para que se adequem às necessidades das novas noções de Estado e soberania.

Superada a modificação mais intrínseca e hierarquicamente superior em ambos os ordenamentos, passa-se aos critérios necessários para a modificação dos demais

aspectos normativos de ambos os ordenamentos, para que estes sejam compatíveis com o Texto Maior que se almeja acima.

Dado que ambos os ordenamentos assumem uma Constituição imbuída de rigidez, evidente que o processo requerido para que ocorram modificações no texto de leis ordinárias será diferente dos anteriormente apresentados. Desta feita, segue-se a análise formal e material de seus critérios.

No que diz respeito às modificações necessárias para que a sistemática infraconstitucional argentina estivesse de acordo com a referida proposta modificadora, deve-se atentar, primeiramente, ao *mandamus* ainda contido no texto constitucional, em seu *Artículo 77*, em diante, em especial o contido no parágrafo segundo, o qual determina que “Os projetos de lei que modifiquem o regime eleitoral e de partidos políticos [como no caso, modificar o Código Eleitoral Argentino – Lei 19.945] deverão ser aprovados por maioria absoluta do total dos membros das Câmaras” (tradução minha)¹⁸¹, podendo isso ser proposto pelos membros de qualquer uma delas ou pelo Poder Executivo.

Já no que diz respeito a modificação da normativa infra, brasileira, os critérios se encontram no art.61 do Texto constitucional cabendo, igualmente, a iniciativa a qualquer membro ou Comissão Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República, sendo ambos, portanto, bicamerais. Em ambos os casos ainda, a população, no que concerne somente o eleitorado com capacidade de voto nacional, pode apresentar proposta às respectivas Câmaras de Deputados, que os representarão nesse interesse.

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

¹⁸¹ No original: “*Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.*”

- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

(CRFB, 1988, Art. 61)

Nota-se, no entanto, uma diferença no que concerne à rigidez do controle argentino e brasileiro. Enquanto a modificação do texto infraconstitucional do primeiro demanda o quórum diferenciado de aprovação para a modificação de qualquer aspecto eleitoral, a maioria absoluta do total dos membros das Câmaras, a natureza jurídica do Código Eleitoral Brasileiro a ser modificado, por ser dupla, demanda o procedimento das leis ordinárias quanto aos requisitos dos votantes e o procedimento de lei complementar, mais criterioso, para aquilo que concerne ao disciplinamento sobre organização e competência dos tribunais, juízes e juntas eleitorais, por força do art. 121 da Carta brasileira¹⁸².

O procedimento brasileiro para que a alteração vislumbrada ocorra, procede em até quatro etapas. Após da supramencionada etapa de proposição, segue-se a revisora, onde os projetos começam a tramitar na Câmara, à exceção dos apresentados por senadores, que se iniciam no Senado, invertendo a ordem.

Alterado em quaisquer pontos o projeto da Câmara pelo Senado, terá de retornar a esta e vice-versa. A Casa onde o projeto se iniciou dá a palavra final sobre seu conteúdo, podendo aceitar ou não as alterações feitas na outra Casa. Desta forma também ocorre com a tramitação argentina, havendo nos dois casos quórum para aceitar as alterações e

¹⁸² Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

para rechaça-las, por igual objetivo de manter o equilíbrio da iniciativa bicameral no legislativo.

Em uma terceira fase do trâmite brasileiro, os projetos são distribuídos às comissões conforme seus objetos de tratamento. Além das comissões de mérito, existem duas que podem analisar além desse aspecto, a admissibilidade, que são as Comissões de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça.

Os projetos brasileiros que tratem de assuntos relativos a mais de três comissões de mérito são enviados para uma comissão especial criada especificamente para analisá-los. Essa comissão substitui todas as outras. Já no trâmite argentino prevê-se que cada Câmara, após a primeira etapa de aprovação, pode delegar às suas comissões particulares, com o voto da maioria absoluta do total de seus membros. A Câmara pode, com igual número de votos, anular a delegação e retomar o processo ordinário. A aprovação em comissão exigirá o voto da maioria absoluta do total de seus membros. Uma vez que o projeto seja aprovado por essas comissões, conforme os critérios supracitados de cada ordenamento, será seguido o procedimento ordinário.

Como lida-se aqui com um momento em que se estivesse buscando adequar o texto ordinário à mudanças procedidas na Constituição, no sentido de desvincular a prática cidadã do sufrágio do aspecto nacionalista da soberania, haveriam Comissões permanentes no Brasil aptas a proceder esse juízo, como, no caso da Câmara dos Deputados, das Comissões de Direitos Humanos e Minorias, a de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o que por somarem três já ensejaria a criação de uma Comissão Especial para tratar do assunto. Característica essa que não está prevista para o trâmite argentino, contando esse com Comissões de *Defensa Nacional*, *Derechos Humanos y Garantias*. Desse modo, em se considerando que somente o Brasil prevê a possibilidade de determinar uma comissão especial substitutiva mediante esse acúmulo, é possível que seu trâmite fosse mais célere nesse primeiro caso.

Os projetos de lei ordinária brasileira, como se trata do trecho do Código Eleitoral em comento, são aprovados com maioria de votos (maioria simples), desde que esteja presente no Plenário a maioria absoluta da Casa originária da proposta, semelhante ao caso argentino em que isso pode se proceder com os acréscimos ou correções introduzidos pela Casa revisora ou insistir na redação original, a menos que os acréscimos ou correções tenham sido feitos por dois terços da Casa revisora, o que só poderá ser

enfrentado mediante iguais dois terços da Casa original, em sua vontade de manter o texto original, exceções estas que não encontram equivalentes para o Brasil. No entanto, ambos os ordenamentos concordam, em prol da celeridade e objetividade do procedimento, que não poderão haver “terceiras alterações”, pela Casa originária.

Em ambos os ordenamentos ainda, passada essa fase, é o projeto enviado ao presidente da República para sanção. Em ambos os países, o chefe do Poder Executivo poderá sancionar ou vetar, total ou parcialmente, o texto que lhe é apresentado, sendo que estes vetos devem ser votados pelos respectivos Congressos. Para rejeitar um veto, é preciso o somatório da maioria absoluta de deputados e senadores brasileiros, e dois terços da Câmara de origem no caso argentino, passando novamente pela Casa revisora.

A sistemática argentina se mostra então mais extensa, na medida em que ainda conta com nova aprovação do Executivo, já em formato de Lei e nova votação de ambas as Casas a qual será, neste caso, nominal, expondo-se os nomes e fundamentos dos eleitores, bem como as objeções do Poder Executivo, que serão publicados imediatamente pela imprensa oficial. Em caso de divergência entre as Câmaras quanto às objeções, em ambos os casos, um projeto não poderá ser repetido nas sessões daquele ano.

Explanados os limites formais desse segundo momento adaptativo, verifica-se que o conteúdo normativo a ser alterado, no caso brasileiro, trata-se dos artigos 4º, caput e 6º, caput, do Código Eleitoral. Desta feita, no primeiro deles, no qual lê-se “São eleitores os brasileiros *maiores de 18 anos* que se alistarem na forma da lei.”, poderia cogitar-se “São eleitores, todos aqueles com ânimo de residência permanente, maiores de 18 anos que se alistarem na forma da lei”. O artigo 6º, caput, por sua vez, no qual se prevê “O alistamento e o voto são obrigatórios para os brasileiros de um e outro sexo, [...]” seria alterado na mesma proporção para “O alistamento e o voto são obrigatórios para todos aqueles com ânimo de residência permanente, de um e outro sexo, [...]”. Tal resultado de correspondência legislativa com as alterações almejadas nas Constituições seria obtido para o *Código Electoral Argentino*, alterando tão somente o *Artículo 1* do texto, em que se lê “Eleitores. Os eleitores são argentinos nativos e, por opção, a partir dos dezesseis (16) anos, e argentinos naturalizados, a partir dos 18 (dezoito) anos, que não possuem nenhuma das inibições previstas nesta lei”, por “Eleitores. Os eleitores são os residentes com ânimo definitivo maiores de 18 anos e, por opção, a partir dos dezesseis (16) anos, que não possuem nenhuma das inibições previstas nesta lei.” (tradução minha).

Substitui-se, dessa forma, o caráter puramente nacionalista, pela priorização da expansão cidadã.

Dado que o exercício da cidadania para estrangeiros através da naturalização tão somente readaptou antigas formas de exclusão social, mesmo em organismos pretensamente transnacionais, vislumbra-se a transcendência necessária a uma gestão democrática mais eficiente na incorporação do princípio do *jus domicilie* aos ordenamentos soberanos, no que diz respeito ao sufrágio passivo para as novas formas de identidade adotadas pelos residentes.

Comparativamente às regras de aquisição da nacionalidade, tendo por consequência a cidadania, verifica-se que o *Jus Soli* confere cidadania conforme o local de nascimento, havendo, como no *Jus Domicile*, um princípio territorial a enlaçar a cidadania, definindo as políticas em termos geográficos. Enquanto o *jus sanguinis* e o *jus soli* são baseados no nascimento, condenando a cidadania à inacessibilidade a pessoas nascidas de pais ou em territórios diferentes da sua regra, o *jus domicile* acomoda a mobilidade de pessoas entre comunidades e territórios. Essa regra oferece cidadania às pessoas independentemente do lugar e comunidade de nascimento e se aplicam a migrantes após eles entrarem no território e lá estabelecerem sua residência.

