REVISTA PAN-AMERICANA DE DIREITO
OPEN ACCESS ABEC BRASIL

IMIGRAÇÃO E CIDADANIA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988

Vanessa Batista Berner[1]

Resumo
O presente artigo aborda a questão migratória em sua relação com o direito constitucional e a regulamentação infraconstitucional no Brasil, problematizando a ausência histórica de políticas públicas adequadas, a nova Lei de Migração e o Decreto que a regulamenta. O texto é focado especialmente no déficit de cidadania dos estrangeiros no país, problema que persiste no sistema jurídico brasileiro em função da ausência de direitos políticos para essa parcela da população, apesar dos avanços alcançados desde a Constituição de 1988.

Palavras Chaves: Constituição Federal, Cidadania, Imigração, Direitos Políticos.

S**umário:** Introdução 1. Situando a questão migratória e a teoria dos direitos humanos. 2 Estado, nacionalidade, cidadania e imigração. 3 A Constituição Federal Brasileira de 1988 e a nova Lei de Migração. Conclusão. Referências Bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A proposta deste artigo é apresentar a questão migratória em sua relação com o direito constitucional no Brasil, focalizando especialmente nas propostas de mudança em sua regulamentação nas duas primeiras décadas do século XXI. A Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) revoga o Estatuto do Estrangeiro e inaugura uma nova era, em termos de direitos, para os imigrantes no país. A aprovação deste texto é de extrema relevância, pois muda o olhar sobre o imigrante, tratado na legislação nacional anterior como ameaça à segurança nacional. A nova lei aborda a questão na perspectiva dos direitos humanos, colocando o país na vanguarda do debate mundial sobre migrações, uma novidade alentadora em um momento em que a supressão de direitos tem sido a tônica das ações estatais em todo o mundo e, muito particularmente, no Brasil. Entretanto, sua regulamentação, por meio do Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017, desvirtua essa intenção do legislador, por seu teor claramente contrário à efetivação dos direitos dos imigrantes no Brasil.

Revista Pan-Americana de Direito
ISSN: 2764-2305
Data de aceite: 01/10/2021
https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/rtpj/article/view/6
Organizado pelo Ministro: José Barroso Filho

[1] Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, Minas Gerais, (Brasil). Professora Titular de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro, (Brasil). Coordenadora do Laboratório de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

A questão migratória é atravessada por temáticas claras aos direitos humanos, em especial os problemas decorrentes do debate acerca de classe, raça e gênero. Assim, apresenta-se como tema essencial para a discussão da soberania, da cidadania e da nacionalidade de uma Constituição que chega aos 30 anos com avanços e retrocessos em todas as áreas, especialmente no que diz respeito aos direitos dos imigrantes.

1 SITUANDO A QUESTÃO MIGRATÓRIA E A TEORIA DOS DIREITOS HUMANOS

A imigração é um fato complexo que entrelaça aspectos das normativas nacional e internacional, que abrange, de forma interdisciplinar, várias áreas de conhecimento e que em geral é tratado sob a perspectiva da segurança nacional e internacional. No Brasil, ao longo de nossa história constitucional, a regulamentação da entrada e permanência de imigrantes em território nacional, à luz das diversas constituições brasileiras, se deu em consonância com a inserção do país no contexto capitalista mundial. Cabe ressaltar que o senso comum de que o Brasil é "um país de imigrantes", cai por terra quando se analisa como *efetivamente* os estrangeiros foram tratados ao demonstrarem a intenção de se estabelecer no território nacional.

Não pretendo aqui abordar a dimensão política e legislativa dos refugiados, tema de tratamento específico em função da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção de Genebra de 1951), assinada e ratificada pelo Brasil, e regulamentada internamente pela lei n. 9.474/1997. A intenção é focar na imigração do trabalhador, cujos direitos estão previstos, no nível internacional, nas diversas Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e na Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias, de 1990, ainda não assinada nem ratificada pelo Brasil. Para isto, começo falando sobre o fenômeno migratório e a importância de que seja tratado à luz da teoria crítica dos direitos humanos, a fim de que se possam implementar, adequadamente, políticas públicas referentes aos imigrantes no âmbito interno.

O fenômeno migratório é o deslocamento de grandes contingentes de pessoas de um país para outro. Esses fluxos constituem uma das principais características do processo contemporâneo de mundialização, são parte da estrutura sistêmica da ordem mundial, integrando a própria ideologia globalista. Ele ocorre em função da fuga de seres humanos de guerras, perseguições políticas, raciais, religiosas, ou de desastres ambientais provocados pelo homem ou por cataclismos naturais. Mas acontece também quando o deslocamento se dá com vistas a melhores condições de vida, muitas vezes impulsionado pela busca por mais oportunidades de trabalho. As migrações são, majoritariamente, forçadas, e se dão, em boa medida, em função do processo de expansão do capitalismo e do mercado, que privilegia a liberdade de comércio em detrimento da liberdade de

circulação das pessoas. Os tratados internacionais que cuidam da proteção dos *refugiados e dos imigrantes* são tratados internacionais de direitos humanos.

A problematização do fenômeno migratório, da forma como vivenciamos no mundo contemporâneo é posterior à descolonização africana e asiática, quando os antigos colonizados passaram a migrar para os países ex-colonizadores na Europa. O direito internacional só se ocupara, até então, da discussão acerca dos limites da soberania, ficando a polêmica sobre os direitos dos estrangeiros e imigrantes restrita à seara da filosofia, que se ocupava em construir um "direito cosmopolita", como se percebe nos textos de Francisco de la Vitoria e, posteriormente, de Kant, em seu livro sobre a paz perpétua. Não por acaso, o pensamento europeu contemporâneo retomou essa discussão recentemente, potencializando o discurso kantiano ao atribuir a organizações internacionais como a ONU e a União Europeia o papel de organismos preferenciais para a defesa da paz e dos direitos humanos[2].

Assim, o debate jurídico se limitou a tentar conciliar a antinomia entre o individual (liberdade de ir e vir) e o coletivo (representado pelo interesse público consagrado na soberania do Estado)[3]. No início do século XX, muitos países reconheceram a preponderância da liberdade individual sobre o interesse coletivo, sendo que alguns países, dentre eles o Brasil, chegaram a abolir o uso de passaporte. Depois da Primeira Grande Guerra, no entanto, novamente começou a ter mais peso a questão da soberania nacional, baseada no fato de que os Estados podem regulamentar a admissão e expulsão de estrangeiros, de acordo com sua conveniência. Para evitar o "conflito de soberania" entre os Estados, o tema do direito internacional passou a ser soberania interna *vs*. comunidade das nações[4] (CAVARZERE, 2001, p. 49). Nesse sentido, as normas sobre admissão de estrangeiros passaram a ser adotadas, mesmo que com limites, a fim de não se ofender a soberania de outro Estado soberano.

A Primeira Grande Guerra terminou por consolidar, no direito internacional, a utilização de figuras jurídicas como o passaporte; os vistos de entrada, permanência e saída para estrangeiros; as taxas alfandegárias; as restrições à imigração. Os tratados internacionais sobre a circulação de pessoas começaram a surgir, tendo como objetivo selar acordos bilaterais que estabelecessem regras mais flexíveis em casos determinados que envolvessem os novos temas dessa agenda internacional.

Nos tempos atuais, a liberdade de circulação não mais coincide com o direito à imigração, que compreende a liberdade de assentamento em outro país. Se aumenta o direito de ir e vir,

[2] Dentre os pensadores contemporâneos que discutem a questão do direito cosmopolita destacamos HABERMAS, BENHABIB, DE GREIFF E ZOLO.

[3] CAVARZERE, Thelma Thais. Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas. 2.ed. rev.e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p.44.

[4] Ibidem. p.49

diminui o direito de permanecer, o que muitas vezes, e em muitos lugares, vem sendo confundido com atos de discriminação contra estrangeiros a partir de sua origem nacional, renda ou identidade étnica[5].

Deve-se frisar que não há uma regulamentação do direito a imigrar, pois o que ele envolveria abrange um conjunto de interesses que abrigam os direitos humanos, a paz internacional, a reciprocidade entre os países; mas que abarcam também a prevenção da concorrência desleal entre os Estados. Em relação aos primeiros, no âmbito internacional, está presente a Organização das Nações Unidas (ONU). Para tratar do segundo assunto, que incide diretamente na questão trabalhista, opera a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

Parte da doutrina voltada para os estudos migratórios classifica esses fluxos no mundo globalizado contemporâneo em dois tipos, desde a perspectiva dos Estados destinatários dos imigrantes: os *"bons"*, que são os de capital financeiro, especulativo, de propriedade intelectual, de trabalhadores qualificados e/ou necessários para campos específicos de trabalho localizados, via de regra, no hemisfério norte e com valores ocidentais; e os *"indesejados"*, que são os de trabalhadores de baixa qualificação, imigrantes forçados a sair do país de origem por causa de desastres naturais, refugiados, pessoas cujo modo de vida é alternativo ao ocidental, com valores culturais definidos como 'não ocidentais' ou 'particulares'. Enquanto os primeiros, os "*bons"*, circulam livremente, aos "*indesejados*" restam o fechamento das fronteiras e a criminalização[6].