Nessa seara, a presença de ambos os princípios faz com que persista o debate em torno da classificação do princípio pelo qual é regido tanto o sistema brasileiro, quanto o argentino, se pelo *jus solis* mitigado pelo *jus sanguinis*, ou se pelo *jus solis* tão somente concedida a possibilidade de se valer do *jus sanguinis* os descendentes dos nacionais que por tal via optem. Além disso, remanescem incongruências como a modalidade extraordinária de exercício de direitos políticos por outras nacionalidades selecionadas, a indicar remanescentes neocolonialistas.

Na proposta de Bauder, em enxergar limites que ultrapassassem essas premissas através do *jus domicile*, alega que a universalidade da cidadania somente será almejável mediante a consciência de que as sociedades são continuamente móveis e transnacionais. Deveria essa característica estar, então, atrelada ao domicílio, onde o indivíduo tivesse a intenção de residir com definitividade. Complementarmente a este pensamento, acredita-se que a cidadania domiciliar pode manter-se compatibilizada às formas pré-existentes de concedê-la, pelo nascimento, na medida em que essa primeira somente estaria

preponderante enquanto o natural de determinado país residisse com ânimo de permanência em outro.

Dessa forma, tal critério expansivo da prática democrática pode ser incorporado aos ordenamentos estudados sem que grandes modificações tenham de ser feitas à norma soberana dos respectivos territórios.

Dentre as modificações verificadas como necessárias para que o critério do *jus domicile* obtivesse a relevância almejada para o nicho social estudado, tem-se a demanda por reforma constitucional, seja para adicionar essa possibilidade a um rol taxativo, no caso argentino, seja para excluir uma proibição expressa, no caso brasileiro. Isso demonstra que ambos os constitucionalistas originários intentaram, pela omissão e pela ação, excluir tal nicho da participação política, o que denota a preocupação remanescente da ameaça à soberania e à segurança territorial atreladas à relativização da supremacia da nacionalidade.

No entanto, na medida em que ambos os ordenamentos, em sua rigidez constitucional declarada ainda assim preveem possibilidades de reforma, tanto do ordenamento constitucional quanto das leis infraconstitucionais, não impondo empecilho definitivo, a dizer, cláusulas pétreas, à mudanças nessas previsões a respeito do direito de voto e direitos possíveis de serem exercidos pelos imigrantes, verifica-se a intenção de manter o exercício democrático sobretudo compatível com as mudanças contínuas das configurações dessas sociedades, bem como de seus respectivos valores.

6. Conclusão

Na tentativa de adaptar o sistema social constituído por escalas de poder, os Estados-Nação modernos adotaram o conceito de cidadania através da representação popular por meio do voto, para imbuir a população do senso de poder, proteção estatal e vínculo nacional ao território, mantendo-os subordinados de forma compatível com o incipiente mercado capitalista internacional, que necessitava de tais alegorias para se manter em ritmo crescente. Entretanto, a experiência imperialista da Europa sobre as américas torna evidente a realidade classista estratificada.

Nessa lógica a cidadania, desde sua *prima facie* prática foi utilizada como um status de superioridade social, que afunilava capacidade para participação na vida pública, sendo central para a estrutura e administração do Estado, e individualmente, como membro de uma comunidade, um nicho capaz de exercer direitos e contrair deveres. Vinculado somente à uma parte da sociedade, excluindo as demais por considerar todos iguais, mas alguns mais iguais que outros¹⁸³.

Desde o início do século XX, quando o fenômeno do totalitarismo fascista europeu começou a beber dessa fonte, acentuou-se o misticismo da identificação do indivíduo com qualidades atribuídas à sua nação, demandando adversidade aos demais, que não poderiam ser considerados cidadãos, ao ponto de, com base nisso, justificar e coadunar com as práticas e objetivos da elite que seguia governando os Estados. Característica essa que nunca se perdeu, nem mesmo com o fim de tais regimes de Estado.

Foi sob este pano de fundo que o conceito de direitos humanos, nos quais se reconhece a classificação dos direitos políticos, surgiu. Ainda que assim se reconheça e que, por premissa, estes se dirijam a todos os que possuem tão somente a qualidade de seres humanos, a prática política e os costumes nacionalistas insistentemente interveem para obstaculizar a maximização de seu potencial. Isso porque, para manter as sociedades do mundo globalizado subordinadas a antigas formas de poder, tais como o Estado-Nação, este aprimorou-se em técnicas biopolíticas de controle dos corpos ao ponto de não ser mais possível distinguir aspectos do comportamento humano puramente naturais daqueles influenciados pela sua técnica.

¹⁸³ Em seu livro de ficção, George Orwell concebe uma sociedade que pretende a revolução igualitária absoluta, mas aos poucos essa utopia também se estratifica. ORWELL, George. A revolução dos bichos. São Paulo: Círculo do Livro, 1945, p. 74 – 78.

O Estado-nacional, então passa, através do biopoder, a governar a população discriminando nesta os detentores de direitos e deveres, o que em termos biopolíticos relega suas contrapartes à marginalização enquanto vidas “não-lamentáveis”.

Uma das maneiras encontradas pelos pesquisadores, para entender o conceito e as reais implicações e abrangências do exercício da cidadania, desatrelando-a do biopoder, foi justamente trazê-la a um campo teórico, transcendendo sua perspectiva prática, maculada pela nacionalidade enquanto bandeira da soberania Estatal. O próximo passo, entretanto, de reintroduzir o conceito emancipado de forma a torna-lo mais eficiente, em uma perspectiva pós-nacional prática, ainda não foi dado. Isso ocorre porque o locus de atuação desse conceito, o Estado soberano em um dado território, ainda se utiliza do nacionalismo como alegoria de poder e pertencimento.

Dentre os campos possíveis de se desenvolver tal perspectiva, tem-se a possibilidade de conceber-se uma cidadania legal desterritorializada, mediante a progressão dos organismos transnacionais de poder ao pós-nacionalismo, e a de conceber uma cidadania global social mínima, através dos direitos já consolidados em uma base normativa transnacional, que reconheça notória aplicação aos até então entendidos como não cidadãos no interior de cada ordenamento soberano.

Para compreender em que medida cada uma dessas opções seria viável aos ordenamentos especificamente considerados, buscou-se compreender o significado social, e seus reflexos normativos, da figura do imigrante residente em cada um deles.

Desde o início desses territórios como Estados-modernos, uma barreira conceitual claramente imposta foi a confusão entre os conceitos de “cidadão”, abrangente e democrática, e de “vizinho”, restrita por critérios censitários, generificados e eugenistas, sobretudo porque, dada a ausência de uma concepção federalista de organização estatal, cada núcleo urbano representava a própria Nação, em uma escala diminuta, mantendo os não-avizinados, dentre estes os estrangeiros, na conhecida zona do não-ser.

Conforme exposto pelo jogo de poder narrado no capítulo 3, tal aglutinação de conceitos não se deu ao acaso, tampouco “naturalmente”. Ao revés, foram cuidadosamente arquitetadas para reforçar uma percepção social útil à subsunção da população aos governantes dos novos Estados independentes. Em sua ânsia de manter uma boa colocação na corrida do novo mercado internacional capitalista, acreditavam ser necessário incentivar a vinda de indivíduos pertencentes a certas nacionalidades das quais

acreditavam derivar a capacidade civilizatória, dado que foi nessas metrópoles que se desenvolveram os sistemas urbanos com os quais estavam acostumados e que cunharam o referido sistema capitalista.

No entanto, incumbia-se aos recém-chegados a tarefa de civilizar sem que se participasse da *civitas*. Estes deveriam colonizar as “terras selvagens” e abraçar a nacionalidade do território que passaram a habitar, mas tão somente os primeiros colonizadores estrangeiros e seus descendentes eram entendidos como cidadãos.

Tal incentivo a vinda de estrangeiros foi suprimida no Brasil de 1830, em uma estratégia de reforçar o papel nacional através da diferenciação, taxando excessivamente os estrangeiros em todas as suas atividades comerciais, o que foi respondido com manifestações étnicas europeias que, apesar de enfraquecer seu prestígio perante o país, ainda contavam com vantagens sociais em comparação aos asiáticos e africanos, pela crença no dever de branqueamento da população. A Argentina por sua vez, por volta do mesmo período, procurou associar a imigração à liberdade de comércio e ao progresso industrial, com garantias iguais para cidadãos e estrangeiros quanto a esse setor.

Quanto aos limites da cidadania impostos aos estrangeiros, no Brasil, foi notória a tentativa, entre 1820 e 1830, de restringir a sua atuação em cargos públicos, denotando uma política de ocupação de espaços até então particulares, tornando mesmo aqueles que se entendia como cidadão subjugados a um Estado cada vez mais centralizado. Enquanto isso, na Argentina, estimulava-se o federalismo e a autonomia provincial, mas com atenção a refrear a atividade repressiva do Estado, objetivando, ainda que em um plano meramente formal, cunhar uma noção de igualdade, ao menos entre aqueles considerados à época plenamente capazes, o que ainda correspondia a um ciclo bem restrito e excluía de quase todas as suas formas de expressão, os estrangeiros residentes.