Porém, como afirma DE LUCAS, deve-se considerar que os fatores econômicos, políticos, demográficos, culturais e sociais que geram os fluxos migratórios são próprios do processo de globalização e não podem, portanto, ser contidos simplesmente por uma polícia de fronteiras. Num mundo em que os limites entre os Estados são de tessitura aberta para a especulação do capital, para a tecnologia, para a informação e a mão de obra, as regras ditadas pelo mercado global aos deslocamentos humanos são atraentes para poucos beneficiados que se deslocam para áreas desenvolvidas, ao passo que geram distorções nos países periféricos, onde a meta dos agentes do mercado global é reduzir os custos de produção, valendo-se do trabalho infantil, do trabalho em condições precárias, fomentando o tráfico de pessoas e a exploração dos trabalhadores dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento[7].

---

[5] LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris Ed. 2009. P.222.

[6] Cfr. CASTLES, S., "Globalization and Inmigration", Paper en el International Symposium on Inmigration Policies in Europe and the Mediterranean, Barcelona, 2002.

[7] DE LUCAS, Javier. "La inmigración, como *res politica*". Disponível em: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf .

Paradoxalmente, ao mesmo tempo em que se fomenta a mobilidade conforme a necessidade de mão de obra e o interesse econômico, cria-se uma série de condicionamentos para a livre circulação de pessoas, pois dentre as consequências dos fluxos migratórios e da impossibilidade do fechamento radical das fronteiras está a necessidade de reconhecer direitos, a exemplo da impossibilidade da expulsão sumária dos imigrantes ou o imperativo de implementar políticas públicas de integração. No entanto, a visão distorcida do "outro", que acarreta a negação de direitos aos imigrantes, é consequência do conceito abstrato dos direitos humanos, que produz uma espécie de multiculturalismo conservador, em que o estrangeiro é tido como um ponto negativo para a afirmação da cultura ocidental. As políticas de limitação e controle à livre circulação de pessoas são mais comuns nos chamados "países centrais", notadamente nos países europeus e nos Estados Unidos da América, sobretudo quando relacionadas à questão migratória para fins de trabalho.

As políticas nacionais que limitam os direitos dos imigrantes são utilizadas especialmente para regulamentar as relações sociais que decorrem dos fluxos migratórios, principalmente quando se trata de fazer com que os nacionais se inter-relacionem com os novos elementos culturais das minorias exógenas nas instituições dos Estados ocidentais de acolhida. Tem-se, portanto, que o multiculturalismo conservador, que não busca a integração do outro, além de ser preconceituoso, legitima o discurso da 'supremacia ocidental', fundamentado em conceitos prévios e dando vazão ao aprofundamento das desigualdades reforçadas pela globalização econômica.

Segundo a corrente teórica mais conservadora, políticas de inserção dos imigrantes no território dos Estados de recepção seriam contrárias aos valores tradicionais do Ocidente, essencialmente "antieuropeias", em função dos aportes culturais "inferiores", aptos a fragmentar a sociedade e ameaçar a unidade estatal. Daí as reiteradas políticas e debates anti-imigrantes em voga nos países centrais. O multiculturalismo conservador pretende ressaltar os valores ditos "universais" como única fonte legal e moral de efetividade dos direitos. Ademais, os teóricos que defendem a visão abstrata dos direitos humanos sustentam que o multiculturalismo seria uma espécie de "terapia para as minorias" visando a um aumento de sua autoestima como forma de compensar a deficiência de suas culturas ou dos países periféricos no sistema educativo e na sociedade. Essa "terapia" seria apoiada na imposição "autoritária" de uma linguagem politicamente correta. Nesse sentido, conforme explica ZIZEK[8], o multiculturalismo reflete uma lógica econômica hegemônica, típica do capitalismo multinacional, que gera uma nova categoria de racismo, uma lógica que esvazia sua própria posição para conservá-la como ponto privilegiado de observação, a partir do qual se perscruta as outras culturas, reafirmando-se, assim, como superior em relação a elas:

[8] ZIZEK, Slavoj. *Multiculturalism, or the Cultural Logic of Multinational Capitalism, New Left Review, 1997*

a forma ideal de ideologia deste capitalismo global é o multiculturalismo, a atitude que, a partir de uma espécie de posição global vazia, trata cada uma das culturas locais do modo como o colonizador trata os povos colonizados – como 'nativos' cujos costumes devem ser cuidadosamente estudados e 'respeitados'.[9]

Na realidade, as políticas multiculturais relativas aos imigrantes tendem a agravar os desequilíbrios, prejudicando a efetivação dos direitos humanos. Para SANTOS, em resposta aos setores tradicionais que defendem o mencionado modelo de multiculturalismo, pode-se argumentar que as políticas que "acentuam o caráter antieurocêntrico (e não antieuropeu) dos projetos multiculturais", asseguram "o reconhecimento e visibilidade das culturas marginalizadas ou excluídas da modernidade Ocidental".[10]

HERRERA FLORES propõe a resistência a alguns aspectos das políticas relativas aos fluxos migratórios. Primeiramente, alerta que a relação entre a imagem do imigrante e o tráfico ilegal de pessoas, ao deslocar o foco do problema para a *vítima*, desvia o olhar sobre o fato de que a globalização econômica cria níveis de sobrevivência cada vez mais baixos nos países periféricos. Afirma ainda a necessidade de se resistir às políticas que tratam da imigração como um problema de polícia e de controle de fronteiras, forma pela qual o tema tem sido historicamente abordado pelos países europeus e pelos Estados Unidos da América[11].

O fenômeno migratório é, marcadamente, a consequência dos profundos desequilíbrios na efetivação de direitos que caracteriza o capitalismo globalizado, somado ao fato de que as fronteiras - sejam as fortalezas como o muro entre o México e os Estados Unidos ou as barreiras de controle dos países europeus comunitários - são, historicamente, instrumentos de manutenção das desigualdades, se configurando em uma linha simbólica e real entre os países centrais e os periféricos. Em outras palavras, a imigração é, sobretudo, o resultado dos problemas sociais criados pelo capitalismo globalizado.[12] Nos últimos anos, principalmente depois dos acontecimentos de 11

---

[9] Para ZIZEK: "(...) O multiculturalismo é um racismo que esvazia a sua própria posição de qualquer conteúdo positivo (o multiculturalista não é um racista direto, ele não opõe ao Outro os valores particulares da sua própria cultura), mas não obstante conserva a sua posição enquanto ponto vazio privilegiado de universalidade a partir do qual se podem apreciar (e depreciar) de maneira adequada outras culturas em particular – o respeito multiculturalista pela especificidade do Outro é ele próprio a forma de afirmar a própria superioridade." ZIZEK, Slavoj. *Multiculturalism, or the Cultural Logic of Multinational Capitalism, New Left Review, 1997, 225.*

[10] SANTOS, Boaventura de Souza. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

[11] HERRERA FLORES, Joaquín. **Derechos Humanos, interculturalidad y racionalidad de resistência**. *In* **Abarrotes: la construcción social de las identidades colectivas en América latina**. Universidad de Múrcia, Múrcia, 2006. p.49-68

[12] "O contexto da globalização tem atuado diretamente sobre o formato das migrações internacionais, especialmente quanto às migrações em massa, a livre circulação de pessoas no ambiente internacional, os

de setembro de 2001[13] e da crise econômica mundial, a partir de 2008, observa-se um giro no discurso sobre os imigrantes, que passaram a ser vistos com desconfiança e como "culpados" pelo que é, na verdade, a incompetência do Estado neoliberal instalado nos países centrais em sua função de efetivar direitos, especialmente os direitos econômicos e sociais.

O discurso dos direitos humanos como "seu exato contrário"[14] vem sendo recorrentemente utilizado pelos grupos de extrema-direita, cuja força eleitoral se incrementa em meio à crise mundial, especialmente nos países centrais. Esses buscam implementar políticas cada vez mais intolerantes e cerceadoras de liberdades dos grupos de imigrantes, buscando isola-los culturalmente em nome dos decantados 'valores tradicionais'.

Diante desse quadro, a teoria dos direitos humanos tem a missão de realizar uma análise comprometida com os particularismos culturais, sem tornar as identidades absolutas e isoladas. A proposta é que sejam garantidos *espaços de resistência* para os grupos marginalizados, sobretudo aos imigrantes. Para DOUZINAS, a compreensão histórica e filosófica ajuda a reorientar os direitos humanos de muitas formas. O autor pontua que, independente do que conste dos tratados, comissões e tribunais internacionais, há ao mesmo tempo violações e desrespeito aos direitos por parte de exércitos, tribunais, burocratas, agentes financeiros e forças policiais. [15] Entretanto, deve ser ressaltado que as liberdades civis e políticas, os direitos sociais e econômicos, são resultados de conquistas históricas, de lutas políticas contra as autoridades nacionais, não tendo surgido nas conferências internacionais. Assim, falar de direitos universais tem valor apenas retórico, que valem pouco quando os imigrantes econômicos vão buscar trabalho fora de seu país. Isso se faz sentir, por exemplo, quando os imigrantes são interrogados por agentes da imigração ou têm vigiado cada aspecto de sua vida cotidiana pelo Estado de acolhida, diferente do que se reserva aos nacionais.

processos seletivos de sanção que recaem sobre as instalações irregulares de migrantes, as restrições impostas às entradas de imigrantes. Por outro lado, essas migrações transnacionais continuam produzindo o mesmo efeito de sempre: agregam pessoas e riquezas e resultam, naturalmente, em novas estratégias e mudanças comportamentais dos grupos sociais envolvidos. Se estas influências serão negativas ou positivas dentro de determinado Estado, afetando a modificação dos textos legais e efetivando direitos dos migrantes, bem como suas condições de vida, dependerá da escolha teórica e política de cada Estado." BATISTA, V. O. **O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória.** Revista Versus Acadêmica, nº 2, 2009

[13] O ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center, em Manhattan/Nova York/EUA representa um marco na política migratória internacional, em virtude das políticas adotadas desde então quanto ao controle de imigrantes e ao combate aos grupos terroristas.

[14] ALVES, J. A. Lindgren. O contrário dos direitos humanos (explicitando Zizek). *Rev. Bras. Polít. Int.* 45 (1): 92-116 [2002]

[15] DOUZINAS, Costas. **Quem são os humanos dos direitos?** Texto parte do projeto Revoluções. Disponível no website: www.revoluções.org.br.

Uma das características mais relevantes dos fluxos contemporâneos para a compreensão das políticas nacionais sobre o tema é o fato de que há uma clara distinção entre os imigrantes "desejados" – trabalhadores qualificados e empresários; e os "indesejados" – os trabalhadores não qualificados. Nesse sentido, o olhar sobre a imigração deve ser complexo, sob pena de não se conseguir definir a melhor política a ser adotada[16]. E é nesse sentido que se deve voltar a atenção para a relação entre o desenvolvimento econômico e social – que envolve diversos projetos dos Estados nacionais, inclusive a regulação das relações de trabalho – e a questão migratória.

Uma política migratória eficaz e legítima deve estar em conformidade com os critérios de legitimidade da democracia plural, inclusiva, mas também deve estar inserida no contexto real da globalização e do multiculturalismo, e de acordo com os princípios do Direito Internacional. Não se pode descurar de alguns aspectos dessa política de imigração, que deve ter caráter *global*, pois o fenômeno migratório não pode ser analisado simplesmente do ponto de vista do Estado nacional; deve ser *complexa*, porque não existe imigração homogênea, variando os países de origem, os agentes, os protagonistas, os motivos da imigração; e *integral*, posto que envolve uma pluralidade de aspectos das relações sociais (trabalhista, econômico, cultural, jurídico, político)[17]. No Brasil, historicamente, nunca houve uma política migratória clara e voltada para a efetivação da democracia plural e inclusiva.

2 ESTADO, NACIONALIDADE, CIDADANIA E IMIGRAÇÃO.

A ideia de uma sociedade global, a partir do final do século passado, traz consigo o debate sobre a obsolescência do Estado Nação, baseado sobretudo na concepção de que o Estado, tal como fora concebido no século XVIII, não estaria apto a lidar com novas situações decorrentes de problemas que ultrapassam as fronteiras e pressionam os fluxos migratórios, tais como desenvolvimento econômico, meio ambiente, superpopulação, conflitos étnicos e/ou religiosos.

Diversos autores, em especial nos Estados Unidos e na Europa, vão se dedicar a discutir o papel do Estado diante da chamada "nova ordem mundial", com opiniões que oscilam entre considera-lo a resposta para a solução de problemas ou serem a origem da violação de direitos humanos[18]. Esse questionamento acerca do papel do Estado interessa, particularmente, para quem lida com a questão migratória.

---

[16] Para mais esclarecimentos acerca dos modelos de política migratória, conferir ", Javier de Lucas "La inmigración, como *res politica*". Disponível em: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf .

[17] "La inmigración, como *res politica*", DE LUCAS, Javier. Disponível em: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf .

[18] HABERMAS, Jürgen. Intolerance and Discrimination. New York University Law Review. Oxford University Press and New York University School of Law, 2003, I.CON, volume I, number 1, 2003. pp. 2-12; Learning by

O conceito racional de cidadania, com o qual hoje lidamos, se originou no Ocidente com a Revolução Francesa e se relaciona com o reconhecimento de que o conceito "cívico" de comunidade é incorporado pela própria ideia de república, na definição aristotélica: *um corpo político cuja autoridade pública é fundada na associação de homens livres compartilhando um "bem comum" e governando por meio de leis*. Ou seja, o conceito moderno de Estado associa o ideal de cidadania nacional à definição clássica de república. Nesta concepção, o Estado, a fim de garantir um ideal de república livre, deve cada vez mais delimitar seu território físico, suas fronteiras e sua jurisdição, de modo a assumir responsabilidades e exercer sua autoridade tanto no âmbito nacional quanto internacional. A territorialidade e a nacionalidade são elementos essenciais do conceito de estado no mundo moderno.

Residir de forma permanente em um território de Estado determinado, entretanto, não implica necessariamente em ter nacionalidade, nem em ter cidadania. A *nacionalidade* é definida juridicamente a partir da dimensão histórica e espacial que o Estado ocupa com sua autoridade. Adotar critérios de determinação de nacionalidade como *ius solis* ou *ius sanguinis* decorre de uma construção conforme a mobilidade da população nacional no mundo ao longo da História[19]. Não houve mudanças significativas nas estratégias de concessão de nacionalidade ao longo do tempo. A própria Constituição Federal Brasileira de 1988 consagra, no artigo 12, uma mistura entre os critérios de território e de descendência para definir a nacionalidade dos brasileiros.[20] Ser nacional de um

Disaster? A Diagnostic Look Back on the Short 20th Century. Constellations, volume 5. number 3, 1998, 307-320; Letter to America. The Nation , Dec 16, 2002 v. 275 i21 p15; Multiculturalism and the Liberal State. 47 Stanford Law. Review. 849 - 854 (1994-1995); O Estado-nação Europeu frente aos Desafios da Globalização. O passado e o futuro da soberania e da cidadania. Novos Estudos. n. 43, nov. 1995, p 87-101; Die Einbeziung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, p. 128-158. ROSENFELD, Michel. Comment: human rights, nationalism, and multiculturalism in rhetoric, ethics and politics: a pluralist critique. Cardozo Law Review [Vol. 21:1225, 2000]; MICHELMAN, Frank I. Welfare Rights in a Constitutional Democracy. 1979 Wash. U. L. Quarterly . 659-694 (1979). GREIFF, Pablo de. Habermas on Nationalism and Cosmopolitanism. Ratio Juris . Vol.15 No. 4 June 2002 (418-438). GHAI, Yash. Universalism and Relativism: Human Rights as a Framework for Negotiating Interethnic Claims, 21 Cardozo Law Review . 1095 (2000). RAZ, Joseph. Multiculturalism. Ratio Juris . Vol.11 No. 3 September, 1998 (193-205). SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Reconhecer para Libertar. Os Caminhos do Cosmopolitismo Multicultural. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003. SAYAD,Abdelmalek. A Imigração. Ou os Paradoxos da Alteridade . São Paulo, EDUSP, 1998. STONE, Suzanne Last. Cultural Pluralism, Nationalism, and Universal Rights, 21 Cardozo Law Review . 1211 (2000).

[19] Por exemplo, historicamente, os gregos e romanos, com suas cidades bem fixadas e estruturadas, se baseavam na ideia de polis para reconhecer a nacionalidade; enquanto os povos germânicos, notadamente nômades, fundam o conceito de nacionalidade a partir dos laços de sangue.

[20] "Art. 12 . São brasileiros:

I - natos:

a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;

b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço

Estado implica na existência de vínculo jurídico com ele, implica em pertencimento a uma categoria de pessoas que detém a soberania que tanto determina quanto legitima o poder instituído, um poder que se manifesta interna e internacionalmente.

Nacionalidade e cidadania não são conceitos idênticos. Até alguns anos atrás, a noção de cidadania era parcamente discutida fora dos cursos de ciências políticas. Seu exercício está estreitamente relacionado à democracia, pois implica na possibilidade de interferir nas decisões políticas relativas aos direitos e a se beneficiar de prestações de serviços por parte do governo e, por outro lado, significa que o cidadão tem também responsabilidades, tais como obedecer a lei e pagar taxas. Cidadania é uma característica multifacetada, ao mesmo tempo um conceito legal, um ideal político de igualdade e uma referência normativa para as ações coletivas. Implica em fazer parte de uma comunidade política, e também em um modo de participação ativa dos assuntos públicos. É ao mesmo tempo um *status* e uma prática política.