Quanto à amplitude do sufrágio, a Argentina passou a permitir representação por deputados provinciais em 1854, o que foi um passo importante, mesmo que restrito aos nacionais não qualificados como servos, domésticos ou desempregados. Tal prática denota como a noção hierárquica de poder, herdada da aristocracia e incentivada pelo sistema de mercado, se adaptava aos acontecimentos da Modernidade. Já no Brasil, o balanço entre concentração de poder e participação eleitoral, também ocorreu através da introdução do voto direto, mesmo que previsto de forma facultativa e excluindo a maior parte da população, por critérios censitários, bem como os estrangeiros. Ainda assim, o

fato de o sufrágio ter se enraizado de forma indissociável do governo foi um grande passo para ambos em termos de democracia.

O tratamento aos estrangeiros seguiu dual também para ambos, pois que almejavam aspectos entendidos como “de suas nações”, mas simultaneamente desconfiavam destes apenas por não serem nacionais.

Com o tempo, essa desconfiança passou a se acentuar com relação às nacionalidades específicas, sobretudo no Brasil, o qual especificava mesmo quais europeus eram mais interessantes de serem acolhidos e assimilados por naturalização, enquanto os argentinos englobavam todas as qualidades procuradas para esses propósitos como europeias. No entanto, notou-se em ambos a estratégia elitista de conceder status por naturalização, posto que sempre havia rejeição quanto a certas etnias marginalizadas, como asiáticas e africanas, porque não associadas à agricultura eficiente e ao comportamento civilizado. Nesse mesmo proceder, a Argentina passou a se pautar por critérios laborais para os imigrantes, dado principalmente às preocupações com o contexto europeu dos anos 40.

O fim desse mesmo período culminou com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que proporcionou o primeiro contraponto teórico à ideia de cidadãos-nacionais, ao que todos, independentemente da nacionalidade, teriam direito de participar do governo de seu país, sem especificar se o “seu” se refere ao que residem ou o de origem.

Nessa primeira tentativa de proceder políticas migratórias em termos modernos, para fomentar o progresso, os dois países cunharam uma noção de estrangeiro que transitava sua idealização em termos positivos, como porta-vozes da civilização e incitadores dos novos ideais socialistas, posteriormente, sendo que esta segunda característica passou a desagradar as elites no poder.

Em um momento posterior, ambos os países sofreram sob o jugo de regimes militares, os quais buscavam inflamar a imagem nacionalista, sem permitir que mesmo os formalmente considerados cidadãos exercessem todos os aspectos da política. Tal experiência reforça a necessidade de se compreender que a cidadania se perfaz através de práticas que incluem os indivíduos continuamente nas práticas civis democráticas, e não através de um rótulo estaticamente atribuído a título de identidade individual, como a nacionalidade.

As políticas migratórias nos dois países seguiram a lógica eugênica que vinha se manifestando agora com esse pretense embasamento científico, característico do início dos anos 30, através do qual associava-se a figura do imigrante ao desemprego, à desordem econômica e insegurança social. Simultânea e quase contraditoriamente, organizava-se conferências científicas para debater em torno da dita necessidade de promover a purificação dos genes no território, através da expressão de características físicas próprias do fenótipo estrangeiro. É dito quase contraditório, pois que o que ali se entendia como purificação passou a se associar à autenticidade de projetos políticos e de expressão social de cada um desses países latino-americanos, que igualmente aos europeus, consideravam certos indivíduos degenerados natos, por suas características racializadas, mas que já não se espelhava totalmente na Europa, por notar as adversidades das guerras que ocorriam.

Nem mesmo a volta à democracia implicou em uma necessária expansão da participação cidadã para os imigrantes, dado que sua figura ainda se atrelava a política de segurança-nacional. Mesmo com a institucionalização da liberdade de expressão, o retorno ao pluripartidarismo e a diminuição esporádica das restrições na mídia, o viés da segurança nacionalista persistiu, mostrando-se muito mais inflamado no caso brasileiro, pois que a Argentina passou rapidamente a dar passos em direção ao reconhecimento da necessidade de inclusão sistemática da população na participação cidadã, a partir de 1994, quando o texto constitucional passou a prever mecanismos de participação coletiva e reconhecer a autonomia cultural de povos minoritários, além de permitir que as províncias e municípios passassem a diversificar suas práticas eleitorais com mais autonomia.

Nota-se que, ainda assim, foram propostas alterações legislativas para expandir o direito eleitoral ao nicho imigrante em ambos os países, inicialmente apelando para a alegoria do da descendência e herança cultural, o que tão somente reforçava o imaginário da cidadania como um privilégio e não um direito básico. Posteriormente, essa noção foi ganhando distinções, e os projetos argentinos, diferentemente dos brasileiros, passaram a argumentar sobre a cidadania como condição inerente à dignidade, além de comparar a expansão almejada com a de outras classes subalternizadas a qual foi concedida, além do histórico de expansão do direito eleitoral a outras classes minoritárias, e a manutenção da exclusão dos estrangeiros residentes do sistema eleitoral, dessa forma tornando mais convincente o argumento em prol do viés de participação igualitária. Ainda assim, o sistema argentino não conseguiu desatrelar as amarras do nacionalismo à soberania, de

forma que a expansão da participação política do setor analisado não ultrapassou os âmbitos municipais e estaduais/provinciais.

No contexto atual, há outros fatores específicos a serem considerados, como as restrições sanitárias de acesso às fronteiras, e a forma como isso se confunde e inflama as expressões de xenofobia por parte dos nacionais em seus respectivos territórios. Somado a isso, há ainda o problema da efetividade, mais antigo, na medida em que desde que a legislação argentina ampliou sua participação nos níveis subfederais, o mesmo não se efetiva sobre o nicho que permanece, sobretudo, desinformado acerca de seus direitos e da importância dos mesmos.

Ao longo destas experiências, alguns países, dentre esses os dois aqui considerados, tentaram suprir a carência de viés prático do pós-nacionalismo, pela atuação da UE e da Unasul. No entanto, o descompasso econômico de seus membros perpetua os vazios em suas integrações políticas, bem como a mácula desde sempre presente do aspecto nacionalista da soberania, que insiste em exigir antes um pertencimento nacional ao país membro, para depois cogitar os aspectos transnacionais.

Isso não significa que a democracia pós-nacional seja inimiga e incompatível com o nacionalismo. Conforme leva a entender a própria nomenclatura estar postado “pós” determinado aspecto significa superá-lo, porém não o excluir. O que se pretende, em verdade, é devolver o termo nacionalidade à sua própria esfera de significância jurídico-social, de uma característica essencialmente cultural e comunitária, a qual deve ser reconhecida como direito humano, enquanto expressão cultural, protegida inclusive pelo artigo 14 do Protocolo de San Salvador (1988), do qual ambos os países são signatários¹⁸⁴.

Dadas as falhas em fazer essa desassociação e ressignificação através dos organismos transnacionais, restou explorar o campo de incorporação dos princípios do *jus domicile* na participação política de cada país. Isso porque tal perspectiva se mostrou mais apta a concretude que o pós-nacionalismo vem almejando, de forma a inovar a lógica dual de derivar a cidadania do nascimento ou de estagnar os indivíduos através da naturalização, muitas vezes levando à perda da nacionalidade originária. Esta nova

¹⁸⁴ Na Argentina, através da *Ley n° 24.658/1996*; no Brasil, através do Decreto n° 3.321/1999.

perspectiva seria compatível com a mobilidade territorial, enxergando a própria sociedade como um conceito móvel.

Além de não rechaçar o conceito de nacionalidade, o *jus domicile* tampouco extinguiria a atribuição de direitos da cidadania por critérios originários como *jus sanguinis* e *jus solis*. Tal qual vislumbrado por Bauder no capítulo anterior, isso poderia ser implementado em compatibilidade com a lógica da soberania estatal e, conforme demonstrado no presente texto, tampouco demandaria a exclusão da concepção de nacionalidade e cidadania originárias, de forma a adaptar-se e maximizar o potencial democrático dos respectivos sistemas. Caso o indivíduo viesse a migrar e se estabelecer definitivamente ou por um longo período no estrangeiro, o *jus domicile* agiria para conceder-lhe as capacidades inerentes a seus direitos civis e políticos, sem que tivesse de abrir mão de sua nacionalidade e direitos inerentes a ela, permanecendo essa característica originária tão somente suspensa pela verificação da nova.

Uma vez demonstrado que mesmo os critérios de rigidez constitucional, bem como os procedimentos parlamentares de alteração infra, em ambos os países, poderiam vir a incorporar tal critério para a atribuição de aspectos políticos do exercício da cidadania, resta claro que a intenção constitucionalista originária era de que o texto permanece adaptável à novas realidades sociais como a que presentemente se vislumbra.

Ao final deste trabalho foi possível identificar diversos fatores nevrálgicos para a consolidação do direito de voto através de uma perspectiva pós-nacional, no contexto dos Estados contemporâneos e, mais especificamente, como fatores sociais específicos dos países latino-americanos ora considerados interferem nesse exercício.

Através das explanações conceituais proporcionadas pela análise etimológica e a construção social do significado de ser “cidadão” e ser “nacional” ao longo da formação dos Estados-modernos até a sua contemporaneidade, foi possível perceber as consequências da interpenetração desses dois conceitos e seus reflexos na estratificação social do mundo ocidental.

A partir do exercício do isolamento teórico desses dois conceitos, percebeu-se a cidadania enquanto conjunto de direitos atribuíveis aos considerados dignificados como parte ativa da comunidade e um fator fundamental na administração do Estado. Percebe-se como a lógica de poder contemporânea insiste nesse vínculo para imbuir nos considerados “lamentáveis” a sensação de serem indivíduos mais autônomos que os

demais, os pactuantes do contrato social. Dessa forma, resta operando uma das engrenagens fundamentais da legitimação do monopólio de poder do Estado e direcionamento da violência a todos os que não cumprem tal requisito.

Mesmo que a suposta pretensão do pacto estatal tenha sido evitar um estado-de-natureza violento, esses últimos indivíduos não-autônomos, logo não-lamentáveis, continuam vulneráveis a agressividade do Estado conforme o momento histórico lhe soe conveniente.

No entanto, uma vez conscientes de que a diferença conceitual existe, é possível alterar a prática em torno dos pilares da vida em sociedade no Estado e da participação cívica para redefinir a posição dos imigrantes não-naturalizados em prol do seu gozo amplo de direitos fundamentais em cada ordenamento soberano, alterando sua noção de pertencimento e participação na comunidade em que efetivamente vivem. Conforme Velasco (2005, p. 199 – 200) apontou, dentre essas alterações fundamentais estão as formas de aquisição da cidadania, pois que, quanto mais restritas, mais excludentes.

Habermas (1999, p. 118) é mais específico nesse mesmo ponto, revelando a necessidade de cessar o vínculo da cidadania republicana com as classificações etnoculturais nas quais se insere também a nacionalidade. Os dois autores, então, se complementam para apontar a necessidade crescente das sociedades pluralistas contemporâneas em conceber e praticar novas formas de atuação comunitária, as quais efetivamente empoderem de decisão política, o maior número de nichos sociais possível.

Outro fator importante suscitado pelo texto, é de que tais dificuldades de aplicação prática da teoria pretendida, se mostram extremamente particularistas em se tratando do histórico colonial dos países latino-americanos. Dentre os ora considerados, a Argentina e o Brasil, percebeu-se que a forma impositiva com a qual as formas modernas de Estado foram aplicadas nestes territórios teve influência direta na construção da imagem social e receptividade dos imigrantes logo que a nacionalidade passou a ser um fator legitimador desse sistema.

Em meio à dualidade do anseio de construir um sentimento de indivíduo nacional, pertencente à pátria e por definição, oposto a todos que a ela não pertencem e, simultaneamente, importar os fatores humanos que correspondiam ao ideal de civilização.

Ambos estimularam a vinda dos imigrantes, sobre esse pretexto, obtendo o Brasil especial êxito em seus programas públicos de fomento à imigração, ainda que seus critérios para concessão de estímulo fossem mais restritos no início. Em contrapartida, a Argentina se beneficiou mais da imigração espontânea, pois que não se restringia a nacionalidades específicas da Europa, porém, os demais, fora dessa região, eram igualmente rechaçados.

A imagem real do estrangeiro nos dois países misturava as expectativas de portadores da civilização, mas que também proporcionou o contato com filosofias socialistas e anarquistas, além do descontentamento com as condições precárias, o que em diversos momentos os tornou inimigos da elite nacional.

O fato de ambos os ordenamentos terem sucumbido aos regimes autoritários em algum momento, no qual os direitos eleitorais não foram explicitamente cessados, mas materialmente tiveram seu poder decisório suprimido, serviu para evidenciar sua essencial importância para a consolidação do lócus de dignidade dos indivíduos em dado território, com a perpetuação dos demais direitos atrelados a essa noção, de forma a não subestimar a necessidade de sua inclusão dentre os considerados Direitos Humanos.

Com o reestabelecimento dos sistemas democráticos, houve a maior disparidade jurídica com relação ao tratamento dos estrangeiros residentes, com o Brasil permanecendo sob o viés revanchista da segurança nacional, associando-os ao anarquismo e o terrorismo, enquanto a Argentina já dava início a projetos políticos desses indivíduos no sistema eleitoral.

Ainda assim, houve tentativas em ambos, de expandir o direito eleitoral a esse setor através das possíveis alterações nas leis. Estes iniciaram sob a perspectiva anterior dos benefícios somente das nacionalidades associadas à civilização e a herança genética, conforme ainda se associa a cidadania a um privilégio e não um direito universal. O Brasil se manteve nessa ótica, porém, logo a Argentina começou a promover novos, que exploravam a incoerência na necessidade de promover a dignidade humana através da cidadania e a persistente exclusão dos estrangeiros residentes do sistema eleitoral. No entanto, tal direito só se estendeu às vias municipais e estaduais, restando impossibilitado na federal, enquanto no Brasil, isso segue sendo uma prerrogativa dos nacionais, natos e naturalizados.

Apurou-se, portanto, que a cidadania chegou a um ponto de emancipação teórica apta a permitir uma perspectiva prática pós-nacional, após sua teoria se emancipar do conceito de soberania nacional. Yasemin N. Soysal (1994, p. 139) foi uma das primeiras autoras a propor que isso fosse posto em prática pela superação da visão dos imigrantes não-naturalizados como “*denizens*”, eternamente exceptuados do padrão de cidadania nacional, para uma lógica de cidadania “pós nacional”, através do reconhecimento do sistema internacional como interdependente entre suas conexões, a partir do que se estipulariam regras internacionais aptas a legitimar a concessão e a segurança de direitos universais aos indivíduos independentemente do seu status de membro do Estado-nação.

Nessa empreitada, diversos autores contemporâneos obtiveram êxito na tarefa inicial de transpor o conceito de cidadania para além da perspectiva prática, isolando-a no plano teórico. A tarefa seguinte passa a ser o esforço em teorizar novas perspectivas, de fato pós-nacionais para esse conceito e coloca-las em prática, especialmente no contexto da soberania-nacional dos Estados ocidentais.

Percebeu-se através do texto, ainda, que dentre as dimensões possíveis de articulação concreta, a de uma “cidadania global social mínima”, a qual seria possível através da recorribilidade facilitada ao *jus domicile*, incorporada a cada ordenamento soberano é mais praticável no contexto atual, do que uma “cidadania legal desterritorializada”, dadas as tentativas falhas da UE de se aproximar desse viés.

Tal insucesso dos organismos transnacionais, em transpor as barreiras até então identificadas, deve em muito à persistência dos limites da soberania nacional e o poder que isso exerce sobre a população, na medida em que o exercício de sua suposta cidadania desterritorializada ainda tem de atender aos critérios de aquisição da nacionalidade dos países membros, o que somente redefine o perímetro da exclusão, sem desconstituí-lo. Mesmo que a sociedade já sabidamente não corresponda a um padrão hegemônico, o contexto de crise econômica e sanitária mundiais reforça o impulso dos Estados-nacionais membros em apelar para o sentimento nacionalista, através da biopolítica de fomentar medo relacionado à imigração ilegal e reformulando a figura do estrangeiro ideal, como aquele relegado a ocupar os espaços de trabalho indesejado, ou que somente ocupe posições de poder se seus ganhos refletirem no crescimento da economia mundial, não tendo, sob nenhuma dessas hipóteses, poder de decisão política, restando vulnerável ao ponto de que, eventualmente, venha a se naturalizar para não ser mais considerado um

estranho potencialmente perigoso. Dessa forma, deturpando o sentido integrador de organismos como a União Europeia e minam o desenvolvimento da Unasul.

Desta feita, a via mais concreta e dinâmica de mudanças significativas passa a ser a implementação de uma cidadania global social mínima, identificando possíveis novas práticas jurídicas, que inovem a capacidade de se implementar um verdadeiro sistema democrático pós-nacional, baseado no *jus domicilie*, no que diz respeito ao sufrágio passivo para as novas formas de identidade verificadas na população.

O *jus soli* confere essa qualidade a partir do local de nascimento, igualmente ao *jus domicile*, trata-se de um critério territorial. Porém, tanto o primeiro, quanto o *jus sanguinis* são baseados no nascimento, enquanto o *jus domicile* atribui legitimidade à participação cívica de pessoas em situação de mobilidade migratória e estabelecimento de residência, ao que autores como Bauder consideram necessário justamente a assunção de que as sociedades contemporâneas são móveis entre as fronteiras soberanas.

Caso o referido princípio seja aplicado de forma sobreposta, enquanto perdurar a situação de mobilidade com *animus* de um período de permanência significativo, na circunstância da mobilidade e residência, é possível que se compatibilize com a lógica dos sistemas pré-existentes, demandando alterações pontuais nos ordenamentos, com grande eficiência adaptativa, expandindo, assim, a prática democrática de forma eficiente e não utópica.

Pela lógica expressa dos ordenamentos ora considerados, tal inclusão demandaria reforma constitucional, dada a rigidez dos mesmos, que resulta em um procedimento especial em comparação aos utilizados para conceber e modificar leis ordinárias. Ainda que em um primeiro momento a omissão ou a negativa expressa de inclusão desse nicho social indicassem uma intenção clara dos legisladores originários, igualmente evidente foi o seu intento em tornar o texto maior adaptável às necessidades sociais através dos tempos, de modo que em ambos não se verifica, dentre o rol dos dispositivos não passíveis de modificação, ou pétreos, a limitação do direito de voto aos nacionais.