Nos últimos tempos, o exercício da cidadania tem sido bastante problemático, considerando que boa parte dos Estados tem revisto suas legislações acerca dos direitos e obrigações dos cidadãos. Isto se faz sentir, principalmente, nos países em que a legislação conferia acesso à cidadania para os imigrantes, para seus filhos ou para outras minorias. No contexto global, tem mudado não apenas a cidadania em si mas também a forma de percebê-la. Se o desenvolvimento do conceito moderno de cidadania está intrinsicamente ligado à emergência do Estado Nação na Europa Ocidental e na América do Norte no século XVIII, a atual crise de cidadania se relaciona com os desafios impostos ao modelo de Estado Nação em todo o mundo globalizado[21]. Assim, reconfiguração daquele instituto deve considerar os formatos subnacionais e transnacionais que já são observáveis, em certa medida, na União Europeia e na Europa Oriental, como uma tentativa de diversificar o exercício democrático da cidadania.

De qualquer modo, os modelos de representação concebidos contemporaneamente mantêm a premissa do pertencimento territorial[22]. Outros modelos não-territoriais seriam concebíveis segundo parte da doutrina, tais como os baseados na identidade linguística, étnica, e religiosa, entre outros. Não obstante, a residência e o pertencimento territorial são essenciais para a

da República Federativa do Brasil;

c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira."

21 CASTLES, S.; DAVIDSON, A. **Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging.** New Yok, Routledge, 2000.

22 A territorialidade "é dependente de acesso, residência e pertencimento a determinado território" BENHABIB, Seyla. Another Cosmopolitanism. Oxford: Oxford UP, 2006. p. 218.

aplicação de leis: uma lei tem eficácia e validade em um dado território limitado[23]. Na perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, um Estado soberano não poderia reivindicar sua soberania para manter estrangeiros fora do alcance da lei. Neste sentido, o exercício de direitos condicionado a questões de nacionalidade e requisitos de expedição de documentos representaria mais uma violação perpetrada pelo Estado contra esta população – o que contrariaria a previsão da Declaração Universal segundo a qual:

> Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, **origem nacional ou social**, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição (Artigo II da Declaração Universal de Direitos Humanos, 1948, grifo nosso).

O exercício da cidadania está atrelado ao modelo de democracia adotado, seja ele representativo ou participativo - ou mesmo uma combinação entre ambos - e aos *direitos políticos*. Partindo do pressuposto de que se reconhece nas sociedades contemporâneas um traço estrutural que reflete a pluralidade de culturas em seu interior, é de se concluir como fato iniludível que este reconhecimento se aplica a qualquer reflexão significativa sobre a política[24]. Entretanto, a Constituição Brasileira em vigor estabelece um vínculo necessário entre nacionalidade e cidadania e exclui determinados segmentos da população do rol dos direitos políticos, inclusive os imigrantes[25].

Se nos ativermos a este "hiato" entre nacionalidade e cidadania, expresso nos textos jurídicos internos e internacionais, podemos perceber que o ideal de Rousseau de uma democracia que distinguia a vontade geral da vontade de todos, se refletirá no mundo contemporâneo como um eco do mais famoso documento da Revolução Francesa: a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Porém, apenas nos aproximamos desse conceito, havendo atualmente uma tensão entre o novo significado de igualdade democrática, apenas baseada no conceito de republicanismo, posto

---

[23] Nas palavras da autora: "Leis democráticas necessitam de circunscrição territorial, precisamente porque a representação democrática deve ser atribuída a grupos específicos (...). Democracias possuem fronteiras" BENHABIB, Seyla. Another Cosmopolitanism. Oxford: Oxford UP, 2006. p. 218.

[24] VELASCO, J. La noción republicana de ciudadanía y la diversidade cultural. **Isegoría**, v. 33, 2006, pp 191-206.

[25] "Art. 14 . A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...)

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

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

I - **a nacionalidade brasileira**;

II - **o pleno exercício dos direitos políticos**;

(...)" (grifo nosso)

que a essência do republicanismo é justamente a capacidade do cidadão fazer a lei[26]. Entretanto, com a diferença entre o estatuto de nacional e o estatuto de cidadão, acrescentado ao fato de que há restrições legais para a aquisição da cidadania, o que resulta é uma igualdade meio canhestra, em que os destinatários da lei, aqueles que serão por ela afetados, são, na realidade, pouco influentes em sua propositura e confecção, a despeito dos modernos mecanismos de participação e legitimação democráticas disponíveis. Assim, temos analfabetos que estão destituídos da capacidade de votar leis destinadas à educação de adultos; crianças e adolescentes que não são consultados sobre o problema da segurança alimentar ou da maioridade penal; imigrantes impedidos de discutir ou interferir no processo legislativo sobre as normas que afetam suas condições de trabalho, mobilidade ou saúde.

Pela primeira vez na História, os fluxos migratórios assumem um lugar de destaque entre os *problemas* internacionais. Da mesma forma, os critérios históricos de determinação de nacionalidade (*ius sanguinis* e *ius solis*), já demonstram não ser suficientes para avaliar o pertencimento de um indivíduo a um determinado território. A ausência de fronteiras em alguns territórios, como a União Europeia, por exemplo, levanta suspeitas sobre a validade dos modelos nacionais de aquisição de nacionalidade e cidadania. Ou seja, a imigração, que sempre foi um elemento básico da condição humana, hoje reflete questões individuais e coletivas que colocam à prova o próprio funcionamento do Estado. A relação entre a migração e o fato de se pertencer a um determinado Estado é ambígua, pois temos, de um lado, o encorajamento para que o indivíduo exerça sua liberdade de ir e vir, o que é um dado histórico que acompanha o conceito de domicílio desde a formação do Estado moderno; por outro lado, pertencer a um Estado significa também uma estreita conexão com o território e as pessoas sob controle de determinado poder estatal. A questão das migrações envolve, portanto, a perda tanto do vínculo do indivíduo com o Estado, quanto com sua comunidade política original.

Assim, não se trata da simples transferência de uma comunidade política para outra, mas de todo um processo de inclusão e aceitação em outro território e no seio de outra comunidade política, nem sempre receptiva ou disposta a aceitar novos membros em suas atividades econômicas, políticas, sociais, culturais... Embora haja nos textos internacionais e nas constituições contemporâneas a promessa de igualdade jurídica e de democracia republicana, a ausência de uma ligação formal da pessoa (como a aquisição da nacionalidade, por exemplo) ao território no qual escolheu viver, ou em que foi forçado a se instalar, pode lhe negar qualquer sentido de cidadania e,

[26] As diferenças entre liberalismo e republicanismo não são triviais e ficam evidentes suas concepções divergentes de cidadania. Na tradição republicana adota-se uma linguagem política e a cidadania se vincula com a participação na esfera pública. Autores com Habermas ou Walzer a entendem como um estado de pleno pertencimento a uma *politea* livre e bem governada. É este conceito que adoto neste texto. Conferir em VELASCO, J. La noción republicana de ciudadanía y la diversidade cultural. **Isegoría**, v. 33, 2006, pp 191-206.

portanto, capacidade de participar de qualquer forma positivada de democracia no país de acolhida[27].

A cidadania ativa, no nível individual corresponde ao desenvolvimento da autoconfiança; no nível social diz respeito ao desenvolvimento da capacidade de negociar e de influenciar as tomadas de decisão. O ativismo político faz parte do conceito de cidadania ativa, bem como o ativismo econômico, que se relaciona intrinsecamente à possibilidade de pessoas em situação de pobreza gerarem melhorias duradouras em suas condições de vida.

A questão reside basicamente, no mundo contemporâneo, na expansão econômica, na necessidade de mão-de-obra permanente em grande quantidade, baseada, muitas vezes, na imigração. Empregadores, poder público, partidos políticos e sindicatos, por longo período, entenderam que os instrumentos jurídicos internacionais e nacionais sobre imigração eram tranquilizadores, pois viam no imigrante a possibilidade de crescimento econômico e de correção dos dados demográficos. Com isso, os imigrantes, ainda que relegados aos níveis inferiores da escala social, obtiveram, por décadas, um estatuto "permanente, mas provisório", seja por sua utilidade econômica e social, no primeiro caso, seja por se estimar, no segundo caso, que trazem um "custo social" elevado ao impor sua presença à sociedade[28].

Diante desse quadro de contradições, os imigrantes se habituaram a reivindicar seus direitos, não apenas os direitos trabalhistas, muitas vezes parciais e incompletos, mas todos eles. As reações dos grupos de imigrantes contra a violação ou deficiência de direitos levou a uma inversão da contabilidade: imigração e imigrantes só são tolerados, na prática, quando, no balanço entre custos e lucros, vantagens e desvantagens, se apresenta um saldo positivo, qual seja, a imigração só deve apresentar "vantagens", especialmente as econômicas, sendo que as "desvantagens" (custo social e cultural) devem ser evitadas a qualquer preço. Dessa forma, a regulamentação da imigração tem um claro objetivo, embora este jamais seja revelado: impor a definição de imigrante que precisa ser constituída em função das necessidades de cada momento, de cada circunstância, mudando constantemente ao sabor do momento e das oscilações de população.

Pode-se analisar a questão migratória por meio de três principais pontos de vista: o *viés social,* que diz respeito às diversas ações de integração e adaptação do imigrante em seu novo país; o *viés político,* que abrange os acordos de mão-de-obra, as convenções bilaterais entre os países de emigração, que tratam das condições de entrada, de estadia, de trabalho, e que se definem

[27] PREUSS, Ulrich K. "Migration – a Challenge to Modern Citizenship". **Constellations** , v. 4, Number 3, 2008, p. 317-319

[28] SAYAD,Abdelmalek. A Imigração. Ou os Paradoxos da Alteridade. São Paulo, EDUSP, 1998. p.47.

conforme as diferentes relações de força existentes na política internacional[29]; o *viés jurídico* da questão migratória, que se relaciona com os direitos que devem ser reconhecidos ao imigrante, ao lugar em que ele vai trabalhar, residir, aos direitos de nacionalidade, aos direitos de cidadania.

Dentro desse concerto, a "política de imigração" torna-se mais evidente em contextos de crise econômica, desempregos e dificuldades, pois lançam-se sobre ela as luzes, a fim de orientar a imigração no sentido dos interesses materiais e simbólicos que lhe são atribuídos. Os diversos discursos que são construídos em tempos de crise são discursos voltados para a imigração, atingem-na frontalmente, como numa relação direta de causa-efeito, em que a imigração é pretexto para práticas e decisões administrativas (como maior rigor nas fiscalizações, concessão de vistos de trabalho e concessão de "auxílios para o retorno"); e para justificar o endurecimento de textos legislativos que tratem da entrada e estadia de imigrantes. O objetivo é lembrar aos imigrantes que são trabalhadores tolerados provisoriamente e retomar a definição "adequada" de imigrante.

A condição de imigrante é uma condição social, enquanto a definição de estrangeiro é um termo jurídico[30]. Não por acaso, Sayad argumenta acerca do "paradoxo da imigração", que traz em si três ilusões: a da provisoriedade; a da legitimação da presença por meio do trabalho; e a da neutralidade política. Essas ilusões alimentadas pelos imigrantes fazem com que ele viva como "estrangeiro", sustentado por ficções como a do *retorno*, que muitas vezes se torna impossível; e a da *naturalização*, que muitas vezes é embaraçada por questões políticas, sociais e culturais[31]. Assim, há uma constante dualidade na situação do imigrante, que se manifesta numa "lógica da exclusão", segundo a qual, a fim de tentar preservar sua identidade, o imigrante "*exclui a si mesmo antes de ser excluído e também para não ser excluído*"[32].

O histórico da regulamentação jurídica das migrações, no recorte cronológico dos séculos XX/XXI, deve ser abordado, levando-se em consideração que essa regulação evoluiu ou retrocedeu ao sabor das transformações econômicas e das variações dos interesses dos países que dominaram o cenário internacional ao longo desse tempo. Deve-se, ainda, considerar a globalização, envolta no espírito capitalista, que molda e contextualiza o regime jurídico das migrações. Entretanto, cabe ressalvar que cabe ao direito, especialmente, buscar conjugar os fatores econômicos com a prevalência dos direitos humanos sobre os interesses do capital. No caso brasileiro, a legislação atualmente em vigor visa prioritariamente à admissão de imigrantes que representem mão de obra

[29] um acordo entre Brasil e Argentina, por exemplo, não terá as mesmas regras que aquele celebrado entre Brasil e Estados Unidos

[30] SAYAD,op cit. p. 243.

[31] Ibidem p. 19-20

[32] Ibidem. p.269.

qualificada ou investidores que gerem empregos a nacionais. Com isso, acabam sendo excluídos milhares de indivíduos que imigram justamente por não terem em seus países de origem melhores condições de vida.

3. A CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988 E A NOVA LEI DE MIGRAÇÃO

O modelo de exclusão do imigrante, no Brasil, se perpetua em nossa Constituição, que não o contempla com direitos políticos. Ao falar das rupturas constituintes na América Latina, PISARELLO se refere, no caso do Brasil, aos movimentos sociais e políticos que lutavam contra a ditadura militar no princípio dos anos 1980. Ele aponta duas reivindicações primordiais: a restauração das eleições diretas para Presidente e a convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte. Ao final, ambas as reivindicações foram apenas parcialmente atendidas[33]. Não bastasse a forma congressual adotada em detrimento do modelo reivindicado, a maioria dos congressistas era conservadora. Entretanto, como lembra PILATTI, o resultado dos trabalhos que deram origem à Constituição Brasileira de 1988 foi mais próximo do desejado pelos progressistas, em minoria, do que por seus primeiros criadores. O autor pondera que tal fato se deu, em parte em função das mobilizações por mudanças aspiradas pela população nacional naquele contexto sócio-político de 1987-1988, aliado a um processo decisório peculiar no interior da própria Constituinte.[34]

Seja como for, há que se registrar a importância dos processos de luta empreendidos para que o capítulo relativo aos direitos fundamentais constassem do novo texto constitucional. Ressalta VERSIANI, ao analisar o papel dos movimentos organizados no período, que esses foram fundamentais para a definição dos rumos políticos no Brasil República. Ela destaca a atuação dos sindicatos, das associações trabalhistas e de moradores, dos movimentos pelos direitos das mulheres, dos negros, das pessoas portadoras de deficiências, dos idosos, indígenas, crianças e adolescentes, presidiários, numa multiplicidade de temas e segmentos sociais[35]. Não há menção a reivindicações por parte dos imigrantes no Brasil, embora eles aqui estivessem, desde sempre, como continuam estando. Por que sua ausência na Constituinte? Ocorre que tanto naquele período, como agora, a Lei de Segurança Nacional (Lei 7.170/1983), da ditadura civil-militar estava em vigor e o Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/1980), pontua a condição política dos estrangeiros logo no artigo

[33] Em lugar de uma Assembleia, um Congresso Constituinte; e a eleição indireta de Tancredo Neves por um Colégio Eleitoral. PISARELLO, Gerardo. **Procesos Constityentes. Caminos para la ruptura Democrática.** Madrid, Trotta, 2014, p. 108-109.

[34] PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008, p. 311-312.

[35] VERSIANI, Maria Helena. Uma República na Constituinte (1985-1988). **Rev. Bras. Hist.** vol.30 no.60 São Paulo 2010, p. 237, 238.

2º: "na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional, aos interesses políticos, socioeconômicos e culturais do Brasil, bem assim à defesa do trabalhador nacional" e veda, expressamente, no artigo 107, a participação do estrangeiro em associações e/ou manifestações políticas no território nacional.[36] Note-se que, na América do Sul, o Brasil é o único país que não reconhece o direito ao sufrágio aos imigrantes. Falta, pois, a extensão da cidadania política a esse contingente que trabalha para o "desenvolvimento nacional".

O discurso da ameaça à segurança nacional e à soberania diante da presença estrangeira sugere uma estrutura violadora das liberdades individuais. No mundo globalizado, multicultural e transnacional de hoje, se questiona a manutenção de uma política fechada para o estrangeiro. A primazia de valores tradicionais, como unidade de cultura e de nação – como núcleos coesos e uníssonos – seria questionável na medida em que se demonstra restritiva de direitos, ao conceber um modelo identitário a ser absorvido pelos indivíduos pertencentes a determinada comunidade. José Luis Giovanoni Fornos sustenta que "os imigrantes devem ser tomados como personagens centrais na configuração das chamadas geografias nacionais, enriquecendo o debate acerca da categoria nação, problematizando a historiografia literária"[37]. E como enfatiza Edward Said, "a moderna cultura ocidental é, em larga medida, obra de exilados, emigrantes, refugiados"[38]. Da mesma forma, Stuart Hall afirma:

---

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

I - organizar, criar ou manter sociedade ou quaisquer entidades de caráter político, ainda que tenham por fim apenas a propaganda ou a difusão, exclusivamente entre compatriotas, de idéias, programas ou normas de ação de partidos políticos do país de origem;

II - exercer ação individual, junto a compatriotas ou não, no sentido de obter, mediante coação ou constrangimento de qualquer natureza, adesão a ideias, programas ou normas de ação de partidos ou facções políticas de qualquer país;

III - organizar desfiles, passeatas, comícios e reuniões de qualquer natureza, ou deles participar, com os fins a que se referem os itens I e II deste artigo.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo não se aplica ao português beneficiário do Estatuto da Igualdade ao qual tiver sido reconhecido o gozo de direitos políticos.

[37] Fornos, José Luiz Giovanoni. Nacionalismo, Colonialismo e Imigração na Literatura Portuguesa. 2008. Disponível em http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/2469/Nacionalidade%2C%20colonialismo%20e%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20na%20literatura%20portuguesa.pdf?sequence=1. P. 02.

[38] SAID, Edward. Reflexões sobre o exílio. In: _____ Reflexões sobre o exílio e outros ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2003. p.46

> a identidade é irrevogavelmente uma questão histórica. Nossas sociedades são compostas não de um, mas de muitos povos. Suas origens não são únicas, mas diversas. Aqueles aos quais originalmente a terra pertencia, em geral, pereceram há muito tempo. Todos que estão aqui pertenciam originalmente a outro lugar.[39].