Ainda que perseguindo esse viés, a democracia tenha chances até então não possibilitadas, de se expandir para contemplar os imigrantes residentes e não-naturalizados, ainda restam uma gama de contratempos normativos e teóricos a serem superados, para que tal possa se efetivar.

Dentre estes, percebe-se, inicialmente, o problema cultural das lógicas xenófobas nas sociedades dos Estados-nação modernos, perpetuadas pela gestão governamental dos próprios. Ainda que se aplicasse a referida alteração normativa com base no *jus domicile*, a adaptação social requerida para que tais normas cumprissem seu requisito de eficácia poderia restar comprometido pela receptividade social e as políticas públicas de cada Estado, a depender do viés partidário de cada governo.

Isso porque os sistemas governamentais ainda se perfazem sobre a lógica da imunização, enquanto arma contra possíveis ameaças, bem como um álibi, para monopolizar e redirecionar a violência para o alvo daqueles que pretende expulsar de um setor privilegiado, mas que precisa manter em seu território, como “bode-expiatório” de sua legitimidade.

Contrariamente ao que se acredita quando da instituição dessas biopolíticas de aversão ao diferente, tais práticas levam à autodestruição gradativa da soberania, na medida em que a lógica biopolítica é propícia a superar as fronteiras nacionais, para perpetuar o seu poder através da subjugação dos sem-Estado, “não-lamentáveis”, sendo que, simultaneamente se valem da presença dos mesmos em favorecimento da sua imagem., se valem da lógica de força da Nação pela união de seus membros, com a presença forte do Estado.

Dessa forma, vislumbrar um contexto em que se garanta uma cidadania política mínima em cada território soberano resta comprometida porque o nacionalismo, em sua vertente tribal, se atrela a uma das características mais caras ao Estado, a soberania.

As memórias históricas, e o valor cultural da identificação do indivíduo com o pertencimento a uma Nação, passa a ser confundido uma encarnação das qualidades que são atribuídas a ela, transmutada em orgulho e apelo psicológico aos cidadãos, frequentemente orientado a reproduzir formas de violência e exclusão com relação aos demais que estão fora da classificação.

Além desses entraves, resta a aparição esporádica de projetos de lei, constitucionais e infraconstitucionais, tanto na Argentina, quanto no Brasil, que planejam justificar sua existência e objetivo de conceder aos imigrantes a participação eleitoral, por meio do sentimento de dívida cultural de colonos com sua metrópole e heranças genéticas comuns.

É nesse sentido que o Projeto de Emenda Constitucional nº 119/2011, assim como os de nº 347/2013 e 386/2017, tem como fundamento para o merecimento do voto o histórico de trabalho desenvolvimentista no país, enquanto profissionais altamente qualificados, perpetuando a frágil e circunstancial figura idealizada. Trata-se de um fator que começa a ser mitigado nos Projetos de Lei argentinos ao que passaram a reconhecer a necessidade estatal de prover o “bem comum”, tendo por base os benefícios da concessão de voto a outros setores historicamente excluídos desse aspecto da cidadania, em uma perspectiva do sufrágio entendido como direito, e não um privilégio.

Tratam-se estes entraves persistentes derivados de comportamentos e percepções sociais, ainda que possuam reflexos normativos, ao que não puderam ser abordados com a devida atenção no momento em que esse texto se perfaz, por questões de tempo e critérios de tamanho do mesmo enquanto dissertação, configurando uma escolha metodológica por abordar inicialmente as questões normativo-textuais que a permeiam, de forma que a escolha por abordar aspectos histórico-sociais em circunstâncias pontuais serviu tão somente a proporcionar o vislumbre de suas contribuições para a evolução do texto normativo de ambos os países.

Nessa esteira, além destes desafios remanescentes de enfrentamento, resta um longo caminho pela frente, na tentativa de criar condições que propiciem o exercício do sufrágio passivo como direito humano universalmente reconhecido, tais como aprofundar o estudo a respeito dos fatores que levam à confusão conceitual entre a soberania estatal e a necessidade de oficializar uma nacionalidade em torno do sistema de gestão de um dado território.

Também se faz necessário elaborar formas de reestruturar a normativa de cada país para que o sentimento nacional seja formalmente vinculado ao aspecto cultural da sociedade, seu verdadeiro de *locus* enquanto valor social. Ao que somente foi possível, no presente texto, abordar formas de alteração que possibilitem a inclusão do estrangeiro no sistema eleitoral. No entanto, em prol da coerência textual e de significância e princípios dos ordenamentos analisados, no que diz respeito a sua hierarquia, proceder alterações como as explanadas, através de reformas constitucionais, demandaria, consequentemente, que os aspectos que permeiam a vida dos imigrantes residentes com relação as políticas de controle de fronteiras, concessões de vistos e status de permanência no território também fossem revistos, para coadunar com uma lógica pós-nacional.

No mesmo intuito, ainda se percebe a necessidade remanescente de articular os projetos de Lei e propostas de emenda constitucional de forma a revelar a importância de permitir a participação política do maior contingente possível da população com capacidade de discernimento para tal à uma necessidade de aprimoramento democrático e não a um suposto débito colonial civilizatório.

Dessa forma, os sistemas normativos aqui considerados possuirão condições mínimas de participação cidadã democrática para que possa ser exercido também pela parcela da população em seu território que compreenda os imigrantes, residentes e não-naturalizados.

7. Referências

- ABAL MEDINA, Juan Manuel; SUARÉZ CAO, Julieta. **Análisis crítico del sistema electoral argentino**. Evolución histórica y desempeño efectivo. 2003.
- ABRANTES. Visconde de. **Memória sobre meios para promover a colonização**. 1846.
- AGAMBEN. Giorgio. **Homo sacer, o poder soberano e a vida nua, I**. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.
- AGÊNCIA BRASIL. Andréia Verdelio. **Brasil formaliza saída da Unasul para integrar Prosul**. 16 de abril de 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-04/brasil-formaliza-saida-da-unasul-para-integrar-prosul> Acesso em: 04 de junho de 2021.
- ALBERDI, Juan Bautista. **Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina**. Buenos Aires: La Cultura Argentina, 1852.
- ANDERSON Benedict. **Comunidades imaginadas reflexões sobre a origem e a difusão do nacionalismo**. São Paulo Companhia das Letras v. 8 2008.
- ANDRENACCI, Luciano. **Ciudadanos en los márgenes de la modernidad. Buenos Aires, entre la colonia y la república**. Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario. Buenos Aires Eudeba. 2003.
- ARAGONESES. Alfons. **La construcción del enemigo como base del (neo)fascismo**. In: Neofascismo: La bestia neoliberal. Siglo XXI de España Editores, 2019.
- ARAUJO, Sandra Gil. **Extranjeros en la Nacion**. Revista Temas de Antropologia y Migracion. N 8. Edicion Especial 2016 - 2017. Pags 10-25. ISSN 1853-354X
- ARENDT Hannah. **Origens do totalitarismo antissemitismo imperialismo totalitarismo**. Editora Companhia das Letras 2013. Original de 1951.
- ARENDT Hannah. **The human condition**. University of Chicago Press 2013. Original de 1958.
- ARGENTINA. **Proyecto de Constitución**. 1813.

_____. **Asambleas Constituyentes Argentinas**, Instituto de Investigaciones Históricas, Buenos Aires, Tomo I, 1813 a 1833. Disponible en: http://ravignanidigital.com.ar/asambleas/asa1/asa1_indice.htm

_____. **Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. 1984.** Tomo VI. Proyecto de Ley del Señor Diputado Bordón González; Reconocimiento del derecho a votar en las elecciones de autoridades nacionales a los extranjeros mayores de 18 años con 10 años de residencia permanente e ininterrumpida en el país (2.199-D-84) p. 3761.

_____. **Ley Riccheri.** 1901.

_____. **Constitución Nacional de la Nación Argentina.** 1853.

_____. **Ley General de Migración y Promoción de la Inmigración n° 22439.** 1981.

_____. **Ley n° 4161** de 07 de janeiro de 1903.

_____. **Ley n° 4.144** de Residencia de Extranjeros. 1902.

_____. **Ley n° 7.029** de Defensa Social. 1910.

_____. **Diario de Sesiones. Cámara de Senadores,** Congreso Nacional, 8 de junho de 1899.

_____. **Censo General de Población, Edificación, Comercio e Industrias de La Ciudad de Buenos Aires.** 1889. Disponible en: <https://minerva.usc.es/xmlui/handle/10347/17220>

_____. **Ley n° 24.430.** 03 de janeiro de 1995.

_____. **Ley n° 26.364.** 29 de abril de 2008.

_____. Cámara de Diputados de la Nación. **Trámite Parlamentario. Período 1994.** TP.67-1994. Proyecto de Ley sobre régimen para emitir el voto en las elecciones de autoridades nacionales con diez años continuos de residencia en el país (2.664-D.-94). 4 de agosto de 1994.

_____. Cámara de Diputados de la Nación. **Trámite Parlamentario n° 34.** Proyecto de Ley 19945 - Incorporación del voto de residentes extranjeros en Argentina. Expediente: 1884-D-2009. 23 de abril de 2009.

_____. Cámara de Diputados de la Nación. **Incorporación del voto de residentes extranjeros en Argentina**. Expediente 2119-D-09. 30 de abril de 2009.