Tendo em vista que não se pode falar em grupo puro, me parecem incongruentes as concepções que sugerem uma separação rígida entre os povos. As diferenças culturais, certamente existentes entre os grupos sociais, não deveriam ser utilizadas como um instrumento para negar a igualdade humana – dentro da lógica construída dos direitos universais.

Ademais, cabe frisar que *"o diálogo e a coexistência cultural são reais, inevitáveis e necessários"*[40]. Mesmo que seja empreendido, pelos Estados, um enfrentamento ainda mais violento, já não parece ser possível coibir o ritmo dos fluxos migratórios e dos intercâmbios culturais. Em vez desta estratégia, mostra ser mais eficiente, do ponto de vista da realização plena do ser humano, que se permita o livre fluxo e circulação de pessoas. Neste sentido, o intercâmbio cultural deveria ser encarado como positivo, não visando a anulação das diferenças. Estas fazem parte da identidade dos indivíduos. A convivência dialógica com outras identidades não incorreria, necessariamente, em homogeneização. Citando o romancista Salman Rushdie, Hall declara: "'o hibridismo, a impureza, a mistura, a transformação que vem de novas e inusitadas combinações dos seres humanos, culturas, ideias, políticas, filmes, canções' é 'como a novidade entra no mundo'" [41].

GARGARELLA, ao se referir às constituições em "tensão interna", inclui a Constituição Brasileira de 1988 entre aquelas que surgiram como reação direta ao autoritarismo da década de 1970. Ele adverte que esse constitucionalismo buscava deixar para trás a ordem constitucional injusta imposta pela ditaduras. Seu ponto de vista é que essas constituições não mudaram drasticamente a estrutura central daquelas surgidas depois da Constituição mexicana de 1917, mas que fortaleceram compromissos sociais assumidos em documentos anteriores, embora tenham mantido a tradicional estrutura de poder vertical quase intacta. Ao analisar o texto constitucional brasileiro, ele ressalta que se proscreve a tortura, se restabelece o voto direto, se cria medidas anti-discriminatórias e mecanismos de fomento à participação política, além da incorporação de medidas de proteção de minorias, como indígenas, e de uma extensa lista de direitos e garantias sociais. Entretanto, ele pontua a presença de um presidencialismo poderoso. Em outras palavras: reorganiza-se o rol de direitos, mas se mantém uma organização de poderes nos moldes da constituição ditatorial de 1967.[42]

---

[39] HALL, Stuart. Da diáspora: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003. p.30.

[40] BENHABIB, Seyla. Op Cit. P. 93.

[41] HALL, Stuart. Op Cit. p. 34

[42] GARGARELLA, Roberto. **Las salas de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010).** Madrid, Katz, 2014, p. 269-272.

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 assegura alguns direitos aos estrangeiros, como a liberdade de locomoção no território nacional, a sucessão de bens, a possibilidade de prestar concursos públicos e de adquirir propriedades, embora com restrições, como no caso das empresas jornalísticas e de radiodifusão. Mas a estrutura de controle sobre os imigrantes foi mantida pela legislação infraconstitucional. Diante desses elementos, não é de estranhar que o Estatuto do Estrangeiro, rescaldo da ditadura civil-militar, tenha permanecido praticamente inalterado durante quase trinta anos depois da entrada em vigor da Constituição Federal de 1988.

Foi apenas em 2009 que se propôs uma reforma da legislação relativa ao imigrante no país. Tratava-se do Projeto de Lei nº 5.655, encaminhado pelo ex-Ministro da Justiça, Tarso Genro, que dispunha **"**sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências".

O projeto referido era dividido em nove capítulos e 160 artigos, delineando uma política nacional de imigração, prevendo direitos, deveres e garantias aos estrangeiros, além de abordar as questões relativas a documentos de viagem, vistos etc., e de transformar o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração. Na prática, ele endurecia os preceitos legais acerca do estrangeiro migrante indocumentado, embora justificasse as novas sanções com o discurso dos direitos humanos, conforme consta da Exposição de Motivos do PL, que se refere expressamente aos tratados internacionais para frisar "a importância de se acolher bem os imigrantes, até mesmo pela sua notada contribuição para o desenvolvimento do país."

A ideia clara no Projeto era substituir "segurança nacional" por "direitos humanos", portanto. Porém, infelizmente, não era bem assim… Para começar, havendo no país o delineamento claro de uma política focada na mão de obra especializada do imigrante, que se agudiza com o condicionamento da permanência do imigrante à sua condição de trabalhador, fica evidente que se não há trabalho, não há possibilidade de ficar no país. Menos ainda se essa permanência não encontrar guarida nos "interesses nacionais". *Onde, então, os direitos humanos?* A escolha do modelo continuava sendo a mesmo dos anos 1980: seu objetivo parecia ser o de admitir mão de obra qualificada, e não o de garantir ao trabalhador imigrante as mesmas oportunidades que ao trabalhador nacional.

Ademais, o PL manteve a proibição de praticar atividades políticas, ficando o imigrante impedido de exercer direitos de cidadania, como participar de atividades político-partidárias. Por outro lado, acertadamente, a proposta permitia que os estrangeiros participassem da administração de sindicatos, de associações profissionais e de entidades fiscalizadoras do exercício de profissões regulamentadas, além de extinguir a exigência de boa saúde para entrada e permanência no País.

Tampouco a liberdade de expressão era garantida ao estrangeiro em sua totalidade no PL, pois além da proibição da propriedade de empresas jornalísticas ou de radiodifusão, fica também negado o *"conteúdo editorial e atividades de seleção e direção da programação veiculada em qualquer meio de comunicação social".*

O processo de naturalização do estrangeiro ficava ainda mais complicado, pois o prazo de residência no território nacional aumentava de quatro para dez anos no PL, além de estarem previstos diversos procedimentos que restringiam a liberdade de circulação e permanência, como a comunicação de mudança de domicílio e a comprovação compulsória da estada regular no território. Chamava atenção especialmente o artigo 107, que claramente criminalizava o imigrante em situação migratória irregular que, enquanto aguardava a deportação, deveria se apresentar semanalmente ao Ministério da Justiça, sob pena de ter decretada sua prisão cautelar: uma inovação (inconstitucional) em termos de restrição de liberdade, pois tratava-se de prisão administrativa, não prevista na Constituição Brasileira, artigo 5º.[43]

Finalmente, em 2013, o Ministério da Justiça criou uma Comissão de Especialistas para preparar um "Anteprojeto da Lei de Migrações e Promoção dos Direito dos Migrantes no Brasil." Entre 25 de julho de 2013 e 30 de maio de 2014, a Comissão realizou sete reuniões presenciais com a participação de representantes de órgãos do governo, de instituições internacionais, de parlamentares, de especialistas e de acadêmicos convidados.

Na perspectiva de ampliar a participação de organizações sociais, a Comissão promoveu audiências públicas, além de diversas reuniões, colóquios, seminários e mesas de debate por iniciativa de seus membros para discutir questões relativas aos direitos dos imigrantes e à proposta de uma nova legislação migratória. As reuniões aconteciam em diversos locais do Brasil e entre março e abril de 2014, uma primeira versão do anteprojeto foi discutida em audiência pública. A partir dessa primeira versão, a Comissão recebeu dezenas de contribuições de associações da sociedade civil, de órgãos internacionais e do governo, além da contribuição individual de imigrantes e estudiosos do assunto. Paralelamente, no primeiro semestre de 2014, foram realizadas as reuniões preparatórias da I Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio - COMIGRAR, que se encerrou em junho daquele ano.

Esta programação tinha como escopo corrigir o déficit democrático imposto ao imigrante no Brasil, por força da própria Constituição, que lhe nega a participação política, e do Estatuto do Estrangeiro, que veda sua liberdade de opinião sobre temas que são de seu interesse: importava à

[43] Para mais detalhes sobre o PL 5.655/2009, consultar BERNER, Vanessa Oliveira Batista, Direito a migrar no marco das garantias: o caso do Brasil. In: Estefânia Barboza; Carol Proner; Daniel Godoy. (Org.). Migrações: Políticas e Direitos Humanos sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha. 1ed.Curitiba: Juruá, 2015, v. 1, p. 1-25.

Comissão *ouvir* o imigrante e compreender, para incorporar no Anteprojeto da nova lei de migração, sua abalizada manifestação.

Eram essas as principais características da proposta[44]:

> 1) compatibilizava a Constituição Federal de 1988 e o respeito ao princípio da convencionalidade. O Anteprojeto trazia o tratamento constitucional dos Direitos Humanos no Brasil, em conformidade com os tratados internacionais de Direitos Humanos vigentes, eliminando da ordem jurídica o resquício ditatorial representado no Estatuto do Estrangeiro.
>
> 2) A proposta promovia uma mudança de paradigma da legislação migratória brasileira: em lugar da segurança nacional ou de controle documental do acesso a mercados de trabalho, o Brasil passa a abordar as migrações internacionais sob a perspectiva dos Direitos Humanos, criava uma tipologia jurídica do "migrante", abandona o conceito de "estrangeiro" como um sujeito de segunda classe, vulnerável e privado, de parcela significativa dos direitos atribuídos aos nacionais. Esta proposta mantinha integralmente o acervo legislativo relativo ao refúgio, "a fim de evitar justaposição ou dissenso entre diferentes normas".
>
> 3) Acabava com a fragmentação em matéria de regulação migratória, inibindo a proliferação de atos normativos infra-legais para atendimento de demandas e situações específicas.
>
> 4) Foi resultado de um processo participativo da sociedade brasileira, com o acolhimento de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes, em que se destaca a criação de um órgão estatal especializado para atendimento dos migrantes, com a finalidade de aprofundar as capacidades do Estado para produzir dados e formular políticas públicas relacionadas a este tema, posto que, atualmente, todo avanço da legislação sobre migrações internacionais se vê comprometido operacionalmente por não estarem os serviços públicos adaptados à nova realidade da mobilidade humana.
>
> 5) preparava o Brasil para enfrentar o momento histórico que vivemos, em que desponta um novo ciclo de migrações internacionais, instigado pelo processo de globalização econômica em uma era de capitalismo avançado[45], um novo ciclo que desafia os Estados, despreparados para atender às demandas de seus nacionais e daqueles que o escolhem como destino ou que o trocam por outros países.

Em que pese todo o esforço da Comissão, especialmente para adequar a nova proposta legislativa aos termos da Constituição de 1988, como ressaltado, o Anteprojeto não foi encaminhado formalmente à Câmara dos Deputados pelo Governo Federal. Felizmente, em 2016 foi apresentado o Substitutivo da Câmara dos Deputados nº 7 (*SDC 7/2016*) ao Projeto de Lei do Senado nº 288, de 2013, que institui a Lei de Migração. Este projeto, aprovado em 18 de abril de 2017, revoga o Estatuto do Estrangeiro, uma lei defasada e repleta de contradições e inconstitucionalidades. A Lei nº 13.445 de 24 de maio de 2017 se apresenta como coerente com a proposta de uma sociedade justa, livre e democrática, prevista na Constituição Federal de 1988. Tendo entrado em vigor em novembro

[44] Conferir COMISSÃO DE ESPECIALISTAS, Anteprojeto Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil, Friedrich Erbert Stiftung, Brasília, 2014, p. 5-12.

[45] BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

do mesmo ano, diverge em pontos fundamentais do Estatuto do Estrangeiro, propondo políticas migratórias baseadas nos direitos humanos e na inclusão do imigrante na sociedade, além de visar o fortalecimento da integração dos povos da América Latina e da proteção dos brasileiros que se encontram no exterior. Além disso, o Estatuto do Estrangeiro buscava a proteção da mão de obra nacional, colocando como impeditivo para a imigração a substituição de mão de obra nacional, enquanto a nova Lei de Migração prevê o estímulo à integração laboral do imigrante por meio de políticas públicas.

O Estatuto do Estrangeiro não elencava os direitos que devem ser garantidos para os imigrantes e, por isso, a aplicação dos direitos contidos no art. 5º da Constituição Federal, que institui os direitos fundamentais, era aplicado para os imigrantes de forma fragmentada e submetida aos "interesses nacionais". Assim, restava proibido ao imigrante o direito de manifestação e o de realizar atividades de caráter político. Na nova Lei, artigo 4º, são elencados os direitos que devem ser garantidos aos imigrantes, alguns espantosamente simples, como o direito a abertura de conta bancária. Ressalta-se, ainda, que o §1º do art. 4º, afirma que esses direitos devem ser garantidos a todos os imigrantes, independentemente da sua situação migratória, o que é um avanço para a proteção daqueles que se encontram em situação irregular, vivendo em situação precária e, portanto, sem acesso a serviços públicos básicos como o atendimento no SUS, por exemplo.

A nova lei também amplia os documentos de viagens reconhecidos. Além do passaporte e do *lassez-passer*, passam a ser aceitos a autorização de retorno, o salvo-conduto, a carteira de identidade de marítimo, de inscrição consular, o documento de identidade quando admitido em tratado, o certificado de membro de tripulação de transporte aéreo e quaisquer outros que venham a ser reconhecidos em regulamento.

Muda, ademais, a lista dos estrangeiros que não poderão ser portadores de visto, ao ser retirada a proibição de concessão de visto a quem já foi expulso do país, aos que já foram condenados por crimes dolosos, ou que não satisfaçam as condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde. Outro avanço é a instituição do visto de visita, que abrange os vistos de turismo e de trânsito que eram estabelecidos no Estatuto do Estrangeiro, além de também abarcar os vistos temporários por motivos de negócios, atividades artísticas ou desportivas e qualquer outra hipótese estabelecida em regulamento. Os vistos temporários passam a ter como finalidade a pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária, dentre outros. Dentre esses, destaca-se o de acolhida humanitária, que hoje é regulamentado somente por uma resolução do CNIg e apenas para imigrantes haitianos.

A nova Lei de Migração, aprovada por unanimidade quando de sua tramitação no Senado Federal, reafirma o compromisso do Brasil com o cumprimento dos tratados de direitos humanos

vigentes e é coerente com o texto constitucional em vigor no país. No entanto, em outubro de 2017, o governo federal apresentou um Decreto de regulamentação (Decreto nº 9.199, de 20 de novembro de 2017) que contraria o espírito da nova Lei, bem como desatende ao elenco de direitos humanos consagrados na Constituição Federal. Trata-se de texto normativo com 315 artigos, que desconsidera todo o debate, transcorrido ao longo de dez anos, para a elaboração da nova Lei de Migração. Obviamente, o decreto foi extremamente criticado por especialistas, entidades sociais e instituições envolvidas com a questão migratória no em todo o país.

Em artigo acerca do Decreto regulamentador, os membros da Comissão destacamos em artigo[46] várias das inovações trazidas pela lei de migração, focando especialmente na possibilidade de concessão de um visto temporário para os migrantes que vêm ao Brasil em busca de trabalho (artigo 14 *e*). Esta novidade, a entrada regular em território nacional dos principais fluxos migratórios, vinculados à busca de trabalho e vida digna, evitaria que os migrantes arriscassem suas vidas e de suas famílias, além de gastarem suas economias em travessias envolvendo redes criminosas. Ademais, entrando regularmente no país, os migrantes estariam menos suscetíveis à exploração de sua mão-de-obra de forma irregular. Tais iniciativas aumentariam a segurança do Brasil, pela vantagem do Estado realizar o controle prévio pelo Estado do ingresso de trabalhadores no território nacional. Ademais, este conhecimento por parte do poder pública facilitaria a elaboração de políticas públicas direcionadas para os imigrantes em território nacional. Em direção contrária, o regulamento estipula que *"a oferta de trabalho é caracterizada por meio de contrato individual de trabalho ou de contrato de prestação de serviços"*, desvirtuando completamente a norma originária.

Além disto, dentre outras coisas, o decreto reforça a discriminação, como no caso da reunião familiar, acrescentando no artigo 45, I a expressão *"nos termos do ordenamento jurídico brasileiro"*, com o propósito de excluir do benefício as uniões homoafetivas, numa clara afronta à interpretação que vem sendo acolhida pela jurisprudência nacional e contrariando o artigo 37, I da nova lei, que diz que tal concessão deveria ocorrer "sem discriminação alguma".

Como se não bastasse, o decreto é omisso em questões essenciais à democracia e à cidadania, deixando à discricionariedade das autoridades federais a denegação definitiva de vistos, exatamente como no anterior Estatuto do Estrangeiro. Esta linha de omissão se repete quanto aos

[46] André de Carvalho Ramos, Aurelio Rios, Clèmerson Clève, Deisy Ventura, João Guilherme Granja, José Luis Bolzan de Morais, Paulo Abrão Pires Jr., Pedro B. de Abreu Dallari, Rossana Rocha Reis, Tarciso Dal Maso Jardim, Vanessa Berner. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.** Disponível em https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem [Acesso em 01 de julho de 2018].

vistos temporários para acolhida humanitária, tumultuando o processo de acolhida previsto na lei e consoante com os princípios constitucionais.

Em outras palavras, a regulação dos movimentos migratórios no Brasil são um claro exemplo do descompasso entre o espírito da Constituição, a construção de propostas da sociedade, o próprio labor do legislativo e a ação do poder executivo. Tais exemplos configuram uma pequena amostra das deficiências flagrantes da regulamentação apresentada quando cotejada ao texto da nova lei de migração. Embora o texto constitucional comporte políticas que priorizem a efetivação de direitos e enseja a adoção de políticas públicas emancipatórias, como preconizado pelas teorias críticas de direitos humanos, a ação do poder público fica muito aquém de alcançar resultados alvissareiros.

Em termo migratórios, na prática, o Brasil vem priorizando a importação de mão de obra especializada, e peca por não elaborar uma política migratória clara e desvinculada do atual momento econômico do país, deixando passar a oportunidade de consolidar diretrizes claras para o futuro quanto ao modelo migratório que pretende adotar. Além disso, ressalte-se que o Brasil continua sendo o único país da América do Sul a negar aos imigrantes direitos políticos, embora estejam no momento tramitando no Congresso Nacional quatro Propostas de Emenda à Constituição visando a mudar esta situação[47].