_____. Suprema Corte de Justicia. **Sentencia**. Expediente 4462/08 CNE. Fallo n° 4122/2009. 05 de março de 2009.

_____. Cámara de Diputados de la Nación. **Trámite Parlamentario n° 6**. Reproducción del expediente 2148-d-09. Incorporación del voto de residentes extranjeros en Argentina. Expediente 0560-D-2011. 10 de março de 2011.

_____. **Ley 25.871**. 20 de janeiro de 2004.

_____. **Decreto 616/2010**. 03 de maio de 2010.

_____. Provincia de Buenos Aires. **Ley 11700/1995**. 11 de dezembro de 1995.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). **Presentación de variables básicas seleccionadas del Censo 2010**. 2011.

_____. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). **Análisis de datos del Censo 2010**. 2012.

ASANO, Camila Lisa; TIMO, Pétalla Brandão. **A Nova Lei de Migração e os Direitos Humanos**. 2017. Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2017/04/17/nova-lei-de-migracao-no-brasil-e-os-direitos-humanos>

AZEVEDO, J. A. M. de. **Elaborando a Constituição Nacional: Atas da Subcomissão do anteprojeto 1932/1933**. Brasília: Senado Federal - Subsecretaria de Edições Técnicas, 1993.

AVRITZER Leonardo. **Em busca de um padrão de cidadania mundial**. Lua Nova Revista de Cultura e Política n. 55. p. 29 – 55, 2002.

BACK, Charlott. **Os direitos políticos perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos após a Carta Democrática de 2001**. Ballot, v. 2, n. 1, p. 158-184, 2016.

BARRIENTOS, Miguel. **Federalismo comparado entre Brasil e Argentina o poder dos governadores desde a redemocratização**. 2009.

BARTELSON, Jens. **The concept of sovereignty revisited**. *European Journal of International Law*, v. 17, n. 2, p. 463-474, 2006.

BASTOS, Aureliano C. **Os males do presente e as esperanças do futuro. estudos brasileiros.** Brasiliana, 1939.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional.** Saraiva Educação SA, 1999.

BAUBÖCK, Rainer. **How migration transforms citizenship international, multinational and transnational perspectives.** Osterr. Akad. d. Wiss., Forschungsstelle für Institutione. 2002.

BAUDER, Harald. **Domicile citizenship, human mobility, and territoriality. Progress in Human Geography**, v. 38, n. 1, p. 91-106, 2014.

BAUDER, Harald. **Domicile citizenship, migration, and the city. In Migration policy and practice.** Palgrave Macmillan, New York, 2016. p. 79-99.

BAUDER Harald. **Jus domicile In pursuit of citizenship of equality and social justice. Journal of International Political Theory** v. 8 n. 12 p. 184 – 196. 2012.

BAUDER, Harald. **The possibilities of open and no borders.** Social Justice, p. 76-96, 2014.

BAUMAN, Zygmunt. **Estranhos à nossa porta.** Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2017.

BENTO, Berenice. **Necrobiopoder: Quem pode habitar o Estado-nação?** Cadernos pagu, n. 53, 2018.

BERNALDO. Pilar González. **Los clubes electorales durante la secesión del estado de Buenos Aires (1852 – 1861):** la articulación de dos lógicas de representación política em el seno de la esfera pública porteña. In: SÁBATO, Hilda et al. Ciudadanía política y formación de las naciones perspectivas históricas de América Latina. México El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica, 1999.

BESSON, Samantha. **The European Union and human rights Towards a post-national human rights institution.** Human Rights Law Review. v. 6. n. 2. p. 323 – 360. 2006.

BIDART, Campos. GERMÁN, José. **Compendio de derecho constitucional.** Capítulo VI. Ediar, 2004.

BRASIL. **Constituição Política do império do Brasil.** 1824.

_____. **Anais da Assembleia Constituinte**, v. 5. Sessões de 23, 24 e 25 de setembro. 1823

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto de 14 de janeiro de 1823.

_____. **Anais do Parlamento Brasileiro**. Assembleia Constituinte de 1823. Sessão de 01 de outubro e 02 de 1823. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/>

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto de 6 de junho de 1831.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto de 18 de agosto de 1831.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 5.663, de 17 de junho de 1874.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 855, de 8 de novembro de 1851.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 58-A, de 14 de dezembro de 1889.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 528, de 28 de junho de 1890.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 1.641, de 7 de janeiro de 1907.

_____. **Decretos, Cartas e Alvarás**. Decreto nº 9.081 de 3 de novembro de 1911.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891.

_____. **Decreto nº 19.482**, de 12 de dezembro de 1930.

_____. **Código Eleitoral**. Decreto nº 21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 16 de julho de 1934.

_____. **Anais da Assembléia Nacional Constituinte**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.

_____. **Decreto nº 19.482**, de 12 de dezembro de 1930.

_____. **Decreto nº 20.917**, de 7 de janeiro de 1932.

_____. **Mensagem apresentada ao Poder Legislativo em 3 de maio de 1935 pelo Presidente da República Getúlio Dornelles Vargas**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1935. Disponível em: <http://brazil.crl.edu/bsd/bsd/u1324/000001.html>

_____. São Paulo. Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. **Relatório apresentado ao Dr. M. J. de Albuquerque, Presidente do Estado pelo Dr. Antonio de Padua Salles, Secretário da Agricultura.** Annos de 1910-1911. São Paulo: Typographia Brasil de Rothschild & Co., 1912.

_____. São Paulo. Secretaria da Agricultura, Commercio e Obras Públicas. **Relatório da Agricultura, 1912-1913.** São Paulo, 1914.

_____. **Decreto-Lei nº 406**, de 4 de maio de 1938.

_____. **Decreto-Lei 7.967**, de 18 de setembro de 1945.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil.** 18 de setembro de 1946.

_____. **Lei nº 6.815**, de 19 de agosto de 1980.

_____. Câmara dos Deputados. Daniele Lessa. **Especial Cassações 5 - A ditadura militar foi período com mais cassações na história política brasileira (11'46")**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/266060-especial-cassacoes-5-a-ditadura-militar-foi-periodo-com-mais-cassacoes-na-historia-politica-brasileira-1146/>

_____. **Ato institucional nº 5.** 13 de dezembro de 1968.

_____. **Ato institucional nº 14.** 5 de setembro de 1969.

_____. **Decreto-lei nº 1.077.** 26 de janeiro de 1970.

_____. **Decreto-lei nº 417.** 10 de janeiro de 1969.

_____. **Decreto-lei nº 941.** 13 de outubro de 1969.

_____. **Decreto nº 66.689.** 11 de junho de 1970.

_____. **Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.** Processo no 2010.01.67125, Brasília, DF, 2010.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. Senado Federal. Senador Álvaro Dias. **Projeto de Emenda à Constituição nº 61/1999. Dá nova redação aos §§ 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal (concede cidadania ativa e passiva ao estrangeiro, restrita a nível municipal).** 1999.

_____. Senado Federal. Senador Álvaro Dias. **Projeto de Emenda à Constituição nº 7/2002. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do artigo 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais.** 2002.

_____. Senado Federal. Senador Mozarildo Cavalcanti. **Projeto de Emenda à Constituição nº 33/2002. Acrescenta alínea "d" ao § 1º do artigo 14 da Constituição Federal, dá nova redação ao § 2º e ao inciso I do § 3º do mesmo artigo, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições.** 2002.

_____. Câmara dos Deputados. Deputado Orlando Fantazzini. **Projeto de Emenda à Constituição nº 401/2005. Garante o direito ao voto (sufrágio) ao cidadão estrangeiro legalmente naturalizado, residente no Brasil por mais de 5 (cinco) anos; altera a Constituição Federal de 1988.** 2005.

_____. Senado Federal. Senador Álvaro Dias. **Projeto de Emenda à Constituição nº 14/2007. Dá nova redação aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação do estrangeiro domiciliado no Brasil em eleições municipais.** 2007.

_____. Senado Federal. Senador Sérgio Zambiasi. **Projeto de Emenda à Constituição nº 88/2007. Dá nova redação ao § 2º do art. 14 da Constituição Federal, de modo a permitir o alistamento eleitoral de estrangeiro residentes no Brasil.** 2007.

_____. Senado Federal. Senador Aloysio Nunes Ferreira et al. **Projeto de Emenda à Constituição nº 25/2012. Altera os arts. 5º, 12 e 14 da Constituição Federal para estender aos estrangeiros direitos inerentes aos brasileiros e conferir aos estrangeiros com residência permanente no País capacidade eleitoral ativa e passiva nas eleições municipais.** 2012.

_____. Câmara dos Deputados. Deputado Roberto Freire. **Projeto de Emenda à Constituição nº 119/2011. Altera ao art. 14 da Constituição Federal, para facultar a participação de estrangeiro domiciliado no Brasil nas eleições municipais.** 2011.

_____. Câmara dos Deputados. Deputado Carlos Zarattini. **Projeto de Emenda à Constituição nº 347/2013. Permite que os estrangeiros residentes em território brasileiro por mais de quatro anos e legalmente regularizados alistem-se como eleitores.** 2013.

_____. Câmara dos Deputados. Deputado Renata Abreu. **Projeto de Emenda à Constituição nº 386/2017. Dá aos estrangeiros residentes legalmente no País a mais de cinco anos o direito de voto.** 2017.