CONCLUSÃO

Algumas conclusões podem ser feitas considerando o que foi exposto. Em primeiro lugar, a visão que se deve ter das políticas migratórias deve ser realista, deve incidir tanto no âmbito estatal quanto no âmbito internacional. Para isto é necessário encarar a imigração como uma questão política que afeta os vínculos sociais e políticos no acoplamento entre os sistemas nacional e internacional. O imigrante não pode ser visto como fator de inibição ao desenvolvimento econômico,

[47] Trata-se das seguintes propostas: PEC 01/2005, 14/2007, 88/2007, 25/2012 e 347/2013. A primeira proposta é do deputado Orlando Fantazinni, do PT/SP. O direito de voto seria estendido a todo cidadão estrangeiro que residisse legalmente no Brasil por mais de cinco anos. A proposta foi relatada sem manifestações da Comissão de Constituição e Justiça e, desde 2008, encontra-se arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados. Já a PEC 14/2007, do senador Álvaro Dias (PSDB-PR), visa a garantir o direito a voto dos estrangeiros em eleições municipais e encontra-se em tramitação no Senado. Por sua vez, a PEC 88, que foi arquivada ao fim do mandado do seu propositor, o ex-senador Sergio Zambiasi, sugere reciprocidade na garantia de direitos políticos a estrangeiros com Estados que asseguram o voto a brasileiros natos. a PEC 347/2013, em tramitação na Câmara dos Deputados, de autoria do deputado Carlos Zarattini (PT-SP) permite que todos os estrangeiros que residam no país há mais de quatro anos, legalmente, possam votar. A PEC 25/20012, do senador Aloysio Nunes Ferreira, do PSDB/SP, também prevê um regime de reciprocidade internacional, estabelece o direito a participação nas eleições municipais "aos estrangeiros com residência permanente no país, se houver reciprocidade em favor de brasileiros", como em acordos celebrados pela Espanha com Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e outros países. Trata-se da proposta que está tramitando com maior celeridade, estando prevista sua votação para setembro de 2018.

mas o contrário: o acolhimento da mão de obra estrangeira; a regulamentação clara de suas condições de permanência e exercício profissional; a legalização de sua relação laboral; o reconhecimento de seus direitos, enfim, a oferta de uma situação jurídica estável e segura são o caminho para combater a ilegalidade, a exclusão e a xenofobia, para reafirmar os direitos humanos como produtos culturais. É preciso recordar que, se no plano internacional temos, de um lado, o exercício discricionário da soberania estatal, e de outro, o direito de imigrar, no plano nacional, a questão que se impõe é a cidadania dos imigrantes.

Para Sandro Mezzadra, "pensar politicamente sobre os processos migratórios é ao mesmo tempo pensar sobre o conjunto da crise, dos deslocamentos, das tensões que marcam hoje o conceito e a própria prática institucional da cidadania"[48]. O autor entende que se por um lado não se pode prescindir do contexto geral de crise da cidadania, característica das sociedades contemporâneas, por outro lado deve-se prestar atenção às demandas específicas e subjetivas de cidadania que os movimentos migratórios expressam, enquanto movimentos sociais.

Mezzadra alerta para o fato de que estão surgindo figuras e posições intermediárias entre o estatuto de cidadão e o estatuto de estrangeiro em diversos países ocidentais. Essa categoria indica a condição dos imigrantes contemporâneos, que gozam de uma série de direitos próprios dos cidadãos no território de sua residência legal e permanente, ainda que não tenham adquirido anteriormente a cidadania do Estado nacional onde vivem e trabalham. Uma das questões cruciais nesse debate é justamente a possibilidade dada ao imigrante – ou não – de desfrutar dos direitos políticos.[49]

Portanto, falta ainda atender à reivindicação social quanto aos direitos políticos dos migrantes. A inclusão social dos migrantes só será possível quando a cidadania brasileira for acessível a todos que aqui vivem e trabalham. Como sugere HERRERA FLORES, precisamos refletir para criar uma tripla resistência contra as derrotas que nos têm sido impostas pelos inimigos da imigração: resistir ao reducionismo do tema migratório a uma mera questão de criminalização da mobilidade humana; resistir ao discurso de que a imigração é um problema policial e de fronteira; ficar atentos às mãos *bem visíveis* dos "mercados", que visam simplesmente à eficiência do sistema e não ao ajuste dos desequilíbrios econômicos, sociais e culturais que eles mesmos engendram.[50]

Enfim, que saibamos que somos *todos* migrantes. Compreender o alcance político da imigração reafirma o compromisso dos Estados democráticos e interculturais com dignidade humana, pois, nas palavras de Herrera Flores:

48 MEZZADRA, Sandro. Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización. Madrid, Traficantes de Sueños, 2005, p.94.

49 MEZZADRA, idem, p. 96.

50 HERRERA FLORES, Joaquín. Abordar las migraciones. Bases teóricas para políticas públicas creativas. **Tiempos de América**, nº 13 (2006). pp. 75-06

> "os seres humanos não são o que são, mas o que decidem ser, o que constroem, o que criam e recriam, o que interpretam e reinterpretam ou o que articulam, desarticulam e voltam a rearticular sem mais certezas prévias que a constante capacidade de 'poiesis': de fazedor, de inventor ou criador; e de 'noemas': sentidos e significações."

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALVES, J. A. Lindgren**. O contrário dos direitos humanos (explicitando Zizek).** *Rev. Bras. Polít. Int.* 45. 2002.

BATISTA, V. O. **O fluxo migratório mundial e o paradigma contemporâneo de segurança migratória.** Revista Versus Acadêmica, nº 2, 2009.

BENHABIB, Seyla. **Another Cosmopolitanism**. Oxford: Oxford UP, 2006.

BERNER, Vanessa B. et al. **Regulamento da nova Lei de Migração é contra legem e praeter legem.** Disponível em https://www.conjur.com.br/2017-nov-23/opiniao-regulamento-lei-migracao-praetem-legem.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.
CASTLES, S.; DAVIDSON, A. **Citizenship and Migration. Globalization and the politics of belonging**. New Yok, Routledge, 2000.

CAVARZERE, Thelma Thais. **Direito Internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas**. 2.ed. rev.e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 44.

DE LUCAS, Javier. **"La inmigración, como *res politica*"**. Disponível em: http://www.uv.es/CEFD/10/delucas.pdf .

DOUZINAS, Costas. **Quem são os humanos dos direitos?** Texto parte do projeto Revoluções. Disponível no website: www.revoluções.org.br.

FORNOS, José Luiz Giovanoni. **Nacionalismo, Colonialismo e Imigração na Literatura Portuguesa.** 2008. Disponível em: http://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/2469/Nacionalidade%2C%20colonialismo%20e%20imigra%C3%A7%C3%A3o%20na%20literatura%20portuguesa.pdf?sequence=1. P. 02.

GARGARELLA, Roberto. **Las salas de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)**. Madrid, Katz, 2014, p. 269-272.

HALL, Stuart. **Da diáspora: identidades e mediações culturais**. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 2003.

HERRERA FLORES, Joaquín. **Derechos Humanos, interculturalidad y racionalidad de resistência**. *In* **Abarrotes: la construcción social de las identidades colectivas en América latina**. Universidad de Múrcia, Múrcia, 2006.

_____, Joaquín. **Abordar las migraciones. Bases teóricas para políticas públicas creativas**. Tiempos de América, nº 13 (2006).
LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração: O Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos.** Porto Alegre: Núria Fabris Ed. 2009.

MEZZADRA, Sandro. **Derecho de Fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización.** Madrid, Traficantes de Sueños, 2005, p.94.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988. Progressistas, conservadores, ordem econômica e regras do jogo.** Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2008.

PISARELLO, Gerardo. **Procesos Constityentes. Caminos para la ruptura Democrática.** Madrid, Trotta, 2014.

PREUSS, Ulrich K. **"Migration – a Challenge to Modern Citizenship".** Constellations , v. 4, Number 3, 2008, p. 317-319.

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

SAYAD,Abdelmalek. **A Imigração. Ou os Paradoxos da Alteridade.** São Paulo, EDUSP, 1998.

SAID, Edward. **Reflexões sobre o exílio.** In: Reflexões sobre o exílio e outros ensaios. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

VELASCO, J. **La noción republicana de ciudadanía y la diversidade cultural**. Isegoría, v. 33, 2006, pp 191-206.

VERSIANI, Maria Helena. **Uma República na Constituinte (1985-1988)**. Rev. Bras. Hist. vol.30 no.60 São Paulo 2010.

ZIZEK, Slavoj. **Multiculturalism, or the Cultural Logic of Multinational Capitalism**, *New Left Review, 1997.*

Como citar este artigo

BERNER, V. B. Imigração e Cidadania na Constituição Federal Brasileira de 1988. **Revista Pan-americana de Direito**, Curitiba (PR), v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: https://periodicosfapad.emnuvens.com.br/rtpj/article/view/6.