_____. Senado Federal. Senador Aloysio Nunes Ferreira et al. **Projeto de Lei nº 288/2013.** Institui a Lei de Migração e regula entrada e estada de estrangeiros no Brasil. 2013.

_____. **Lei nº 13.445.** 24 de maio de 2017.

_____. **Lei nº 13.344.** 06 de outubro de 2016.

_____. Ministério da Justiça et al. **Visões do Contexto Migratório no Brasil.** 2017. Disponível em:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/publicacoes/visoes_do_contexto_migratorio_no_brasil_VOLUME1.pdf

_____. **Portaria nº 120.** 17 de março de 2020.

_____. **Portaria nº 47.** 28 de agosto de 2020.

_____. **Portaria Interministerial nº 203.** 28 de abril de 2020.

_____. **Portaria nº 204.** 6 de fevereiro de 2020.

_____. **Portaria nº 255.** 22 de maio de 2020.

_____. Defensoria Pública da União em São Paulo. **Ofício Circular - Nº 3578466/2020 - DPU SP/GABDPC SP/1OFMIG SP.** 16 de abril de 2020. Disponível em: <https://static.help.unhcr.org/wp-content/uploads/sites/8/2020/04/27122322/oficio-circular-DPU-pagamento-de-auxilio-emergencial-a-imigrantes.pdf>

_____. Justiça Federal da 1ª Região. 3ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC. Ação Civil Pública. **Processo nº: 1004501-35.2020.4.01.3000. Pedido de tutela de urgência. Criminalização da migração. Deportação sumária e inabilitação do pedido de refúgio por migrantes, incluindo crianças, adolescentes e mulheres.** Defensoria Pública da União et al. *versus* União Federal. 17 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/acao-civil-publica-1004501-3520204013000.pdf>

BOCAIUVA, Quintino. **A crise da lavoura: succinta exposição por Q. Bocayuva.** Rio de Janeiro: Typ. Perseverança, 1868.

BRUBAKER Rogers. **Citizenship and nationhood in France and Germany**. Harvard University Press 2009.

BUTLER. Judith. SPIVAK. Gayatri Chakravorty. **¿Quién le canta al Estado-nación**. Lenguaje, política, pertenencia. Paidós. 2009.

BUTLER. Judith. **The force of nonviolence**. An ethical-political bind. Verso. 2021.

CEPAL. **Alicia Bárcena llama a recuperar la cooperación internacional y el multilateralismo con un nuevo y revigorizado papel de la integración regional**. 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org/es/noticias/alicia-barcelona-llama-recuperar-la-cooperacion-internacional-multilateralismo-un-nuevo> . Acesso em: 02 agosto de 2021.

CHIARAMONTE. José Carlos. **Ciudadanía, Soberanía y Representación em la génesis de el Estado Argentino (c. 1810 – 1852)**. In: SÁBATO, Hilda et al. Ciudadanía política y formación de las naciones perspectivas históricas de América Latina. México El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica, 1999.

CIDADE DE SÃO PAULO. **Decreto Municipal 57.533/2016**. 15 de dezembro de 2016.

CIDADE DE SÃO PAULO. Museu da Imigração. **Colecionando Histórias Oraís: Conselheiros Extraordinários Imigrantes nos Conselhos Participativos Municipais**. 20 de agosto de 2020. Disponível em: <http://museudaimigracao.org.br/blog/conhecendo-o-acervo/colecionando-historias-orais-conselheiros-extraordinarios-imigrantes-nos-conselhos-participativos-municipais>

CIDADE DE SÃO PAULO. Subprefeitura Guaianases. **O que é o Conselho Participativo Municipal?**. 30 de novembro de 2021. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/guaianases/participacao_social/index.php?p=74046

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. **Ley n° 6031**. 25 de outubro de 2018.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM TURISMO E HOSPITALIDADE. **MPT, ONU Brasil e parceiros lançam campanha #todoscontraotraficodepessoas**. 30 de julho de 2019. Disponível em: <http://www.contratuh.org.br/mpt-onu-brasil-e-parceiros-lancam-campanha-todoscontraotraficodepessoas/>

COSTA Luiz Rosado. **Um histórico da política migratória brasileira a partir de seus marcos legais (1808-2019)**. Revista GeoPantanal v. 14, n. 27, p. 167-184, 2019.

DA SILVA, José Afonso. **Comentário contextual à constituição**. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DE CARVALHO José Murilo. **Cidadania no Brasil. O longo caminho**. v. 18. 2001.

DEFLEM, Mathieu; PAMPEL, Fred C. **The myth of postnational identity Popular support for European unification**. Social Forces. v. 75. n. 1, p. 119 – 143, 1996.

DE OLIVEIRA Sheila Elias. **Cidadania história e política de uma palavra**. Sínteses ISSN 1981 1314 v. 10 2018.

DEVOTO, Fernando J. **Historia de la Inmigración en Argentina**. Buenos Aires: Sudamericana, 2002.

_____. **El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)**. Desarrollo económico, 281-304, 2001.

DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. **Radicaciones permanentes migrantes. Radicaciones Permanentes Migrantes Resueltas 2011 – 2018**. 2018. Disponível em: <https://www.redaccion.com.ar/si-sos-migrante-en-argentina-tenes-derecho-a-votar-aca-te-contamos-como/> . Acesso em: 21 junho de 2021.

DUARTE NETO, José. **Rigidez e estabilidade constitucional estudo da organização constitucional brasileira**. 2009. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo.

EDMUNDS, June. **The limits of post-national citizenship European Muslims, human rights, and the hijab**. Ethnic and Racial Studies. v. 35. n. 7. p. 1181 – 1199. 2012.

ESPAÑHA. **La constitución española de 1812: edición conmemorativa del segundo centenario**. Introducción de Luis López Guerra. Madrid: Tecnos, 2012.

ESPAÑOLA, Real Academia. **Diccionario de la real academia española**. en la Libr. de Parmantier, 1826.

ESPOSITO. Roberto. **Bíos. Biopolítica e Filosofia**. Torino Einaudi. 2004. 215 p. Instantes y Azares Escrituras Nietzscheanas n. 4 p. 224 – 230. 2007.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constituição dos Estados Unidos**. 1787.

EXAME. **Argentina anuncia saída da Unasul**. 13 de abril de 2019. Disponível em: <https://exame.com/mundo/argentina-anuncia-saida-da-unasul/>. Acesso em: 24 julho 2021.

FEDERICI, Silvia. **Calibã e a bruxa. mulheres, corpos e acumulação primitiva**. Editora Elefante, 2019.

FERNÁNDEZ, Alejandro. **La ley argentina de inmigración de 1876 y su contexto histórico**. Almanack, n. 17, p. 51-85, 2017.

FRANÇA. **Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, 1789**. Universidade de São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, 2015. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antigos-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>

GUERRA. François Xavier. **El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina**. In: SÁBATO, Hilda et al. Ciudadanía política y formación de las naciones perspectivas históricas de América Latina. México El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica, 1999.

GSCHWEND, Thomas. **Studying Contamination Effects in Multi-Level Systems of Governance: First Thoughts about Hypotheses and Research Design**. In: VAN DER EIJK, Cees. SCHMITT, Hermann. The multilevel electoral system of the EU. Connex. cap 8. University of Mannheim, Germany. 2008.

HABERMAS, Jürgen; REDONDO, Manuel Jiménez. **Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso**. Madrid: Trotta, 1998.

HOBBS Thomas. **Leviatã**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Lisboa, IN-CM, v. 20094. Original de 1651.

INGENIEROS, José. **Simulación de la locura. Ante la criminología, la psiquiatria y la medicina legal**, octava edición. Talleres gráficos argentinos, 1918.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. São Paulo. Município de São Paulo. **Amostra – Migração. 2010**. Disponível em:

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/23/24007?detalhes=true> .

Acesso em: 21 junho de 2021.

_____. São Paulo. **Município de São Paulo. Amostra – Resultados Gerais. 2010.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-paulo/pesquisa/23/24007?detalhes=true> . Acesso em: 21 junho de 2021.

_____. Brasil e Unidade da Federação. **Tabela 1497 - População residente, por nacionalidade - Resultados Gerais da Amostra. Variável - População residente (Pessoas). Nacionalidade - Brasileira - por naturalização.** 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1497#resultado> . Acesso em: 21 junho de 2021.

_____. Brasil e Unidade da Federação. **Tabela 1497 - População residente, por nacionalidade - Resultados Gerais da Amostra. Variável - População residente (Pessoas). Nacionalidade - Total.** 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1497#resultado> . Acesso em: 21 junho de 2021.

_____. Brasil e Unidade da Federação. **Tabela 2145 - Naturalizados brasileiros e Estrangeiros, por grupos de anos em que fixaram residência no país, sexo e grupos de idade - Variável - Estrangeiros (Pessoas) - Grupos de anos em que fixaram residência no país - De 2006 a 2010 - Sexo - Total.** 2010. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/1497#resultado> . Acesso em: 21 junho de 2021.

JOHNSON, Lyman L. **The Competition of Slave and Free Labor in Artisanal Production Buenos Aires, 1770–1815.** International Review of Social History, v. 40, n. 3, p. 409-424, 1995.

KLEIN, Herbert S. **Migração internacional na história das Américas.** Fazer a América a imigração em massa para a América Latina, v. 2, p. 13-31, 2000.

KOFMAN, Eleonore. **Citizenship, migration, and the reassertion of national identity.** Citizenship studies. v. 9. n. 5. p. 453-467, 2005.

KRAMSCH, Olivier; MAMADOUH, Virginie; DER VELDE, Martin. **Introduction postnational politics in the European Union.** Geopolitics, v. 9, n. 3, p. 531-541, 2004.

LANZA, André Luiz; LAMOUNIER, Maria Lucia. **A América Latina como destino dos imigrantes Brasil e Argentina (1870-1930).** Brazilian Journal of Latin American Studies, v. 14, n. 26, p. 90-107, 2015.

LEVANON, Asaf; LEWIN-EPSTEIN, Noah. **Grounds for citizenship Public attitudes in comparative perspective**. Social Science Research, v. 39, n. 3, p. 419-431, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares de. **Relações Interamericanas a nova agenda sul-americana e o Brasil**. Lua Nova Revista de Cultura e Política, p. 167 – 201, 2013.

LUIGI, Ricardo et al. **A integração regional na América do Sul a efetividade da União das Nações Sul-Americanas (Unasul)**. 2017.

MAMIGONIAN, Beatriz Gallotti. **Os direitos dos libertos africanos no Brasil oitocentista entre razões de direito e considerações políticas**. História v. 34 n. 2 p. 181-205 2015.

MELLO Cássila Cavaler Pessoa de et al. **Ser estrangeiro no império direitos restrições e processo de naturalização 1822-1854**. 2018.

MIALHE, Jorge Luís. **A nacionalidade originária e a questão da dupla nacionalidade jus soli e jus sanguinis em perspectiva histórica**. Revista Videre, v. 10, n. 20, p. 224-244, 2018.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **O golpe de 1964 e a ditadura nas pesquisas de opinião**. Tempo, v. 20, p. 01-21, 2015.

NERY, Tiago. **UNASUL a dimensão política do novo regionalismo sul-americano**. Caderno Crh, v. 29, p. 59 – 75, 2016.

NOGUEIRA, Rui Alencar. 1947. **Nacionalização do Vale do Itajaí**. Rio de Janeiro: Ministério do Exército.

NÚCLEO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS (NIDH). Gabriel Mattos da Silva. **A Opinião Consultiva n. 18/03 da Corte IDH: os direitos dos migrantes indocumentados**. 08 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://nidh.com.br/oc18/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Luiz Fernando Godinho, Miguel Pachioni e Victoria Hugueney. **“Sem esse dinheiro eu estaria na rua com meu companheiro e filhos”**.

Mecanismo de apoio financeiro para pessoas refugiadas em situação de maior vulnerabilidade garante gastos emergenciais durante a pandemia da COVID-19. 08 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/05/08/sem-esse-dinheiro-eu-estaria-na-rua-com-meu-companheiro-e-filhos/>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **UN Convention on the Protection of Rights of All Migrant Workers.** 2004.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966.** 1996. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Convenção interamericana para prevenir e punir a tortura.** 1984. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-51.htm>

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Comissão Interamericana de Direitos Humanos.** Resolução 2/18. Migração forçada de pessoas venezuelanas. 2 de março de 2018. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/decisiones/pdf/Resolucao-2-18-pt.pdf>

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (IOM). **Extraregional Migration in the Americas. Profiles, experiences and needs.** 16 de abril.2020. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/extraregional-migration-americas-profiles-experiences-and-needs>

PADULA, Raphael; BARBOSA, Thiago Varanda. **A Economia Política da União Europeia breves reflexões para a integração sul-americana.** OIKOS (Rio de Janeiro), v. 6, n. 1. 2007.

PENCHASZADEH, Ana Paula. **El (im) posible ciudadano extranjero ciudadanía y nacionalidad en Argentina.** Revista SAAP Sociedad Argentina de Análisis Político, v. 9, n. 2, p. 375-394, 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório de Desenvolvimento Humano global de 2009.** 2009. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2009-portuguese-summary.pdf>

RAEDERS, Georges. **O inimigo cordial do Brasil – O Conde Gobineau no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

RAMOS MEJÍA, José. **Las multitudes argentinas**. 1899.

RIBEIRO, Gladys Sabina. **Por que você veio encher o pandulho aqui**. Os portugueses o antilusitanismo e a exploração das moradias populares no Rio de Janeiro da República Velha. *Análise Social*. p. 631-654. 1994.

ROHRSCHEIDER, Robert, CLARK, Nick. **Second-Order Elections versus First-Order Thinking: How Voters Perceive the Representation Process in a Multi-Layered System of Governance**. In: VAN DER EIJK, Cees. SCHMITT, Hermann. The multilevel electoral system of the EU. Connex, cap 5. Indiana University, USA. 2008.

ROSOLI, Gianfausto. **Un quadro globale della diaspora italiana nelle Americhe**. *Altretalia*, v. 8, p. 8-24, 1992.

SABATO, Hilda. **Soberania popular, cidadania, e nação na América Hispânica a experiência republicana do século XIX**. *Almanack braziliense*, n. 9, p. 5-22, 2009.

SABSAY, Daniel Alberto. **El control de constitucionalidad de la reforma constitucional en un fallo de la Corte Suprema de Justicia argentina**. *Anuario iberoamericano de justicia constitucional*.

SALGADO, et al. **Plínio Salgado**. São Paulo: Ed. da Revista Panorama, 1936.

SARTI, Ingrid. **A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana**. *Sulamérica comunidade imaginada emancipação e integração*, p.1. 2010.

SASSONE, Susane. et all. **Diversidad, migraciones y participacion ciudadana identidades y relaciones interculturales**. Ciudad Autonoma de Buenos Aires. IMHICIHU. 2020

SCHWARTZ, Daniel. **Francisco Suárez acerca do consentimento e da obrigação política**. *Veritas (Porto Alegre)*, v. 63, n. 1, p. 376-401, 2018.

SEYFERTH Giralda. **Colonização imigração e a questão racial no Brasil**. *Revista USP*. nº. 53 p. 117 149 2002.

SHAPIRO, Martin. **Comparative Law and Comparative Politics**. Symposium: Conference on Comparative Constitutional Law: Comment Southern California Law Review. Vol. 53. Issue 2. pp. 537-542. 1980.

SHAW, Jo. **Postnational constitutionalism in the European Union**. Journal of European Public Policy. v.6. n.4, p. 579 – 597, 1999.

SINDIC, Denis. **Psychological citizenship and national identity**. Journal of Community e Applied Social Psychology, v. 21, n. 3, p. 202-214, 2011.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. SOYLAND, A. J. **Limits of citizenship Migrants and postnational membership in Europe**. University of Chicago Press, 1994.

SPUTNIKNEWS. **Uruguai não assinará a declaração dos mandatários do Prosul**. 21 de março de 2019. Disponível em:

<https://br.sputniknews.com/americas/2019032113538711-uruguai-prosul-unasul-nao-participara-ideologia/> . Acesso em: 08 de julho de 2021.

SPUTNIKNEWS. **Canciller: Bolivia no participa en Prosur porque es un foro excluyente**. 23 de março de 2019. Disponível em: <https://mundo.sputniknews.com/20190326/bolivia-no-participa-en-prosur-1086301636.html> . Acesso em: 08 de julho de 2021.

STEPAN, Nancy Leys. **Eugenia no Brasil 1917-1940**. In: **Cuidar, controlar, curar**. Ensaios históricos sobre saúde e doença na América Latina e Caribe. 2004. p. 331-391.

STOLCKE Verena. **La naturaleza de la nacionalidad**. Desarrollo económico p. 23-43 2000.

TAMBINI, Damian. **Post-national citizenship**. Ethnic and racial studies, v. 24, n. 2, p. 195-217, 2001.

TERNAVASIO, Marcela. **Hacia um régimen de unanimidade política y elecciones em Buenos Aires, 1828 – 1850**. In: SÁBATO, Hilda et al. Ciudadanía política y formación de las naciones perspectivas históricas de América Latina. México El Colegio de México; Fideicomiso Historia de las Américas; Fondo de Cultura Económica, 1999.

TOLOSA. Jorge Ramos. **Memoria y (anti)fascismo**. In: Neofascismo: La bestia neoliberal. Siglo XXI de España Editores, 2019.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. **Datos sobre cantidad de electores, mesas de votación y locales de votación para la elección del 10/7/2011 y 31/7/2011.** 2011. Disponible em: <https://www.tsjbaires.gov.ar> .Acesso em: 22 junho de 2021.

TRUCCO, Marcelo. **La nacionalidad en el derecho internacional régimen jurídico de la nacionalidad argentina.** Infojus–Sistema Argentino de Información Jurídica, 2007.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Tratado Constitutivo da União das Nações Sul-Americanas.** Brasil, Brasília. 2008.

UNIÃO DAS NAÇÕES SUL-AMERICANAS. **Declaração de Cochabamba.** Bolívia, Cochabamba. 2006.

VELASCO Juan Carlos. **La noción republicana de ciudadanía y la diversidad cultural.** Isegoría n. 33 p. 191 204 2005.

VILLAVICENCIO, Susana. **Ciudadanos, barbaros y extranjeros.** Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política. V5. N9. 2003